**ACCIÓN DE TUTELA - Sentencia de unificación**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012, unificó la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. (…) Conforme al anterior precedente, es claro que la Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación. Así, para la Sala ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los «fijados hasta el momento jurisprudencialmente». En efecto, sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Caducidad de la acción - Controversias contractuales - Conciliación - Término**

Frente al recurso de apelación que presentó el hoy tutelante, al revisar el Convenio Interadministrativo No. 0321 de 2009, suscrito por el Distrito de Bogotá – Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos, en cuya cláusula decimosegunda, las partes acordaron un plazo específico dentro del cual éste debía liquidarse bilateralmente, esto es, el término de cuatro (4) meses, a partir de su terminación. Asimismo, las partes establecieron en el convenio anteriormente mencionado que se daría aplicación al artículo 61 de la Ley 80 de 1993. Así las cosas, explicó que teniendo en cuenta que el convenio interadministrativo No. 0321 de 2009 finalizó el día 15 de noviembre de 2012, las partes tenían hasta el día 15 de marzo de 2013 para liquidarlo de manera bilateral, teniendo en cuenta los 4 meses fijados de común acuerdo por las partes y no habiéndose liquidado de manera bilateral el contrato dentro del término fijado por las partes. Seguidamente, se empezó a contar el término de los 2 meses, para que la Administración lo liquidará de manera unilateral, el cual venció el día 15 de mayo de 2013, lo que no hizo la Administración. Por lo tanto, el término de caducidad de 2 años comenzó a contarse al vencerse éste último término, esto es, desde el 16 de mayo de 2013. Luego, el proveído bajo estudio analizó lo referente a la conciliación prejudicial, la cual se radicó el día 12 de mayo de 2015, y expuso conforme con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 el término de caducidad o prescripción se suspende hasta que se logré un acuerdo conciliatorio o se expida el acta respectiva o hasta el vencimiento del término de tres (3) meses, lo que ocurra primero.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-00689-01(AC)**

**Actor: SISTEMA UNIVERSITARIO DEL EJE CAFETERO - SUEJE**

**Demandado: CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C Y OTROS**

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por la parte actora contra el fallo de 27 de septiembre de 2017, dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó la solicitud de amparo.

1. **ANTECEDENTES**

**1. La tutela**

El **Sistema Universitario del Eje Cafetero** (en adelante **SUEJE**), a través de apoderado, promovió acción de tutela,[[1]](#footnote-1) invocando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por las siguientes autoridades, dentro del trámite prejudicial y judicial adelantado contra la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá –UAECOB–, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales radicado con el No. 25000-23-36-000-2015-02719:

**(i)** La Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá,[[2]](#footnote-2) ante quien se adelantó el trámite de conciliación como presupuesto de la demanda.

**(ii)** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, al proferir el auto de 4 de febrero de 2016, que rechazó la demanda por haberse configurado el fenómeno de la caducidad de la acción.

**(iii)** El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C,con el auto de 16 de febrero de 2017, que confirmó la decisión tomada por el Tribunal citado arriba.

**1.1. Hechos**

El apoderado de la entidad tutelante los narró, en síntesis, así:

**1.1.1.** El 16 de mayo de 2013 empezó a correr el término de caducidad para demandar, por vía del medio de control de controversias contractuales, la liquidación del convenio interadministrativo No. 0321 suscrito entre el SUEJE y la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo de Bomberos de Bogotá.

**1.1.2.** El 12 de mayo de 2015, el SUEJE presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 38 Judicial II para Asuntos Administrativos de Pereira, quien la radicó a su homóloga de Bogotá el 25 de mayo de 2015.

**1.1.3.** La diligencia se llevó a cabo el 11 de agosto de 2015, pero fue suspendida para ser reanudada el 25 de agosto de 2015, fecha en la que, finalmente, el Ministerio Público declaró la falta de ánimo conciliatorio y expidió la constancia respectiva.

**1.1.4.** Ese mismo día (25 de agosto de 2015), el SUEJE presentó la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales.

