

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Apelación auto que rechazó demanda por enriquecimiento sin justa causa / RECHAZO DE DEMANDA - Por caducidad de medio de control por presentación extemporánea del libelo demandatorio

El problema jurídico que ocupa a la Sala en esta oportunidad consiste en determinar cuál es la vía procesal procedente para formular las pretensiones de la demanda, con el fin de establecer cuál debe ser el término de caducidad predicable en el presente caso y aclarar si el requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se agotó o no.

RECURSO DE APELACION - Autos apelables por expreso mandato de la ley 1437 de 2011. / APELACION DE AUTO - Los de carácter interlocutorio señalados taxativamente en la norma / APELACION DE AUTO - Por regla general debe concederse en efecto suspensivo

El artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determinó, de manera taxativa, nueve (9) providencias de carácter interlocutorio pasibles del recurso de apelación. (...) A su turno, el artículo 243 de la Ley 1437 estableció que los autos relacionados en los numerales 1, 2, 3 y 4, son apelables cuando sean proferidos por los Tribunales Administrativos en primera instancia. Dicho precepto (artículo 243 de la Ley 1437 de 2011), a su turno, dispuso que el recurso de apelación debe concederse en el efecto suspensivo, salvo cuando esté referido a los numerales 2, 6, 7 y 9 de la misma norma, casos en los cuales se concederá en el efecto devolutivo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 243

APELACION DE AUTOS - Trámite del recurso conforme a las disposiciones de la ley 1438 de 2011 / TRAMITE APELACION DE AUTOS - Dos vías procesales relacionadas con la forma en la que se haya adoptada la decisión / TRAMITE APELACION DE AUTOS - En audiencia deberá interponerse, sustentarse dar traslado a la parte contraria y decidirse en el transcurso de la misma / TRAMITE APELACION DE AUTOS - Por escrito dentro de los tres días siguientes a su notificación cuando la decisión se notifica por estado

En relación con el trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011 estableció (...) dos trámites para el recurso de apelación de autos, dependiendo de la forma en que se haya adoptado la decisión respectiva, esto es si fue en audiencia o por escrito, los cuales pasarán a explicarse a continuación: (...) a. Si el auto se profiere en audiencia, la impugnación deberá interponerse y sustentarse en el transcurso de la misma; acto seguido, el juez, de manera inmediata, dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien respecto de la apelación referida; luego, la autoridad judicial respectiva resolverá si hay lugar a conceder, o no, dicho recurso, actuaciones procesales que quedarán en la constancia correspondiente. (...) b. Si el auto se profiere por escrito y además se notifica por estado, el recurso de apelación se deberá interponer y sustentar por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante la autoridad judicial que lo dictó. A su turno, del escrito de sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por el término de tres (3) días, sin necesidad de auto que así lo disponga; posteriormente, el mismo juez que dictó la providencia apelada decidirá si concede, o no, el recurso, en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 244

TRAMITE APELACION AUTOS - Novedad introducida por la Ley 1437 de 2011 / TRAMITE APELACION AUTOS - De encontrarse admisible por el juez de segunda instancia se debe resolver de plano y por escrito

Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente respectivo al inmediato superior para que lo decida de plano; en este aspecto conviene destacar que dicho procedimiento corresponde a una novedad introducida por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dentro del trámite de apelación de autos, comoquiera que el artículo 212 del Decreto-ley 01 de 1984, modificado por el artículo 68 de la Ley 1395 de 2010, contemplaba que la única decisión que se debía resolver de plano, sin necesidad de auto admisorio dictado por el superior, era aquel que desataba una solicitud de suspensión provisional, distinción que no se efectuó en la Ley 1437 de 2011, toda vez que –se insiste– en cuanto el recurso de apelación contra alguna de las decisiones previstas en el artículo 243 del citado cuerpo normativo sea remitido al superior, deberá resolverse de plano.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 243 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 212 / LEY 1395 DE 2010 - ARTICULO 68

ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Medio de control precedente para solicitar compensación / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Debe ser impugnado a través del medio de control de reparación directa / MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Vía procesal aplicable para solicitar compensación por enriquecimiento sin causa / ACTIO IN REM VERSO - Constituye causal de enriquecimiento sin causa mas no el medio para impugnar su compensación

Si bien es cierto que la Sala venía reconociendo el carácter autónomo de la actio de in rem verso cuando se pretendía la declaración del enriquecimiento sin justa causa de la parte demandada y el consecuente restablecimiento del desequilibrio patrimonial generado por tal situación, sin embargo, no es menos cierto que la Sala llegó a esa conclusión partiendo de una interpretación restrictiva de las acciones consagradas en el ordenamiento y de un análisis que la Sala Plena de la Sección Tercera rectificó en reciente providencia respecto del alcance de la reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, mediante sentencia de unificación de jurisprudencia, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, el 19 de noviembre de 2012, sentó su posición en torno a la procedencia de la acción de reparación directa como el cauce adecuado para ventilar judicialmente las pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, así como el carácter excepcional de su procedencia. (...) En línea con lo anterior, la Sala reitera que el enriquecimiento sin causa constituye una pretensión mientras que la autonomía de la actio in rem verso a que hace referencia la parte actora se refiere a la causal del enriquecimiento y no a la vía procesal aplicable; dicha autonomía se refiere más a lo sustancial que a su carácter procedimental. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con el medio de control precedente para demanda enriquecimiento sin causa, consultar sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Cambio jurisprudencial del Consejo de Estado atiente a la acción o medio de control precedente

La Sala reconoce que el tema objeto de la litis no ha sido pacífico ni con lo atinente al enriquecimiento sin causa, ni con la acción precedente; (...) en el año

2009 se planteó una modificación a la jurisprudencia según la cual la actio de in rem verso debía considerarse una acción autónoma de carácter compensatorio y no indemnizatorio, que no podía ejercerse bajo los supuestos de la reparación directa, sobre la base de considerar que en esta última se perseguía la responsabilidad del Estado y posterior indemnización más no la compensación como tal. (...) Sin embargo, lo cierto es que la anterior tesis nunca fue consolidada, reiterada, uniforme ni arraigada, por el contrario, presentó siempre divergencias hasta el año 2012, oportunidad en la cual se procedió precisamente, a dictar la anteriormente citada sentencia de unificación. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el cambio jurisprudencial del medio de control procedente para demandar enriquecimiento sin causa, consultar sentencia de 22 de julio de 2009, Exp. 35026, MP. Enrique Gil Botero.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Se encontró procedente conforme a la fecha de presentación de la demanda y ocurrencia de los hechos

La Sala estima pertinente puntualizar que si bien se registró la mencionada variación jurisprudencial en el tema objeto del sub examine, no es menos cierto que tanto para el momento en que ocurrieron los hechos a que se contrae el caso en examen, como para el tiempo en que se presentó la demanda, la jurisprudencia sostenía que la vía procesal procedente para solicitar las pretensiones de la demanda era la de la acción o medio de control de reparación directa.

TESIS JURISPRUDENCIAL - No vulneró los principios de favorabilidad y confianza legítima / TESIS JURISPRUDENCIAL - No justifica la presentación extemporánea del libelo demandatorio

Quien pretendiera iniciar el proceso no podía quedarse esperando, de manera indefinida, a que algún día se proferiera una providencia que pudiese favorecerlo. Por ello, si el argumento del actor para abstenerse de iniciar un proceso, consiste en señalar que habría estado actuando de conformidad con la “confianza” basada en cierta tesis jurisprudencial no consolidada, resulta necesario advertir que tal situación no configura defraudación de una expectativa legítima, sino que ello habría obedecido exclusivamente a su propia decisión por haberse limitado a “esperar”, sin advertir que el término de caducidad le transcurría de manera inexorable.

