**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Naturaleza**

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

**REVOCATORIA DIRECTA - Acto que niega - Caducidad de la acción**

frente a la pretensión de nulidad de la resolución 1222 del 6 de septiembre de 2013, por la cual la Secretaría de Salud del municipio de Medellín negó la solicitud de revocatoria directa de la resolución 1137 del 15 de agosto de ese mismo año, es necesario resaltar que la jurisprudencia de esta Corporación ha “sostenido que el acto que niega la revocatoria directa no es demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que no crea una situación jurídica nueva o diferente a la creada por el acto cuya revocatoria se pide” , además, conforme al artículo 96 del C.P.A.C.A. “ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto” ante la jurisdicción contenciosa, de manera tal que, contrario a lo que afirma el apelante, para efectos del cómputo del término de caducidad éste no podrá contarse desde la fecha de notificación de la resolución por la que se negó la solicitud de revocatoria directa.

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Término de caducidad**

Precisado lo anterior, en relación con la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el literal d del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (…) resulta menester determinar en el sub-lite a partir de qué momento se debe iniciar a contar el término de los 4 meses previstos en la norma acabada de transcribir. (…) la resolución 1137 del 15 de agosto de 2013, es un acto de adjudicación de un contrato, el cual, conforme al parágrafo 1 del artículo 77 de la ley 80 de 1993, no es susceptible de recursos por la vía gubernativa, de manera tal que, cuando se elevó la solicitud de revocatoria directa por parte de la Unión Temporal MASICE 2 contra la resolución de adjudicación, el término para el cómputo de la caducidad ya había iniciado. (…) observa la Sala que, para el caso concreto, el término caducidad debe empezar a contarse a partir del día siguiente a la publicación del acto acusado, esto es, el 16 de agosto de 2013, por lo que los 4 meses para demandar en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho fenecieron el 16 de diciembre de ese mismo año, razón por la cual y en vista de que la demanda fue presentada el 28 de marzo de 2014 la decisión tomada por el Tribunal de instancia será confirmada.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., veintidós (22) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00620-01(56738)**

**Actor: UNIÓN TEMPORAL MASICE 2**

**Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN -SECRETARÍA DE SALUD**

**Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la decisión tomada en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de la cual se declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

**ANTECEDENTES**

**La demanda**

1. El 28 de marzo de 2014, la Unión Temporal MASICE 2[[1]](#footnote-1), por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló demanda contra el municipio de Medellín -Secretaría de Salud-, con el fin de que se declare la nulidad de la resolución 1137 del 15 de agosto de 2013, mediante la cual le fue adjudicado un contrato a un proponente distinto a quien acá obra como demandante.

Así mismo, pidió la nulidad de la resolución 1222 del 6 de septiembre de 2013, por la cual la Secretaría de Salud del municipio de Medellín negó la solicitud de revocatoria directa de la resolución 1137 del 15 de agosto de ese mismo año.

Como restablecimiento del derecho, solicitó que se le paguen los perjuicios económicos causados por no haberle adjudicado el contrato para el cual era proponente.

2. El 27 de octubre de 2014 se admitió la demanda, se ordenó notificar personalmente a la demandada, al Ministerio Público y a los terceros interesados.

3. En el escrito de contestación de la demanda, la Secretaría de Salud de Medellín propuso como excepción, entre otras, la caducidad de la acción; para el efecto, sostuvo que la resolución 1137 del 15 de agosto de 2013 fue notificada a los terceros interesados el mismo día de su expedición y señaló que contra ella no procedía ningún recurso, razón por la cual el término de 4 meses para atacar por vía judicial la decisión allí contenida empezó a correr el 16 de agosto de 2013 y feneció el 16 de diciembre siguiente, de manera tal que, para el momento en que se presentó la demanda (28 de marzo de 2014), la acción ya estaba caducada.

4 El 3 de diciembre de 2015, en el Tribunal Administrativo de Antioquia se celebró audiencia inicial, en la cual se declaró probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la demandada.

Como fundamento de lo anterior, el *a* quo señaló que le asiste la razón a la entidad demandada toda vez que, en efecto, el término de caducidad empezó a correr el 16 de agosto de 2013, esto es, el día siguiente a la expedición de la resolución 1137 y finalizó el 16 de diciembre de ese mismo año; además, señaló que la solicitud de revocatoria directa presentada por la parte demandante no interrumpió el término de caducidad, conforme a lo establecido en el artículo 96 de C.P.A.C.A., de tal suerte que, para el momento en que fue interpuesta la demanda, la acción ya se encontraba caducada.

**Recurso de apelación**

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación. Como fundamento de lo anterior, señaló que se opone a la decisión por cuanto considera que el término de caducidad debe contarse a partir de la notificación de la resolución 1222 del 6 de septiembre de 2013, por la cual la Secretaría de Salud del municipio de Medellín negó la solicitud de revocatoria directa de la resolución 1137 del 15 de agosto de ese mismo año.

**CONSIDERACIONES**

**Competencia**

El recurso de apelación resulta procedente, comoquiera que fue interpuesto oportunamente y busca controvertir una providencia apelable, en los términos del numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A.