**1.1.5.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en auto de 4 de febrero de 2016, declaró la caducidad, luego de considerar que la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el 25 de mayo de 2015 y que, para entonces, ya habían pasado los dos años de que trata el artículo 164[[3]](#footnote-3) del CPACA, los cuales se cumplieron el día 19 del mismo mes y año.

**1.1.6.** Contra esta decisión, interpuso recurso de apelación, en el que arguyó que la solicitud de conciliación había sido presentada el 12 de mayo de 2017, según se advertía de los documentos obrantes en el plenario.

**1.1.7.** El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, por medio de auto de 16 de febrero de 2017, dio la razón a la entidad demandante en ese punto, pero de todos modos confirmó la caducidad.

Esto lo fundamentó en que el término suspendido en virtud del mencionado escrito se reanudó el 12 de agosto de 2015, por haber transcurrido 3 meses desde su presentación, y no el 25 de agosto de 2015 con el agotamiento del trámite conciliatorio, en aplicación de lo prescrito por el artículo 21[[4]](#footnote-4) de la Ley 640 de 2001.

Bajo esa lógica, consideró que, descontando los días inhábiles, el plazo oportuno para demandar había fenecido el 18 de agosto de 2015, es decir, 7 días antes de que el SUEJE radicara el citado libelo introductorio.

**1.2. Fundamentos de la solicitud**

**1.2.1.** El libelista señaló que el **auto de 4 de febrero de 2016**[[5]](#footnote-5)es violatorio de los derechos fundamentales invocados por lo siguiente:

Adolece de **defecto fáctico**, por cuanto no tuvo en cuenta que la solicitud de conciliación se radicó en Pereira el 12 de mayo de 2015; tanto que así lo reconoció el superior jerárquico al desatar la apelación.

**1.2.2.** Su inconformidad con el **auto de 16 de febrero de 2017**[[6]](#footnote-6)lasustentó así:

Incurrió en **defecto sustantivo** y **violación directa de la Constitución**, pues irrespetó el principio de congruencia cuando se remitió al artículo 21 de la Ley 640 de 2001 sin que el *a quo* y el apelante lo hicieran, desmejorando así su situación frente al proceso.

También refleja un **defecto procedimental** por exceso ritual manifiesto comoquiera que, pretendía que se hubiera presentado la demanda el 18 de agosto de 2015, con sus anexos y soportes, documentos que a esa fecha aún hacían parte del trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría, el cual finalizó hasta el día 25 siguiente.[[7]](#footnote-7) Al declarar la caducidad de acción, desconociendo tal realidad se está sacrificando el derecho sustancial.

Además, este defecto se configura porque la diligencia de conciliación inició antes de la aludida fecha, pero culminó con posterioridad a ella debido al trámite que le imprimió la Procuraduría –suspensión y reanudación–, frente a cuyos efectos guarda silencio el artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

**1.3. Pretensiones**

Como consecuencia del amparo de los derechos fundamentales invocados, en la demanda de tutela se pidió:

«1. Revocar el auto del 04 de febrero de 2016, con ponencia de la magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada, de la Subsección “A”, de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. Revocar el auto del 16 de febrero de 2017, con ponencia del Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, de la Subsección “C”, de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

3. Dejar sin efecto jurídico los mencionados autos del 04 de febrero de 2016 y del 16 de febrero de 2017.

4. Ordenar a la Subsección “A”, de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitir la demanda de controversia contractual contra Bogotá D.C – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS».

**2. Trámite en primera instancia**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en auto de 21 de marzo de 2017[[8]](#footnote-8) dispuso (i) admitir la tutela; (ii) notificar a las autoridades judiciales demandadas[[9]](#footnote-9), a la UAECOB, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; (iii) publicar el proveído en la página web de esta Corporación; (iv) requerir en préstamo el expediente de controversias contractuales; y (v) reconocer personería al apoderado de la parte accionante.