CONCILIACION PREJUDICIAL - Agotamiento del requisito de procedibilidad respecto de entidades que representan a la Nación / AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD - Cuando se lleva a cabo con cualquier entidad que forme parte integral de un mismo y único sujeto de Derecho Público demandando / AGOTAMIENTO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD - Se realizó en debida forma conciliación con una de las entidades que conformaron el sujeto de Derecho Público demandado

En el sub examine se tiene que si bien tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, como el Consejo Superior de la Judicatura cuentan con cierta autonomía e independencia, lo cierto es que estas tres entidades son integrantes y representantes de una misma y única persona jurídica, por lo cual, no es posible argumentar que al surtir el trámite de conciliación con una sola de las mencionadas entidades y no con las tres, no se hubiere dado cumplimiento al aludido requisito de procedibilidad, comoquiera que, se reitera, tales entes forman parte integral de un mismo y único sujeto de Derecho Público. **NOTA DE**

RELATORIA: Sobre el agotamiento del requisito de procedibilidad cuando se demanda un mismo y único sujeto de Derecho Público, consultar sentencia de 10 de julio de 2013, Exp. 28861, MP. Mauricio Fajardo Gómez.

CADUCIDAD - Noción / CADUCIDAD - Limita el tiempo para ejercer el derecho de acción / CADUCIDAD - Representa un plazo perentorio para que las partes impulsen el litigio / TERMINO DE CADUCIDAD - Determina el tiempo en el cual el derecho puede ser útilmente ejercitado

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad para aquellos eventos en los cuales determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro de este plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Ejercicio oportuno. / TERMINO CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Dos años desde el día siguiente a la ocurrencia del hecho dañoso que motiva la presentación de la demanda o de su conocimiento por el demandante

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 164, numeral 2°, literal i), dispone, respecto de la oportunidad para presentar la demanda de reparación directa, (...) un término de dos (2) años, contados desde el día siguiente al acaecimiento del hecho u omisión que da lugar al daño por el cual se demanda la indemnización, para intentar el medio de control de reparación directa, período que, una vez vencido, impide solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por haberse configurado el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 164 - NUMERAL 2 - LITERAL I

CONTEO TERMINO DE CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - En procesos por enriquecimiento sin causa / CONTEO TERMINO DE CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA POR ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - A partir del momento en que se hace exigible la última obligación de pago

Para efectos de establecer la forma en la cual se debe computar el término de caducidad del medio de control de reparación directa, resulta necesario señalar que en el caso concreto el hecho dañoso se habría configurado a partir del momento en que se hizo exigible la última obligación de pago a favor de la parte actora, esto es el 31 de junio de 2007, según lo revelan las pretensiones de la demanda.

CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Se configura por presentación de demanda fuera del término legal, es decir pasados los dos años señalados en la ley / CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Hace procedente el rechazo de la demanda

Se concluye que la oportunidad para presentar el medio de control impetrado ha caducado, comoquiera que, se reitera, el mencionado término concluyó en octubre de 2009 mientras que la demanda se impetró el 3 de abril de 2013, razón por la

cual para la Sala resulta evidente que el plazo para ejercer el medio de control pluricitado había fenecido, puesto que para el referido momento de presentación de la demanda ya habían transcurrido los 2 años de que trata el artículo 164, numeral 2°, letra i), del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En línea con lo anterior, la Sala confirmará la decisión apelada, dado que a partir del análisis que aquí se ha efectuado, se impone concluir que el medio de control ejercido se encuentra caducado.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 164 - NUMERAL 2 - LITERAL I

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-36-000-2013-00417-01(48477)

Actor: COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y OTROS

Referencia: APELACION AUTO - LEY 1437 DE 2011 - ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el proveído dictado el 4 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Rechazar la demanda del presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaría de la Sección, devuélva[n]se al interesado los documentos acompañados con la demanda sin necesidad de desglose, y archívese la actuación”.
(Fl. 52-59 C. Ppal).

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda.

En escrito presentado el 3 de abril de 2013, la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., por conducto de apoderado judicial, presentó demanda, en ejercicio de la *“actio in rem verso”*, contra La Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y el Consejo Superior de la Judicatura, para que se les condene a *“pagar a la demandante la suma de doce mil trescientos cincuenta y siete millones cuatrocientos veinticinco mil pesos (\$12.357´425.000) o aquella que resulte probada en el proceso, por concepto de compensación de los servicios de telegrafía prestados a los órganos y dependencias de la rama judicial del poder público, durante el período comprendido entre el mes de junio del año dos mil tres (2003) al mes de julio del año dos mil siete (2007)”* (Fls. 2-41 C. 1).

1.1.2. Como hechos relevantes, la parte actora señaló:

Que en virtud del Decreto-Ley 2146 de 1955 y la Resolución Reglamentaria No. 1636 de 1957 se fijó el marco normativo de prestación del servicio de telegrafía a la Rama Judicial, y en consecuencia la empresa TELECOM cumplió con la mencionada obligación legal desde entonces.

Que en 1995 las empresas TELECOM y Adpostal firmaron un convenio interadministrativo a través del cual se comprometían a prestar el servicio de telegrafía y de correo, respectivamente.

Que en el año 2000 las aludidas empresas acordaron que los telegramas de organismos judiciales debían ser cobrados a las Cortes, Consejo de Estado, Tribunales, Fiscalía, etc., y pactaron adelantar operaciones conjuntas –entre TELECOM y Adpostal-, encaminadas a obtener aprobación presupuestal y la cancelación del servicio prestado a la fecha.

Que, sin embargo, no sólo no se efectuaron los pagos sino que por requerimiento del Consejo Superior de la Judicatura fueron conminados a continuar con la prestación del servicio.

Que durante los años 2000, 2001 y 2002, el Consejo Superior de la Judicatura y TELECOM suscribieron convenios interadministrativos en los que acordaron que TELECOM prestaría los servicios de telegrafía y telefax a las dependencias

judiciales y administrativas de la Rama Judicial, servicios cuyo pago estaba incluido en el presupuesto pero que tales desembolsos no se hicieron efectivos.

Que en el año 2003 fue creada la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., con el objeto de prestar los servicios de franquicia telegráfica y postal de la Rama Judicial. En consecuencia, fue la nueva empresa la que asumió los requerimientos de pago que hacía TELECOM y luego de recibir distintas propuestas de pago y reconocimiento de la deuda por parte de los destinatarios del servicio, no fue atendida la remuneración.

Que el 11 de noviembre de 2005 el Consejo Superior de la Judicatura suscribió conciliación financiera en la que reportó un saldo a favor de la Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., por el monto de \$12.333'248.760 desde agosto de 2003 hasta el 31 de julio de 2005.

Que en abril de 2006 suscribió otra conciliación en la que reportó un saldo a favor de la aludida empresa de "\$2.540'351,28" por los servicios prestados entre el 1 de agosto de 2005 y el 31 de diciembre de 2005.

Que en el 2006 Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., le pidió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que le informara acerca de los aportes que se habían realizado a Adpostal para debitarlos del saldo total adeudado a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

Que ese mismo año Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., le informó al Consejo Superior de la Judicatura que desde el 1 de agosto de 2003 se debían \$12.823'000.000 sin incluir los saldos comprendidos entre agosto de 2005 y febrero de 2006 y se celebró un acuerdo de pago advirtiendo que de no cumplirse se suspendería el servicio.