**Caso concreto**

Ahora bien, esta Corporación ha señalado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinados medios de control no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley o, de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional.

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

Así las cosas, frente a la pretensión de nulidad de la resolución 1222 del 6 de septiembre de 2013, por la cual la Secretaría de Salud del municipio de Medellín negó la solicitud de revocatoria directa de la resolución 1137 del 15 de agosto de ese mismo año, es necesario resaltar que la jurisprudencia de esta Corporación ha “sostenido que el acto que niega la revocatoria directa no es demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que no crea una situación jurídica nueva o diferente a la creada por el acto cuya revocatoria se pide”[[2]](#footnote-2), además, conforme al artículo 96 del C.P.A.C.A. “ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto” ante la jurisdicción contenciosa, de manera tal que, contrario a lo que afirma el apelante, para efectos del cómputo del término de caducidad éste no podrá contarse desde la fecha de notificación de la resolución por la que se negó la solicitud de revocatoria directa.

Ahora bien, precisado lo anterior, en relación con la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el literal d del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 prescribe:

**“**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”.

Conforme a lo anterior, resulta menester determinar en el *sub lite* a partir de qué momento se debe iniciar a contar el término de los 4 meses previstos en la norma acabada de transcribir.

Para el efecto, con el fin de establecer la fecha en que la demandante tuvo conocimiento de la resolución 1137 del 15 de agosto de 2013, observa la Sala que, a folio 423 del cuaderno 1, obra copia de la publicación realizada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública, la cual se realizó en la misma fecha de su expedición (15 de agosto de 2013).

Ahora bien, la resolución 1137 del 15 de agosto de 2013, es un acto de adjudicación de un contrato, el cual, conforme al parágrafo 1 del artículo 77 de la ley 80 de 1993[[3]](#footnote-3), no es susceptible de recursos por la vía gubernativa, de manera tal que, cuando se elevó la solicitud de revocatoria directa por parte de la Unión Temporal MASICE 2 contra la resolución de adjudicación, el término para el cómputo de la caducidad ya había iniciado.

Frente a lo anterior, observa la Sala que, para el caso concreto, el término caducidad debe empezar a contarse a partir del día siguiente a la publicación del acto acusado, esto es, el 16 de agosto de 2013, por lo que los 4 meses para demandar en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho fenecieron el 16 de diciembre de ese mismo año, razón por la cual y en vista de que la demanda fue presentada el 28 de marzo de 2014 la decisión tomada por el Tribunal de instancia será confirmada.

Sobre este punto, se considera importante resaltar que, si bien la parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público, lo cierto es que ésta se interpuso cuando el término de caducidad ya había operado.

**Costas**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que regula los procesos de naturaleza contenciosa administrativa, señala en forma expresa, frente a la condena en costas, que ésta procede cuando haya desistimiento tácito de la demanda (artículo 178), cuando éstas sean fijadas en la sentencia (artículo 188) y cuando se desestime o se desista del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (artículos 267 y 268, respectivamente).

Así las cosas, es claro que en este caso, en el que se resuelve una apelación contra un auto no debería haber condena en costas, por no tenerlo contemplado así el citado código.

Pero, por otra parte, el Código General del Proceso, frente al mismo tema, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

“Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

“2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

“3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

“4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

“5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

“6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

“7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

“8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

“9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción”(se resalta).

De aplicarse, esta norma, en cambio, si procedería la condena en costas, conforme tanto al numeral 1, como al numeral 3, pues, según aquél, “se condenará en costas … a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación … que haya propuesto” y, según el otro numeral (el 3), “en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”.

Frente a lo anterior, observa la Sala que el artículo 306 del C.P.A.C.A. remite al juez administrativo al código de procedimiento civil (ahora C.G.P.) pero solo en aquellos casos en que se esté ante aspectos o temas no regulados o no contemplados en el primero de estos códigos acabados de mencionar que, debe recordarse, es norma especial que rige los procesos contenciosos administrativos, circunstancia que impone tener presente que -como ya se advirtió- el legislador reguló la condena en costas para los procesos contenciosos y la circunscribió únicamente a los eventos atrás mencionados; en consecuencia y como este caso no encuadra en ninguno de estos últimos eventos, no habrá lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, se

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

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 3 de diciembre de 2015, en el trámite de la audiencia inicial, a través de la cual se declaró probada la excepción de caducidad de la acción

**SEGUNDO:** Sin condena en costas

**TERCERO:** En firme este proveído, **DEVUÉLVASE** el proceso al Tribunal de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

 **CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Integrada por Martín Sierra Quiroz y por el Centro Médico y Odontológico ORALSER S.A. [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 7 de octubre de 2016, radicado: 21.286. [↑](#footnote-ref-2)
3. “Artículo 77º.- *De la Normatividad aplicable en las actuaciones administrativas.* En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la Función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

“Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo.

“Parágrafo 1º.- El acto de adjudicación no tendrá recursos por la vía gubernativa. Este podrá impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según las reglas del Código Contencioso Administrativo.

“Parágrafo 2º.- Para el ejercicio de las acciones contra los actos administrativos de la actividad contractual no es necesario demandar el contrato que los origina” (subrayado fuera del texto). [↑](#footnote-ref-3)