**2.1. Contestaciones**

Remitidos los oficios de rigor,[[10]](#footnote-10) se recibieron las siguientes:

**2.1.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A**

La magistrada ponente del auto censurado de primera instancia solicitó negar la tutela.[[11]](#footnote-11)

Luego de reseñar los argumentos contenidos en dicha providencia, insistió en que, en cualquier caso, había caducidad. También señaló que lo pretendido por la parte actora no es más que plantear su inconformidad con lo decidido en ambas instancias, sin ofrecer elementos que permitan vislumbrar una violación de derechos fundamentales.

**2.1.2. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C**

El Consejero Sustanciador del auto enjuiciado de segunda instancia también pidió despachar negativamente la solicitud de amparo.[[12]](#footnote-12)

Explicó que la acción de tutela incoada carece de relevancia constitucional, ataca una decisión dictada conforme a derecho, que no pone en peligro ningún derecho fundamental y pretende ser usada como una tercera instancia.

Sostuvo que no existió transgresión a la congruencia, pues lo cuestionado en segunda instancia era la existencia de la caducidad y, en efecto, ello fue lo que se resolvió con las pruebas existentes.

Detalló que, aunque ese no fuera el argumento de la apelación, el *ad quem* tenía competencia para revisarlo, por ser una regla procesal de orden público y obligatorio cumplimiento.

Por último, descartó que el artículo 21 de la Ley 640 de 2011 no consagrara efecto jurídico alguno, pues, precisamente, refiere a la forma en que se dan la suspensión y reanudación del término de caducidad en razón del trámite conciliatorio.

**2.1.3. La Procuraduría General de la Nación**

El Asesor de la Oficina Asesora Jurídica recabó en la denegatoria, por cuanto al asunto se aplicaba la regla conforme con la cual el término de caducidad se reanudó luego de transcurridos 3 meses desde la solicitud de conciliación extrajudicial.[[13]](#footnote-13)

**3. Decisión de primera instancia**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado con providencia del 27 de setiembre de 2017, **negó** las pretensiones de la solicitud de tutela, en tanto la decisión que encontró configurado el fenómeno de la caducidad de la demanda de controversias contractuales iniciada, toda vez que dicha providencia judicial se encuentra debidamente sustentada en las pruebas aportadas al proceso ordinario y en el marco normativo aplicable sobre la materia, lo que impide configurar los defectos alegados.[[14]](#footnote-14)

**4. La impugnación**

La decisión tomada por el *a quo* fue impugnada por el libelista, quien sustentó su inconformidad como se sigue:[[15]](#footnote-15)

Reiteró los defectos alegados en primera instancia, como fueron el **sustantivo**, **violación directa de la Constitución** y **defecto procedimental** por exceso ritual manifiesto, puesto que pretendía que se hubiera presentado la demanda el 18 de agosto de 2015, con sus anexos y soportes, documentos que a esa fecha aún hacían parte del trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría, el cual finalizó hasta el día 25 siguiente.[[16]](#footnote-16) Al declarar la caducidad de acción, desconociendo tal realidad se está sacrificando el derecho sustancial.

Además, porque la diligencia de conciliación inició antes de la aludida fecha, pero culminó con posterioridad a ella debido al trámite que le imprimió la Procuraduría –suspensión y reanudación–, frente a cuyos efectos guarda silencio el artículo 21 de la Ley 640 de 2001. Finalmente concluyó manifestando que:

«…i) Convocada y aperturada {sic} la audiencia de conciliación prejudicial el 11 de agosto de 2015, en la misma diligencia se realizó la suspensión por la manifestación de una de las partes; ii) Al ser la audiencia reanudada el 25 de agosto de 2015 “cuando ya presuntamente se encontraba caducado el medio de control” y en ese mismo día fue expedida la respectiva constancia de no conciliación; iii) Deberían resurgir los términos a partir del mismo 25 de agosto de 2015, para presentar la respectiva reclamación por el medio de control de controversias contractuales, lo que indicaría que aún no se podía hacer exigibles los (04) días que se encontraban anidados antes de que finiquitara el medio de control, por lo anterior es viable manifestar que el 25 de agosto de 2015 inicia el término contrarreloj de 4 días para presentar la demanda, en suma la caducidad del medio se habría cumplido el viernes 28 de agosto de 2015, declarando entonces que la acción fue presentada en términos y no habría lugar a lo expresado por los falladores en las instancias que han sobrevenido para resolver Litis».