Que en el 2007 se expidió la Ley 1157 mediante la cual se aprobaron los pagos por el servicio de telegrafía prestados por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., a la Administración Judicial a partir del 1 de julio de 2007, 2008 y 2009, en consecuencia se señaló que el pago del período comprendido entre junio de 2003 y julio de 2007 quedó pendiente.

Que entre los años 2008 y 2009 se llevó a cabo el trámite de conciliación prejudicial entre la parte actora y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

La parte actora concluyó que de manera constante, entre los años 2006 y 2010, se hicieron peticiones, cobros, requerimientos, solicitudes y demás actuaciones encaminadas a obtener el saneamiento del pago a ella, dirigidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Consejo Superior de la Judicatura y pese a recibir múltiples respuestas y propuestas de pago, al momento de presentar la demanda que ahora se estudia, no se han hecho efectivos en relación con los servicios prestados entre los años 2003 y 2007.

1.2. Mediante proveído dictado el 5 de septiembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca inadmitió la demanda referida, de conformidad con las siguientes consideraciones:

“(…).

2.2. En primer lugar se advierte que con la demanda no se aportó el cumplimiento del trámite de conciliación extrajudicial respecto de algunos de los sujetos aquí demandados, establecido como requisito de procedibilidad para la acción en el numeral 1 del artículo 161 del C.P.A.C.A.

(…)

Para el efecto, la demandante anexó copia de un trámite de conciliación llevado a cabo entre los años 2008 y 2009 el cual culminó según acta del 15 de octubre de 2009 suscrita entre Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y el único convocado Ministerio de Comunicaciones. En ese trámite la solicitud de la convocante se dirigió al reconocimiento y pago de unas sumas de dinero por concepto de los servicios telegráficos prestados entre agosto de 2003 y junio de 2007. El despacho advierte que en dicho trámite no estuvieron convocados la Rama Judicial ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que ahora son materia de la demanda del presente asunto.

(…) razón por la cual el despacho inadmitirá la misma de conformidad con lo establecido en el artículo 170 del C.P.A.C.A., con el fin de que el apoderado de la parte demandante acredite haber adelantado el trámite de la conciliación prejudicial respecto de todos los sujetos contra los cuales se dirigió la demanda.

2.3. Adicionalmente y en cuanto a la oportunidad para presentar la demanda, el literal i) del numeral 2 del artículo 164 idem establece que

para el ejercicio del medio de control de reparación directa la demanda “deberá presentarse dentro del término de los 2 años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.

Al respecto, el despacho advierte [que] en la demanda no se hace alusión a este aspecto que es necesario para determinar lo relativo a la oportunidad en el ejercicio del medio de control, por lo cual se inadmitirá la demanda en los términos del artículo 162 del C.P.A.C.A.” (Fls. 44-45 C. 1).

1.3. En atención a lo anterior, la parte actora presentó escrito de subsanación de la demanda el 21 de mayo de 2013 y sostuvo lo siguiente:

(...)

a)

1. *Para el momento en que se adelantó el Trámite conciliatorio con la participación del entonces Ministerio de Comunicaciones, tal como se lee en la respectiva acta, el Ministerio Público advirtió que por tratarse de una actio in rem verso o acción de enriquecimiento sin causa, de naturaleza autónoma, no se necesitaba agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación y así se dejó plasmado en el hecho 124 de la demanda. Copia de esa acta también fue aportada al expediente.*
2. *Para el momento en que se adelantó el trámite de conciliación antes indicado, la jurisprudencia del Consejo de Estado establecía que la acción de enriquecimiento sin causa era una acción autónoma, diferente a las indicadas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A., y así lo entendían los operadores del Ministerio Público, los funcionarios públicos y, concordante con ellos, lo debían tener por cierto, bajo el principio de la confianza legítima, los administrados.*

(...)

b)

Tal como lo advierte el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial del diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012) (...) “... la acción pertinente para aducir una pretensión de enriquecimiento sin causa en aquellos casos en que resultaría procedente pues se cuestiona si se trata de una acción autónoma o, por el contrario, puede utilizarse para ello la acción de reparación directa prevista en el Código Contencioso Administrativo. // Que se trata de una acción autónoma la soportan sus defensores en que el enriquecimiento sin causa, amén de exigir la inexistencia de una causa lo que descarta la acción contractual, es, de carácter compensatoria y no indemnizatoria y por ende no puede ejercerse para ello la acción de reparación directa pues en esta se persigue la declaración de la responsabilidad del Estado y la consecuente indemnización integral de los perjuicios. // Quienes

sostienen que el enriquecimiento sin causa puede pretenderse al amparo de la acción de reparación directa se apoyan en que de acuerdo con el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo mediante esta acción se puede demandar la reparación del daño cuando la causa sea, entre otras, un hecho de la administración.

(...)

La tesis sobre la autonomía de la actio in rem verso, explicaba que la misma hallaba su fundamento en el propio articulado del Código Civil, a consecuencia de lo cual era posible interponer la misma dentro de los términos de prescripción (caducidad) contenidos en dicho estatuto normativo. Se decía entonces que el término de caducidad de la acción in rem verso, era de 10 años según lo preceptuado en el artículo 2536 ibidem.

(...)"

Adicionalmente, señaló que el Consejo de Estado unificó jurisprudencia en torno a este tipo de asuntos y estableció que lo atinente a la competencia y la caducidad de la *actio in rem verso* se regiría por las normas de reparación directa, sin embargo, la parte actora agregó que dicha unificación jurisprudencial no podía ir en contra de la seguridad jurídica y del derecho de quienes habrían entendido que el término de caducidad sería de 10 años.

En el aludido escrito de subsanación de la demanda se concluyó lo siguiente:

“Visto lo anterior, se precisa que la acción se ejerce en tiempo, pues se trata de solicitar el reconocimiento de servicios telegráficos prestados a los órganos y dependencia de la rama judicial del poder público por el período indicado en las pretensiones de la demanda, con la indicación adicional –también de acuerdo con los hechos de la demanda,- que las entidades demandadas han reconocido no sólo la prestación del servicio antes indicado, sino quede (sic) tiempo en tiempo –la última gestión para efectuar una apropiación presupuestal, estaba prevista para el año 2012- se han comprometido a gestionar las apropiaciones presupuestales para efectuar el pago de tales servicios, sin gestión efectiva de ninguna naturaleza, tal como se relata en los hechos de la demanda, por lo que en consecuencia, esta demandada se ha presentado en tiempo”. (Fls. 46-50 C. 1).

1.4. Proveído impugnado.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de proveído calendado el 4 de julio de 2013, rechazó la demanda mencionada con fundamento en los siguientes argumentos:

“2.3. La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

La conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos es un mecanismo de solución de los conflictos entre los particulares y el Estado, que debe adelantarse ante la Procuraduría General de la Nación como requisito de procedibilidad de la reparación directa.

(...)

Para el caso de la reparación directa fundada en el principio del enriquecimiento sin causa, tal como lo indicó el apoderado demandante, el Consejo de Estado recientemente unificó su jurisprudencia, indicando que el medio procesal para acceder a la acción in rem verso es el de la reparación directa.

(...)

Ahora bien, como en el presente caso la demanda se presentó el 3 de abril de 2013, entonces la actuación se encuentra bajo la vigencia incluso de la Ley 1285 de 2009, lo que determina el deber de aportar la constancia del trámite de la conciliación extrajudicial, también contra la Rama Judicial y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y no solo respecto del hoy Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

La Sala no acoge la razón expresada por el demandante acerca de la posición del Ministerio Público en cuanto a que no era necesario tramitar la conciliación prejudicial, puesto que con independencia del carácter autónomo de la acción in rem verso, ello no determinaba, ni entonces ni ahora, que se considerase una excepción al deber de agotar el requisito de procedibilidad, máxime cuando la propia demandante sí convocó a uno de los demandados –el Ministerio de Comunicaciones- al trámite de la conciliación.

(...)

2.4. Oportunidad para el ejercicio del medio de control.

(...)

Para resolver el primer aspecto de la caducidad, la Sala advierte que la sentencia aludida por el apoderado de la demandante no constituyó precedente unívoco, dado que para la misma época también la misma Sección Tercera predicaba la tesis contraria, aplicando el término de la caducidad de la acción de reparación directa para pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa.

(...)

Por su parte, en decisión anterior, la misma Corporación había establecido que para el caso de la acción in rem verso fundada en

servicios prestados a una entidad estatal, el término de caducidad es de dos años.

(...)

La Sala considera que la falta de una tesis unificada sobre la naturaleza de la acción en estos casos, no determina que su ejercicio estuviera sometido a la regla de la prescripción del derecho de que trata el artículo 2536 del Código Civil, puesto que la institución de la prescripción es diferente de la de caducidad; las normas que las regulan no son aplicables indistintamente.

(...)

Por ello, la Sala considera que en este caso la vía procesal –tanto en la época de los hechos como en la actualidad-, es la de la reparación directa, razón por la cual sí es exigible el término de caducidad, hoy regulado en el inciso i) del artículo 164 del C.P.A.C.A.

Al respecto, esta Sala se ha pronunciado reiteradamente en sentido similar¹, para concluir que el término de caducidad en materia de pretensiones relativas a la acción in rem verso es de dos años, según las reglas del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo vigente para entonces, de cuya muestra se cita:

“(...)

Quiere aclarar la Sala que si bien la pretensión de enriquecimiento sin justa causa ha sido considerada por la jurisprudencia nacional como una acción independiente y autónoma, y que podría regularse por normas del derecho privado en sus aspectos procesales y sustancial, para el caso específico de una pretensión contencioso administrativa, ésta debe ser enmarcada dentro de las acciones que taxativamente se encuentran reguladas en el C.C.A., es decir que la pretensión de enriquecimiento al no regularse como una acción contenciosa independiente, debe enmarcarse necesariamente en alguna de las acciones previstas en el ordenamiento, siendo la más adecuada la acción de contenido indemnizatorio, la reparación directa.

(...)

Así las cosas, una vez acaecido alguno de los supuestos consagrados en la norma, el interesado cuenta con el término perentorio de dos (2) años para demandar, pero si los deja transcurrir sin presentar la demanda, la acción caduca. (...)

¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2012, Rad. 2011-00050, MP: Alfonso Sarmiento Castro.

En consecuencia, la Sala considera que el deber de la parte demandante de ejercer oportunamente el derecho de acción, sí estaba definido en la legislación correspondiente vigente a la fecha de los hechos –artículo 86 del Código Contencioso Administrativo-, y que en la actualidad se encuentra previsto de igual forma en el literal i) del artículo 164 del C.P.A.C.A., por lo que la situación jurídica respecto de la aludida prestación económica se había consolidado al menos para el mes de julio de 2007, cuando según la demandante no se incluyó reconocimiento ni pago alguno por parte de las demandadas en la partida de gastos del presupuesto general de la Nación, como sí ocurrió para el período posterior”. (Fls. 52-59 C. Ppal).

El *a quo* concluyó, en referencia al pronunciamiento que hizo la parte actora en su escrito de subsanación de demanda, respecto de una última manifestación realizada por el Ministerio de Comunicaciones con fecha del 3 de marzo de 2010 en la que se comprometieron a iniciar el trámite correspondiente para el pago, que aún si se tuviera en cuenta esa fecha como punto de partida para iniciar el cómputo del término de caducidad, este habría vencido el 4 de marzo de 2012 y comoquiera que la demanda se presentó el 3 de abril de 2013 estaría, igualmente, caducada.

1.5. La impugnación.

En escrito presentado oportunamente el 23 de julio de 2013, inconforme con la anterior decisión, la parte actora presentó recurso de apelación; como fundamento de su inconformidad señaló, básicamente, lo siguiente:

“1. Los particulares no están obligados a soportar las consecuencias de los cambios jurisprudenciales”.

La parte actora alegó que los cambios jurisprudenciales, aún cuando se hacen con el fin de ser aplicables a las circunstancias actuales, no pueden causar afectaciones a los derechos o expectativas de los administrados generándoles cargas adversas o consecuencias nocivas.

Por lo anterior aseguró que en su caso particular no resulta adecuado que se le exigiera que se tramite la demanda a través de la acción de reparación directa, por cuanto dicha parte tuvo por cierto que en virtud de jurisprudencia del Consejo de Estado, la *actio in rem verso* se regulaba bajo las normas del Código Civil por considerarse una acción de naturaleza autónoma.

“2. Violación del derecho fundamental de acceso a la justicia”.

En el recurso de apelación se sostuvo que teniendo en cuenta que el Acceso a la Administración de Justicia es un derecho fundamental que pretende garantizar la prestación jurisdiccional a los individuos para proteger sus derechos con igualdad, tal principio no puede entenderse en un sentido netamente formal.

Consideró que existiendo dos posturas jurisprudenciales el *a quo* no debió haber escogido aquella que niega el Acceso a la Administración de Justicia, puesto que ello implicó la adopción de una posición contraria al mencionado derecho fundamental.

“3. La interrupción natural de la prescripción de las acciones”.

En este capítulo, la parte actora citó el artículo 2539 del Código Civil para señalar que *“la prescripción de las acciones se ve interrumpida de forma natural en los casos [en] que media el reconocimiento de la obligación por parte del deudor, tácita o expresamente, tema ampliamente reconocido e indiscutido por la Jurisprudencia y la Doctrina”.*

Lo anterior para aseverar que el término de caducidad se debe contar desde el momento en que se materializó la última manifestación de los demandados en el sentido de aceptar la obligación a su cargo.

“4. Violación del principio de favorabilidad”.

El apelante invocó el principio de favorabilidad para decir que cuando existen dos o más posiciones de interpretación frente a un mismo texto, el juzgador debe adoptar aquella que le sea más favorable al administrado, de modo que, en concepto del recurrente, en el caso objeto de estudio se debió adoptar la jurisprudencia que resultaba más favorable y no aquella que negaba el derecho de Acceso a la Administración de Justicia.

“5. Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”.

En el recurso se responsabilizó al Procurador Judicial Administrativo de no haber surtido el trámite de conciliación prejudicial, comoquiera que este último *“señaló que su tramitación era improcedente por tratarse de una acción in rem verso no contemplada en las acciones judiciales que se consignan en los artículos 85 y 86 del C.C.A.”* y que, en consecuencia, por ese pronunciamiento se presentó la demanda sin agotar dicho trámite previo.

Resaltó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda por encontrarse en desacuerdo con el concepto del Ministerio Público y que por tanto violó el principio de confianza legítima depositado en las autoridades públicas, al tiempo que desconoció que fue inducido a error e incurrió en un excesivo rigorismo formal.