**5. Trámite en segunda instancia**

El Despacho, con auto del 14 de noviembre de 2017, ordenó vincular a terceros con interés y notificar la nulidad saneable, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 del CGP, al Consorcio Hormigón y a Construclínicas S.A.[[17]](#footnote-17) Remitidas las misivas del caso,[[18]](#footnote-18) intervino:

**6. El Consorcio Hormigón y Atempo Inversiones** (antes Construclínicas S.A.)

Mediante apoderado judicial, las anteriores personas jurídicas allegaron memorial en el que solicitaron:[[19]](#footnote-19)

«Por los anteriores argumentos de hecho y de derecho, y cumpliendo lo dispuesto en la providencia de fecha 14 de noviembre de 2017, les solicito se sirvan tutelar los derechos fundamentales del DEBIDO PROCESO y de ACCESO A LA JUSTICIA que le asiste al SISTEMA UNIVERSITARIO DEL EJE CAFETERO y al CONSORCIO HORMIGÓN, vinculado como tercero interesado, y como consecuencia de ello se proceda a

1. Revocar el fallo de tutela de primera instancia de fecha 27 de septiembre de 2017, dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

De manera concomitante con lo anterior

2. Revocar el auto del 04 de febrero de 2016, con ponencia de la magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada, de la Subsección “A”, de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3. Revocar el auto del 16 de febrero de 2017, con ponencia del Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, de la Subsección “C”, de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

4. Dejar sin valor y sin efecto jurídico los mencionados autos del 04 de febrero de 2016 y del 16 de febrero de 2017.

5. Ordenar a la Subsección “A”, de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitir la demanda de controversia contractual contra Bogotá D.C. - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS, en la cual mi representada actuará como litisconsorte».

Coadyuvó los defectos alegados por **SUEJE**, como fueron el fáctico, sustantivo, violación directa de la constitución y procedimental por exceso ritual manifestó, toda vez que la presentación de la acción con posterioridad a la fecha de caducidad de la acción de controversias contractuales obedeció a una circunstancia imputable a la Procuraduría General de la Nación, pues la Procuraduría Quinta Judicial II para asuntos Administrativos suspendió la audiencia el 11 de agosto de 2015, esto es 7 días calendario antes de que operara el fenómeno de la caducidad de la acción y la reanudó hasta el día 25 de agosto de ese año, día en el que se presentó el medio de control ante la jurisdicción.

Finalmente, afirmó que el Consejo de Estado no debe sacrificar el derecho sustancial que le asiste al accionante y, por ende, los terceros interesados vinculados en segunda instancia por un trámite irregular que se generó en la Procuraduría Quinta Judicial II para asuntos Administrativos y, con ello, denegar el acceso a la justicia a que tiene derecho con ocasión de las diferencias contractuales que se generaron por el Convenio No. 0321 de 2009.

1. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**1. Competencia**

Esta Sala es competente para asumir el conocimiento de la impugnación presentada, según lo establecido por el Decreto No. 2591 de 1991[[20]](#footnote-20), el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto No. 1069 de 2015[[21]](#footnote-21) y por el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003[[22]](#footnote-22) de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2. Asunto bajo análisis**

De conformidad con el fallo de primera instancia y la impugnación presentada, corresponde a la Sala determinar:

i. La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; superado lo anterior;

ii. Se debe establecer si el fallo de tutela de primera instancia se debe confirmar, modificar o revocar, a partir de los argumentos dados en la impugnación, así como los terceros vinculados en segunda instancia y se analizará si la **Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado**, al confirmar el rechazo de la demanda por caducidad de la acción, afectó los derechos indicados por éstos.