Del principio de confianza legítima explicó que teniendo en cuenta que la confianza en la Administración no sólo es deseable sino exigible, no resulta válido que el *a quo* pretenda desconocer el pronunciamiento del Ministerio Público que generó una expectativa al ahora demandante que confió en que su actuación se ajustaba a derecho.

Así mismo, alega que si bien el fallador de primera instancia consideró errado el pronunciamiento del Ministerio Público, lo cierto es que no debió rechazar la demanda teniendo en cuenta que la omisión del trámite prejudicial de conciliación se dio como consecuencia del error inducido a la parte actora por parte del aludido organismo de control.

En el mismo orden, consideró que en virtud de la concepción del Estado Social de Derecho que sobrepone lo material sobre lo formal, el Tribunal de primera instancia estableció *“un requisito formal irrisorio en el presente caso”* al limitar el Acceso a la Administración de Justicia a un trámite que resulta, según el demandante, imposible de realizar por cuanto ya se intentó de manera infructuosa.

“6. Supremacía de la Constitución. Excepción de inconstitucionalidad”.

El apelante concluyó que en el *sub examine* debe ejercerse control de constitucionalidad, puesto que de lo contrario se estarían vulnerando lineamientos

constitucionales como el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal y el derecho de Acceso a la Administración de Justicia.

1.6. En proveído del 5 de agosto de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora. (Fl. 76 C. Ppal.).

II. CONSIDERACIONES

2. Problema jurídico.

Ab initio conviene aclarar que el presente asunto se regirá bajo las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- junto con sus modificaciones, comoquiera que la demanda se presentó el 3 de abril de 2013, esto es cuando ya había entrado en vigencia la aludida ley, lo cual ocurrió el 2 de julio de 2012.

En el *sub examine* se tiene que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda por considerar que se había considerado el fenómeno jurídico-procesal de caducidad de la acción, al considerar que la vía procesal era la de reparación directa comoquiera que, bajo el concepto del *a quo*, tanto en la época de los hechos como en la actualidad, el término de caducidad para los casos de *actio in rem verso* es de dos años; por su parte, el demandante, en su recurso de apelación, expuso que en razón a las diferentes posiciones jurisprudenciales consideró que la *actio in rem verso* constituía una acción autónoma que se debía someter a las reglas del artículo 2356 del Código Civil.

Adicionalmente, el *a quo* agregó que no fue agotado el requisito de procedibilidad en razón a que la parte actora surtió el trámite de la conciliación prejudicial únicamente con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y no con todas las entidades demandadas.

En línea con lo anterior, el problema jurídico que ocupa a la Sala en esta oportunidad consiste en determinar cuál es la vía procesal procedente para formular las pretensiones de la demanda, con el fin de establecer cuál debe ser el término de caducidad predicable en el presente caso y aclarar si el requisito de

procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se agotó o no.

Para el efecto la Sala abordará los siguientes temas: *i)* las modificaciones introducidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA – Ley 1437 de 2011) relacionadas con el trámite de la apelación de autos; *ii)* medio de control procedente para solicitar la compensación ocasionada por la ocurrencia de un enriquecimiento sin causa; *iii)* agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; *iv)* oportunidad para presentar el medio de control impetrado.

El asunto así planteado debe ser analizado, en primer lugar, a la luz de la jurisprudencia de la Sala respecto de la procedencia de las pretensiones resarcitorias derivadas del enriquecimiento sin justa causa, así como de la pretensión propia de la *actio de in rem verso* para, en segundo lugar, resolver el caso concreto.

2.1. Las modificaciones introducidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA – Ley 1437 de 2011) relacionadas con el trámite de la apelación de autos.

Previo a resolver de fondo el recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda, estima el Despacho conveniente llevar a cabo unas consideraciones respecto de las modificaciones introducidas por el *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-*, acerca del trámite del recurso de apelación contra autos.

En primer lugar, conviene destacar que el citado cuerpo normativo estableció una norma de transición, a través de la cual se modula la aplicación de las nuevas disposiciones contenidas en el mencionado cuerpo normativo; en efecto, el artículo 308 dispone que:

“Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y

procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior” (Se destaca).

Así las cosas, comoquiera que la demanda en referencia se presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el **3 de abril de 2013**, esto es en vigencia de la Ley 1437 de 2011, resulta claro que la misma se rige por el aludido *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

Ahora bien, con la expedición del aludido *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-* fueron modificados ciertos aspectos referentes al trámite de la apelación contra autos, en relación con los cuales, para mayor claridad, se hará una breve mención:

- **Autos apelables.**

El artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determinó, de manera taxativa, nueve (9) providencias de carácter interlocutorio pasibles del recurso de apelación, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- “1. El que rechace la demanda.**
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que sólo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
- 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente” (Negritas fuera del texto original).*

A su turno, el artículo 243 de la Ley 1437 estableció que los autos relacionados en los numerales 1, 2, 3 y 4, son apelables cuando sean proferidos por los Tribunales Administrativos en primera instancia.

Dicho precepto (artículo 243 de la Ley 1437 de 2011), a su turno, dispuso que el recurso de apelación debe concederse en el efecto suspensivo, salvo cuando esté

referido a los numerales 2, 6, 7 y 9 de la misma norma, casos en los cuales se concederá en el efecto devolutivo.

Aunado a ello, el párrafo de la pluricitada norma legal estableció que ***“la apelación sólo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”*** (se destaca).

- **Trámite del recurso de apelación de autos.**

En relación con el trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011 estableció:

“La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.

De la lectura del precepto transcrito se desprende que el legislador distinguió dos trámites para el recurso de apelación de autos, dependiendo de la forma en que se haya adoptado la decisión respectiva, esto es si fue en **audiencia** o por **escrito**, los cuales pasarán a explicarse a continuación:

a. Si el auto se profiere en **audiencia**, la impugnación deberá interponerse y sustentarse en el transcurso de la misma; acto seguido, el juez, de manera inmediata, dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien respecto de la apelación referida; luego, la autoridad judicial

respectiva resolverá si hay lugar a conceder, o no, dicho recurso, actuaciones procesales que quedarán en la constancia correspondiente.

b. Si el auto se profiere por **escrito** y además se notifica por estado, el recurso de apelación se deberá interponer y sustentar por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante la autoridad judicial que lo dictó.

A su turno, del escrito de sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por el término de tres (3) días, sin necesidad de auto que así lo disponga; posteriormente, el mismo juez que dictó la providencia apelada decidirá si concede, o no, el recurso, en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente respectivo al inmediato superior para que lo decida de plano; en este aspecto conviene destacar que dicho procedimiento corresponde a una novedad introducida por el *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* dentro del trámite de apelación de autos, comoquiera que el artículo 212 del Decreto-ley 01 de 1984, modificado por el artículo 68 de la Ley 1395 de 2010², contemplaba que la única decisión que se debía resolver de plano, sin necesidad de auto admisorio dictado por el superior, era aquel que desataba una solicitud de suspensión provisional, distinción que no se efectuó en la Ley 1437 de 2011, toda vez que –se insiste– en cuanto el recurso de apelación contra alguna de las decisiones previstas en el artículo 243 del citado cuerpo normativo sea remitido al superior, deberá resolverse de plano.

² **Artículo 212 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 68 de la Ley 1395 de 2010:** “Apelación de autos. Con excepción del auto de suspensión provisional, cuyo recurso de apelación se resuelve de plano, el procedimiento para decidir el que se interponga contra los demás que sean objeto del mismo, será el siguiente:

El recurso se interpondrá y sustentará ante el a quo dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del auto recurrido. Una vez sustentado el recurso se enviará al superior para su admisión. Si el recurso no es sustentado oportunamente, se declarará desierto por el inferior y ejecutoriado el auto objeto de la apelación.

Si el recurso reúne los requisitos legales, será admitido por el superior mediante auto que ordene poner el memorial que lo fundamente a disposición de la parte contraria, durante tres (3) días en la Secretaría

Si ambas partes apelaren, los términos serán comunes.

Vencido el término de traslado a las partes, se debe remitir al ponente para que elabore proyecto de decisión.

El ponente registrará proyecto de decisión en el término de diez (10) días y la Sala debe resolver dentro de los cinco días siguientes”.

De otra parte conviene destacar que el *Código General del Proceso* –Ley 1564 de 2012–, en su artículo 326, dispuso que el trámite de apelación contra autos quedaría así:

“Cuando se trate de apelación de un auto, del escrito de sustentación se dará traslado a la parte contraria en la forma y por el término previsto en el inciso 2° del artículo 110. Si fueren varios los recursos sustentados, el traslado será conjunto y común. Vencido el traslado se enviará el expediente o sus copias al superior.

Si el juez de segunda instancia lo considera inadmisibles, así lo decidirá en auto; en caso contrario resolverá de plano y por escrito el recurso. Si la apelación hubiere sido concedida en el efecto devolutivo o en el diferido, se comunicará inmediatamente al juez de primera instancia, por cualquier medio, de lo cual se dejará constancia. El incumplimiento de este deber por parte del secretario constituye falta gravísima” (Se destaca).

Como se puede observar, el trámite del recurso de apelación contra autos en el *Código General del Proceso* está enfocado en la misma línea en que lo estableció el *Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-*, esto es que también dispuso que si el juez considera admisible la apelación contra un auto, debe resolverla de plano y por escrito.

En este punto conviene destacar que en el Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 159 de 2011 Senado y 196 de 2011 Cámara, el cual finalmente se convirtió en la mencionada ley 1564 de 2012, respecto de los medios de impugnación, se señaló lo siguiente:

“1. Simplifica el trámite de las apelaciones y limita la misma mediante la adopción de la denominada apelación impugnativa en contraposición con la apelación panorámica que actualmente rige. (...)” (Negrillas adicionales).

De manera que, tratándose de la decisión por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación contra un auto que rechazó la demanda, se concluye que la Sala debe resolver la providencia de plano y por escrito.

2.2. Medio de control procedente para solicitar la compensación ocasionada por la ocurrencia de un enriquecimiento sin causa.

Si bien es cierto que la Sala venía reconociendo el carácter autónomo de la *actio de in rem verso* cuando se pretendía la declaración del enriquecimiento sin justa causa de la parte demandada y el consecuente restablecimiento del desequilibrio patrimonial generado por tal situación, sin embargo, no es menos cierto que la Sala llegó a esa conclusión partiendo de una interpretación restrictiva de las acciones consagradas en el ordenamiento y de un análisis que la Sala Plena de la Sección Tercera rectificó en reciente providencia respecto del alcance de la reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano.

En efecto, mediante sentencia de unificación de jurisprudencia, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, el 19 de noviembre de 2012, sentó su posición en torno a la procedencia de la acción de reparación directa como el cauce adecuado para ventilar judicialmente las pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, así como el carácter excepcional de su procedencia, ocasión en la cual afirmó:

“12.2. Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

“Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:

- a) *“Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.*
- b) *“En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el*

proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

- c) “En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

“12.3. El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio de in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales.

“13. Ahora, en los casos en que resultaría admisible se cuestiona en sede de lo contencioso administrativo si la acción pertinente sería la de reparación directa.

“Se recuerda que, de un lado, se prohija las tesis que niega la pertinencia de la vía de la reparación directa con fundamento en que se trata de una acción autónoma que es de carácter compensatoria y no indemnizatoria, aspecto este último que constituye la esencia la acción de reparación directa, y, de otro lado, se aduce que el camino procesal en lo contencioso administrativo es precisamente la de la reparación directa porque mediante esta se puede pedir la reparación de un daño cuando la causa sea, entre otras, un hecho de la administración.

“Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio de in rem verso se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.

“En efecto, recuérdese que en el derecho romano el enriquecimiento estaba vinculado a determinadas materias (donaciones entre cónyuges, petición de herencia frente al poseedor de buena fe, negocios celebrados por el pupilo sin la autorización del tutor, el provecho que una persona recibía por los

delitos o por los actos de otro, etc.) y por consiguiente la restitución se perseguía mediante la *condictio pertenciente* a la respectiva materia, materia esta que entonces se constituía en la causa del enriquecimiento.

“Ulteriormente, a partir de la construcción de la escolástica cristiana y de la escuela del derecho natural racionalista, se entendió que la prohibición de enriquecerse a expensas de otro era una regla general que derivaba del principio de la equidad y que por lo tanto resultaba aplicable también para todas aquellas otras hipótesis en que alguien se hubiera enriquecido en detrimento de otro, aunque tales casos no estuvieran previstos en la ley.

*“Este proceso culminó cuando Aubry y Rau entendieron y expresaron que la *actio de in rem verso* debía admitirse de manera general para todos aquellos casos en que el patrimonio de una persona, sin causa legítima, se enriquecía en detrimento del de otra y siempre y cuando el empobrecido no contara con ninguna otra acción derivada de un contrato, un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito para poder obtener la restitución.*

*“Así que entonces la autonomía de la *actio de in rem verso* se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la *justa causa* si esta existiere.*

“Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.

“Emerge por consiguiente que la *actio de in rem verso*, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro.

“Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la *actio de in rem verso*, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.

“Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración.

“Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo

que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.

“Puestas así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique.

“Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.

“14. Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción.

“Así las cosas, cuando se formulen demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio de la actio de in rem verso, el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el 206 ibídem y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f del artículo 134D de ese ordenamiento.

“Por consiguiente, de la actio de in rem verso, cuya cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, conocerán en primera instancia los jueces administrativos³ y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.

“Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos⁴ y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones” (negritas por fuera del texto)⁵.

³ Numeral 6 del artículo 134B del C.C.A.

⁴

Numeral 6 del artículo 132 del C.C.A.

⁵

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En este orden de ideas, la Sección unificó su posición jurisprudencial en el sentido de precisar que la pretensión del enriquecimiento sin justa causa se debe ventilar en sede judicial a través de la acción o medio de control de reparación directa.

En línea con lo anterior, la Sala reitera que el enriquecimiento sin causa constituye una pretensión mientras que la autonomía de la *actio in rem verso* a que hace referencia la parte actora se refiere a la causal del enriquecimiento y no a la vía procesal aplicable; dicha autonomía se refiere más a lo sustancial que a su carácter procedimental.

En consecuencia, resulta claro que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, todo lo concerniente a la competencia y términos de caducidad se rige por las normas de la reparación directa, comoquiera que esa es la vía procesal que le corresponde a las pretensiones que se amparan bajo el título del enriquecimiento sin causa.

La Sala reconoce que el tema objeto de la *litis* no ha sido pacífico ni con lo atinente al enriquecimiento sin causa, ni con la acción procedente; sin embargo, lo cierto es que en el momento en que se presentaron los hechos que configuran la causa *petendi* de la demanda en estudio, esto es entre los años 2003 y 2007, la tesis que imperaba en ese entonces sostenía que la *actio de in rem verso* no era autónoma, ni se asimilaba a la acción contractual, es decir que no estaba sometida a las normas previstas en el Código Civil, sino a las disposiciones que en el Código Contencioso Administrativo regulan la reparación directa.