**3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012[[23]](#footnote-23), **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales[[24]](#footnote-24), y en ella concluyó:

«…si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente**».[[25]](#footnote-25)

Conforme al anterior precedente, es claro que la Corporación hamodificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutelay, en consecuencia, conforme a él, es necesarioestudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, para la Sala ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los «*fijados hasta el momento jurisprudencialmente*».En efecto, sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia[[26]](#footnote-26) a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva.

**4. Fondo**

La Sala, una vez estudiada la impugnación, la intervención de los terceros vinculados en segunda instancia, el expediente ordinario allegado en calidad de préstamo y la providencia judicial cuestionada, confirmará el fallo tutela de primera instancia, por los motivos que pasan a explicarse.

En la providencia judicial que se cuestiona con la presente acción constitucional se confirmó el rechazo del medio de control de controversias contractuales por haber operado el fenómeno jurídico de la **caducidad de la acción**.

En el proceso ordinario, el **SUEJE**, al apelar[[27]](#footnote-27) la providencia del 4 de febrero de 2016, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca[[28]](#footnote-28), argumentó:

«Lo primero en señalar, es que el Despacho revisó la constancia 177-2015 de la Procuraduría 5 Judicial II para Asuntos Administrativos de la ciudad de Bogotá, fechada 25 de agosto de 2015, en su numeral primero.

Pero lo cierto, es que esa descripción no obedece a la realidad del trámite ante la Procuraduría; la presentación de la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público se cumplió el 12 de mayo de 2015 como paso a probarlo.

La sede o domicilio de SUEJE – Sistema Universitario del Eje Cafetero es la ciudad de Pereira; por ello el día 12 de mayo de 2015 ante la Procuraduría Judicial II en Asuntos Administrativos se presentó la solicitud de conciliación e interrumpió la caducidad de la acción.

Lo ocurrido en el presente caso es que la Procuraduría en Bogotá, sitio donde debía celebrarse la audiencia por competencia territorial, la radicó {sic} 25 de mayo de 2015.

(…)

En consecuencia, la fecha de presentación de la solicitud de conciliación fue el 12 de mayo de 2015, interrumpió la caducidad de la acción, la audiencia cumplida el 25 de agosto de 2015 revivió el término de caducidad interrumpido nuevamente con la presentación de la demanda el día 25 de agosto de 2015; luego, la demanda se presentó en término y no ha ocurrido el fenómeno de la caducidad».

La autoridad judicial acá cuestionada, para resolver lo anterior, realizó una exposición inicial de la figura de la caducidad de la acción, donde indicó:

«Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad del medio de control es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un lapso habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales[[29]](#footnote-29). En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de la acción contencioso administrativa que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal[[30]](#footnote-30)».

Luego, razonó sobre el momento a partir del cual se inicia el conteo de la caducidad del medio de control de controversias contractuales, especialmente, cuando se está ante contratos que requieren una etapa adicional para su liquidación, a la luz de la Ley 80 de 1993; tema frente al cual, el *a quem* del proceso ordinario manifestó que se deben tener en cuenta las siguientes reglas:

«1. Cuando el contrato no sea de aquellos que no requieren una etapa posterior para su liquidación, el término de caducidad se cuenta a partir de la finalización del contrato.

2. Cuando el contrato sea de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, dicho término corre una vez surtida la correspondiente liquidación.

3. En los eventos en que el contrato es de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, pero ésta finalmente no se llevó a cabo, la caducidad de la acción iniciará su computo a partir del vencimiento del plazo establecido para la liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral + 2 meses unilateral, es decir 6 meses siguientes a la finalización del contrato).

4. Asimismo, cuando el contrato requiere una etapa posterior para su liquidación y esta se lleva a cabo con posterioridad al vencimiento del plazo establecido para dicha liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral + 2 meses unilateral, es decir 6 meses siguientes a la finalización del contrato), en todo caso, la caducidad habrá iniciado su conteo a partir de la fecha en que este plazo venció.