Ahora bien, en el año 2009 se planteó una modificación a la jurisprudencia según la cual la *actio de in rem verso* debía considerarse una acción autónoma de carácter compensatorio y no indemnizatorio, que no podía ejercerse bajo los supuestos de la reparación directa, sobre la base de considerar que en esta última se perseguía la responsabilidad del Estado y posterior indemnización más no la compensación como tal.

Al respecto, esta Corporación señaló:

“En consecuencia, la acción in rem verso (actio de in rem verso) no puede ser equiparada a la acción de reparación directa consagrada

en el artículo 86 del C.C.A. –esta última de naturaleza indemnizatoria-⁶.

Se trata, como ya se mencionó de una acción de naturaleza autónoma e independiente⁷, dirigida, precisamente, a retrotraer los efectos que produjo una situación de traslado patrimonial injustificado, motivo por el cual no es posible, en sede de su ejercicio, formular algún tipo de pretensión de carácter indemnizatorio, sino que, por el contrario, su procedencia se basa en el exclusivo reconocimiento de una situación que se encuentra fuera de la órbita contractual o extracontractual, que amerita la adopción, por parte del juez competente, de una medida netamente compensatoria⁸.

Sin embargo, lo cierto es que la anterior tesis nunca fue consolidada, reiterada, uniforme ni arraigada, por el contrario, presentó siempre divergencias hasta el año 2012, oportunidad en la cual se procedió precisamente, a dictar la anteriormente citada sentencia de unificación.

Así pues, comoquiera que tanto para la época en que se presentaron los hechos como para el momento en que se formuló la demanda, la vía procesal precedente era la de reparación directa, para la Sala resulta claro que el medio de control aplicable para solicitar la compensación ocasionada por la ocurrencia de un enriquecimiento sin causa, como ocurre con la presente *litis*, es la de reparación directa.

⁶ “El Enriquecimiento injusto se diferencia de la responsabilidad subjetiva en que ésta exige la comisión de un acto ilícito como antecedente inexcusable del deber de indemnizar; y el enriquecimiento injusto se diferencia de la responsabilidad subjetiva y de la objetiva en que una y otra forma dan lugar a la imputabilidad y a la consiguiente indemnización ateniéndose tan sólo al daño experimentado por la víctima, al margen por completo de que haya proporcionado o no ventajas al responsable.” DIEZ – PICASO, Luis y DE LA CAMARA, Manuel Ob. Cit., pág. 31.

⁷ “La sentencia emanada de la Corte de Casación francesa de fecha 5 de junio de 1892 marca un hito en el tema que nos ocupa, por cuanto, por primera vez, se consagra la acción de enriquecimiento sin causa como autónoma, no sólo del principio general sino ajeno a la doctrina cuasicontractual.

“El caso planteado ante la Corte contempla la pretensión de un vehículo de un vendedor de abonos a un arrendatario insolvente, de reclamar el cobro de ellos al propietario del campo que se benefició con la cosecha; la resolución se inclina por la afirmativa aceptando la virtualidad de la acción *in rem verso* como mecanismo técnico adecuado para restablecer el equilibrio quebrado.

“El fallo declara que esta acción deriva del principio que prohíbe enriquecerse a costa de otro...” AMEAL, Oscar “Enriquecimiento sin causa, subsidiariedad o autonomía de la acción”, en “RESPONSABILIDAD POR DAÑOS EN EL TERCER MILENIO – Homenaje al Profesor Doctor Atilio Aníbal Alterini”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Pág. 1067.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, Exp. 35026, C.P. Enrique Gil Botero.

Sostiene la parte actora que durante el transcurso del tiempo entre el momento en el cual acaecieron los hechos y aquel en que se presentó la demanda, la jurisprudencia consistente y razonable del Consejo de Estado tuvo variaciones en torno al tema de la *actio de in rem verso* al adoptar la tesis que permitía atacar por vía de la acción de reparación directa –que se sometía a un término de caducidad de dos años- para plantear que dicha acción se regulaba por vía del Código Civil por cuanto consistía en una acción autónoma –que caducaba a los 10 años-, razón por la cual, en atención a la expectativa legítima que le habría generado la segunda posición jurisprudencial antes aludida y la confianza que había surgido en el sentido de que tal criterio se iba a mantener, procedió a presentar la demanda objeto de la presente *litis* –según dijo, dentro del término de caducidad respectivo de 10 años-. En este sentido, alegó que ante la variación de la jurisprudencia, el Tribunal *a quo*, en aras de proteger los principios de favorabilidad, confianza legítima y acceso a la Administración de Justicia, al momento de dictar el auto a través del cual rechazó la demanda, debió haber aplicado la mencionada posición jurisprudencial tendiente a calificar la *actio de in rem verso* como autónoma, puesto que en razón de este criterio la demanda habría sido admitida.

Al respecto la Sala estima pertinente puntualizar que si bien se registró la mencionada variación jurisprudencial en el tema objeto del *sub examine*, no es menos cierto que tanto para el momento en que ocurrieron los hechos a que se contrae el caso en examen, como para el tiempo en que se presentó la demanda, la jurisprudencia sostenía que la vía procesal procedente para solicitar las pretensiones de la demanda era la de la acción o medio de control de reparación directa.

En este sentido, mal puede aducirse que se habría presentado una vulneración a los principios de favorabilidad y confianza legítima, puesto que en el presente asunto no se trató del desconocimiento de una expectativa razonable generada por la actuación, en este caso, de los operadores judiciales, en virtud de la cual el destinatario hubiere adecuado su conducta, por la sencilla razón de que, se reitera, en lo que se refiere a la *actio de in rem verso* tanto en la época de ocurrencia de los hechos como en el momento en que se presentó la demanda, la jurisprudencia apuntaba a una misma hipótesis, sin perjuicio de registrar la variación intermedia y transitoria que tuvo y que, como se dijo anteriormente, nunca se consolidó, ni se reiteró, ni se unificó, razón por la cual no puede hablarse del surgimiento de una “expectativa legítima y razonable” sobre una tesis que no

aplicaba ni en el momento en que se produjeron los hechos ni en el tiempo en que se presentó la demanda.

Ahora bien, según la parte actora, dada la supuesta “*confianza*” que se habría generado en relación con la variación jurisprudencial, por ello habría asumido que el término de caducidad era de 10 años y en consecuencia no presentó la demanda durante los dos primeros años contados a partir del momento en que se hizo exigible la última obligación a favor de la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., tal como lo prevé la normativa aplicable a la acción o medio de control de reparación directa.

Dicho argumento no puede ser de recibo para la Sala, comoquiera que, quien pretendiera iniciar el proceso no podía quedarse esperando, de manera indefinida, a que algún día se profiriera una providencia que pudiese favorecerlo.

Por ello, si el argumento del actor para abstenerse de iniciar un proceso, consiste en señalar que habría estado actuando de conformidad con la “*confianza*” basada en cierta tesis jurisprudencial no consolidada, resulta necesario advertir que tal situación no configura defraudación de una expectativa legítima, sino que ello habría obedecido exclusivamente a su propia decisión por haberse limitado a “*esperar*”, sin advertir que el término de caducidad le transcurría de manera inexorable.