De manera que si con posterioridad al vencimiento del plazo de liquidación las partes de común acuerdo o la administración unilateralmente liquidan el contrato, el computo del término de caducidad no se altera, por el contrario, las partes solo tendrán oportunidad de demandar dentro del tiempo que reste para completar los 2 años cuyo conteo inició con el vencimiento del plazo de liquidación.

5. Finalmente, cuando la liquidación del contrato se lleve a cabo luego de vencidos los términos de liquidación y caducidad (2 años), las partes podrán acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pero ya no en acción de controversias contractuales, porque ésta habrá caducado, sino mediante la simple impugnación del acto administrativo que decidió la liquidación, en cuyo caso encontrará nuevos y diferentes tiempos de caducidad».

Establecido el anterior marco conceptual, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado entró a estudiar el caso concreto, frente al recurso de apelación que presentó el hoy tutelante, al revisar el Convenio Interadministrativo No. 0321 de 2009, suscrito por el Distrito de Bogotá – Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos, en cuya cláusula decimosegunda,[[31]](#footnote-31) las partes acordaron un plazo específico dentro del cual éste debía liquidarse bilateralmente, esto es, el término de cuatro (4) meses, a partir de su terminación. Asimismo, las partes establecieron en el convenio anteriormente mencionado que se daría aplicación al artículo 61 de la Ley 80 de 1993.[[32]](#footnote-32)

Así con el material probatorio allegado al proceso ordinario, la autoridad judicial cuestionada encontró que el anterior negocio jurídico inició el día **10 de diciembre de 2009**,según consta en el acta de inicio[[33]](#footnote-33) y finalizó el día **15 de noviembre de 2012,** de conformidad con el acta de entrega final suscrita por las partes contratantes.[[34]](#footnote-34)

Así las cosas, explicó que teniendo en cuenta que el convenio interadministrativo No. 0321 de 2009 finalizó el día **15 de noviembre de 2012,** las partes tenían hasta el día **15 de marzo de 2013** para liquidarlo de manera bilateral, teniendo en cuenta los 4 meses fijados de común acuerdo por las partes y no habiéndose liquidado de manera bilateral el contrato dentro del término fijado por las partes. Seguidamente, se empezó a contar el término de los 2 meses, para que la Administración lo liquidará de manera unilateral, el cual venció el día **15 de mayo de 2013**,lo que no hizo la Administración. Por lo tanto, el término de caducidad de 2 añoscomenzó a contarse al vencerse éste último término, esto es, desde el **16 de mayo de 2013.**

Luego, el proveído bajo estudio analizó lo referente a la conciliación prejudicial, la cual se radicó el día **12 de mayo de 2015**,[[35]](#footnote-35) y expuso conforme con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001[[36]](#footnote-36) el término de caducidad o prescripción se suspende hasta que se logré un acuerdo conciliatorio o se expida el acta respectiva o hasta el vencimiento del término de tres (3) meses, lo que ocurra primero. Donde explicó:

«…la Sala advierte que si bien la audiencia de conciliación prejudicial se dio inició el día **11 de agosto de 2015** y se suspendió hasta el día **25 de agosto de ese mismo año,** esto no es obstáculo para contar el término de caducidad del presente medio de control a partir del día **12 de agosto de 2015,** toda vez que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 es clara {sic} en afirmar que la suspensión se presenta, se reitera hasta que se logré un acuerdo conciliatorio o se expida el acta respectiva de que trata el artículo 2 de la norma en cita[[37]](#footnote-37) o hasta el vencimiento del término de tres (3) meses, lo que ocurra primero y en este caso ocurrió que se venció primero el término de los tres (3) meses.

No obstante, teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el día **12 de mayo de 2015,** esto es 4 días antes a que se venciera el término de caducidad del presente medio de control, estos días sumarán al cómputo del plazo de los dos (2) años.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la suspensión del término se levantó el día **12 de agosto de 2015,** sumados los 4 días antes mencionados, se tendrá que el término de caducidad del presente medio de control venció el día **16 de agosto de 2015;** sin embargo, como dicho día es domingo y el 17 siguiente es festivo, se encuentra que el presente medio de control caducó el día siguiente hábil, esto es el día martes, **18 de agosto de 2015.**

Ahora, sí la demanda se presentó el **25 de agosto de 2015** es evidente que la caducidad ya había operado puesto que, como se reitera, está se consolidó el día **18 de agosto de 2015**».[[38]](#footnote-38)

Este juez evidencia de lo narrado hasta este punto que la decisión cuestionada no es arbitraria ni caprichosa, pues ésta se sustentó en la realidad fáctica, en las normas jurídicas, el procedimiento establecido para ello y los criterios jurisprudenciales aplicables al caso, motivo por el cual no se configuran los defectos alegados.

La caducidad de la acción es un fenómeno jurídico que está regulado por normas de orden público y, es por ello, que esta solo se puede afectar por disposiciones de igual jerarquía. Como sería lo establecido en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, así:

«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**».

En iguales términos fue recogida la anterior norma en el artículo 3 del Decreto No. 1716 de 2009,[[39]](#footnote-39) al desarrollar la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo[[40]](#footnote-40) e introdujo un párrafo del siguiente tenor:

«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**».

Como se observa, la Ley 640 de 2001 y el Decreto No. 1716 de 2009 son claros en fijar que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, **únicamente hasta por 3 meses,** **suspensión que no se podrá prorrogar**.

Ahora bien, los accionantes, de forma desprevenida, consideraron en sus argumentos que al haber suspendido la Procuraduría la audiencia el día 11 de agosto y haberla reanudado el 25 de agosto de 2015, con fundamento en el artículo 10[[41]](#footnote-41) del Decreto No. 1716 de 2009, fecha en la cual se declaró fallida la conciliación,[[42]](#footnote-42) también aparejaba el reinició de los 4 días faltantes para que operara la caducidad al momento de presentar la solicitud de conciliación, lo cual se aleja del espíritu de la norma, pues esta hace referencia a la suspensión del trámite de la audiencia, pero los tiempos que congelan la prescripción o caducidad corren de forma independiente, como lo explicó la autoridad judicial cuestionada con la presente tutela.

Lo anterior, en virtud de las normas citadas, las que son precisas en indicar que una vez se radica la solicitud conciliación judicial prejudicial, los términos de caducidad y prescripción se suspenden, por imperio de la ley, **máximo hasta por tres meses**, una vez vencido este, se reanuda su contabilización por el lapso que faltare para que operen aquellos, independientemente de las vicisitudes del trámite o de lo que acuerden las partes.

Por lo anterior, para este juez constitucional, al no configurarse los defectos alegados por el accionante y los terceros vinculados en segunda instancia, confirmará la sentencia de primera instancia que negó el amparo deprecado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: Confirmar** la sentencia proferida el 27 de septiembre de 2017 por la Sección Cuarta del Consejo del Estado, por medio del cual **negó el amparo** solicitado por el **Sistema Universitario del Eje Cafetero**, por las mismas razones, se **niega** la solicitud de amparo elevada por los terceros interesados vinculados en segunda instancia, esto es, el **Consorcio Hormigón** y **Atempo Inversiones** (antes Construclínicas), de conformidad con la parte motiva de la presente decisión.

**SEGUNDO: Reconocer** personería jurídica al doctor HUMBERTO ENRIQUE ARIAS HENAO, como apoderado del **Consorcio Hormigón** y **Atempo Inversiones** (antes Construclínicas), según el poder visible a folio 217 del expediente.

**TERCERO: Devolver** el expediente ordinario allegado en calidad de préstamo, según el oficio visible a folio 137 del expediente.

**CUARTO: Enviar** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido por el artículo 32 del Decreto No. 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Presidente**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Consejera**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**Consejero**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Consejero**

1. Fls. 1 – 20. Poder fls. 21 – 22. Certificado de existencia y representación legal fls. 57- 62. [↑](#footnote-ref-1)
2. En la demanda de tutela no se endilgó concepto de vulneración alguna a esta entidad. [↑](#footnote-ref-2)
3. Que en lo pertinente ora: «*En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga*». [↑](#footnote-ref-3)
4. «*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*». [↑](#footnote-ref-4)
5. Dictado por el *a quo* dentro del proceso contencioso. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dictado por el *ad quem* del contencioso. [↑](#footnote-ref-6)
7. Fl. 16. [↑](#footnote-ref-7)
8. Fl. 65. [↑](#footnote-ref-8)
9. Procuraduría, Tribunal y Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-9)
10. Fls 66 - 72. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fl. 77. Original fl. 125. [↑](#footnote-ref-11)
12. Fls. 79 - 87. [↑](#footnote-ref-12)
13. Fls. 88 – 95. [↑](#footnote-ref-13)
14. Fls. 145 – 154. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fls. 162 – 167. [↑](#footnote-ref-15)
16. Fl. 16. [↑](#footnote-ref-16)
17. Fls. 179 – 180. [↑](#footnote-ref-17)
18. Fls. 181 -189. [↑](#footnote-ref-18)
19. Fls. 190 – 214. Poder fl. 217. Certificado de existencia y representación legal fls. 219 – 224. [↑](#footnote-ref-19)
20. «P*or el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*». [↑](#footnote-ref-20)
21. «*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho* ». [↑](#footnote-ref-21)
22. «*Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado*». [↑](#footnote-ref-22)
23. Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. C. P. María Elizabeth García González. [↑](#footnote-ref-23)
24. El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado. [↑](#footnote-ref-24)
25. Énfasis propio. [↑](#footnote-ref-25)
26. Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005. [↑](#footnote-ref-26)
27. Fls. 65 – 67. Cuaderno No. 3 del expediente ordinario. [↑](#footnote-ref-27)
28. Fls. 19 -22. [↑](#footnote-ref-28)
29. «*Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”*». [↑](#footnote-ref-29)
30. «*Corte Constitucional, SC {sic} -351 de 1994. Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actuen (sic) dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio*». [↑](#footnote-ref-30)
31. Fl. 22. Cuaderno No. 2 del expediente ordinario. [↑](#footnote-ref-31)
32. «*Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdos sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado*»*,* para lo cual se contaría con el término de dos (2) meses. [↑](#footnote-ref-32)
33. Fl. 154. Cuaderno No. 2 del expediente ordinario. [↑](#footnote-ref-33)
34. Fls. 285 – 286. *Idem*. [↑](#footnote-ref-34)
35. Fls. 68 – 82. Cuaderno No. 3 *idem*. [↑](#footnote-ref-35)
36. “*Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”*

    Empezó a regir desde el 24 de enero de 2002, pues en su artículo 50 se estableció que empezaría a regir un (1) año después de su publicación y fue publicada en el Diario Oficial No. 44.303 del 24 de enero de 2001. [↑](#footnote-ref-36)
37. «***ARTICULO 2o. CONSTANCIAS.*** *El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:*

    *1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.*

    *2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.*

    *3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.*

    *En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo*». [↑](#footnote-ref-37)
38. Énfasis del original. [↑](#footnote-ref-38)
39. «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». [↑](#footnote-ref-39)
40. Normativa hoy compilada en el Decreto No. 1069 de 2015, artículos 2.2.4.3.1.1.1 a 2.2.4.3.1.1.14. [↑](#footnote-ref-40)
41. «*Suspensión de la Audiencia de Conciliación. La Audiencia de Conciliación es susceptible de suspensión por solicitud expresa de ambas partes y siempre que el agente del Ministerio Público encontrare elementos de juicio respecto de la existencia de ánimo conciliatorio*». [↑](#footnote-ref-41)
42. Fl. 1. Cuaderno No. 2 del expediente ordinario. [↑](#footnote-ref-42)