Por consiguiente, la Sala confirmará el auto impugnado, esto es el que profirió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de rechazar la demanda, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado vigente para el momento en que se presentaron los hechos a que se refiere la presente *litis*, postura jurisprudencial que –bueno es reiterarlo- fue unificada por la Sala Plena de la sección Tercera en el año 2012, lo cual evidencia que tal unificación se produjo incluso antes de que se presentara la demanda que ha dado lugar a la actuación citada en la referencia.

2.3. Agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En el proveído de primera instancia el *a quo* expuso dentro de su argumentación, como razón para rechazar la demanda, que no se cumplió el requisito de

procedibilidad dado que el trámite de conciliación se habría surtido únicamente en relación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y no con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni con el Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, según se desprende del contenido de la demanda, ésta se dirigió –en estricto sentido–, contra una sólo persona jurídica, a saber: La Nación, representada a través de dos de sus Ministerios (de Hacienda y Crédito Público y de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones), así como por el Consejo Superior de la Judicatura. Este criterio ha sido establecido por esta Sección del Consejo de Estado⁹, en aquellos eventos en los cuales una entidad que representa a la Nación llama en garantía a otra entidad que igualmente forma parte de la misma, según los siguientes términos:

“En este sentido, considera la Sala que no se cumplen los requisitos exigidos por la ley pues, como se dijo, el llamado en garantía debe ser un tercero y, en este caso, por el contrario, el llamamiento realizado por el demandado, es decir, por la Nación – Congreso de la República no se hace a un tercero sino que se pretende la vinculación de la misma persona jurídica, la Nación, pero representada por el Ministerio de Hacienda.

Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta que la parte demandada en la presente acción es la Nación, no es posible que el Congreso de la República, que para efectos del proceso es su representante, llame en garantía al Ministerio de Hacienda, dado que dicho organismo sólo es un representante diferente de la misma persona jurídica y, en consecuencia, no puede ser considerado como un tercero que pueda ser llamado en garantía, motivo por el cual, la Sala confirmará el auto recurrido, salvo que por motivos diferentes a los expuestos por el tribunal de instancia”¹⁰.

Esa misma postura ha sido aplicada en casos alusivos a pruebas trasladadas, tal como se evidencia en el siguiente pronunciamiento de esta Corporación:

En el presente caso resulta claro que, aún cuando los oficios estuvieron dirigidos al Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Bogotá y no a la entidad demandada –Fiscalía General de la Nación–, el requerimiento fue consecuente en su destinatario, si se tiene en cuenta que no hubo duda de que el proceso penal no cesó en la etapa de investigación, sino que superó la instrucción para ser decidido en juicio por el

⁹ Auto de marzo 16 de 2005, expediente 25.857. Sección Tercera - Consejo de Estado. C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

¹⁰ En este sentido, véase auto del 19 de febrero de 2004, exp. 25806, Sección Tercera - Consejo de Estado. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

operador jurídico oficiado. **Más allá del anterior argumento, lo cierto es que -en suma-, tanto la Fiscalía como la Rama Judicial representan una misma y única persona: la Nación, por lo cual no halla razón la Sala para exceptuar la valoración de lo aportado**¹¹.

En línea con lo anterior, si bien la mencionada tesis ha sido aplicada para eventos en los cuales se pretende la vinculación de terceros al proceso y aquellos casos en los cuales hay lugar a la valoración de pruebas, tal circunstancia no excluye su aplicación al caso que aquí se analiza, puesto que resulta perfectamente procedente dado que **lo que se busca es indicar y reafirmar que la demanda se dirigió respecto de una sola y única persona jurídica.**

Así pues, en el *sub exámine* se tiene que si bien tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, como el Consejo Superior de la Judicatura cuentan con cierta autonomía e independencia, lo cierto es que estas tres entidades son integrantes y representantes de una misma y única persona jurídica, por lo cual, no es posible argumentar que al surtir el trámite de conciliación con una sola de las mencionadas entidades y no con las tres, no se hubiere dado cumplimiento al aludido requisito de procedibilidad, comoquiera que, se reitera, tales entes forman parte integral de un mismo y único sujeto de Derecho Público.

2.4. Oportunidad para presentar el medio de control impetrado.

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad para aquellos eventos en los cuales determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro de este plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 164, numeral 2°, literal i), dispone, respecto de la oportunidad para presentar la demanda de reparación directa, lo siguiente:

“Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del

¹¹ Consejo de Estado – Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 10 de julio de 2013, expediente 28.861 - C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. (...)”.

En virtud del anterior precepto se tiene que la ley consagró entonces un término de dos (2) años, contados desde el día siguiente al acaecimiento del hecho u omisión que da lugar al daño por el cual se demanda la indemnización, para intentar el medio de control de reparación directa, período que, una vez vencido, impide solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por haberse configurado el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción.

Esa figura no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

Ahora bien, para efectos de establecer la forma en la cual se debe computar el término de caducidad del medio de control de reparación directa, resulta necesario señalar que en el caso concreto el hecho dañoso se habría configurado a partir del momento en que se hizo exigible la última obligación de pago a favor de la parte actora, esto es el 31 de junio de 2007, según lo revelan las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, el término de caducidad debe contabilizarse a partir del día siguiente a la fecha en la cual se hizo exigible la aludida obligación, esto es desde el 1 de julio de 2007 y, por tanto, los 2 años correspondientes vencerían en principio el 1 de julio del año 2009.

No obstante, obra en el proceso un informe correspondiente a la viabilidad de la conciliación planteada por Colombia Telecomunicaciones y el Ministerio de Comunicaciones suscrito por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, con fecha del 6 de julio de 2009, en el que se evidencia que la convocante presentó solicitud de conciliación prejudicial en septiembre del 2008, momento en el que se entiende suspendido el término de caducidad.

La Sala advierte que si bien el trámite de conciliación culminó en el 2009, lo cierto es que en virtud del artículo 21 de la Ley 640 de 2001 se tiene que en los casos de

suspensión de su cómputo por razón del trámite de la conciliación pre-judicial, el referido término de caducidad se debe reanudar cuando ocurra el primero de los supuestos en él consagrados¹², esto es a partir del momento en que se expidan las constancias de la realización y fracaso del trámite conciliatorio o al vencimiento del plazo de tres (3) meses contados a partir del inicio de dicha suspensión, “*lo que ocurra primero*” y sucede que en el caso que ahora se examina se encuentra que la correspondiente solicitud de conciliación se formuló en septiembre de 2008, razón por la cual los tres (3) meses respectivos se cumplieron en diciembre del 2008, momento en que se reanudó el cómputo del término de caducidad.

Así las cosas, para la Sala no existe duda alguna, de conformidad con los dictados y las previsiones del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, que el término de caducidad de la presente acción se reanudó a partir del cumplimiento de los aludidos 3 meses, esto es en diciembre del 2008 y dado que al momento de presentación de la solicitud de conciliación faltaban 10 meses para que se cumpliera el término de caducidad, se encuentra que el plazo para presentar la demanda feneció en octubre del 2009.

En consecuencia, se concluye que la oportunidad para presentar el medio de control impetrado caducadó, comoquiera que, se reitera, el mencionado término concluyó en octubre de 2009 mientras que la demanda **se impetró el 3 de abril de 2013**, razón por la cual para la Sala resulta evidente que el plazo para ejercer el medio de control pluricitado había fenecido, puesto que para el referido momento de presentación de la demanda ya habían transcurrido los 2 años de que trata el artículo 164, numeral 2°, letra i), del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En línea con lo anterior, la Sala confirmará la decisión apelada, dado que a partir del análisis que aquí se ha efectuado, se impone concluir que el medio de control ejercido se encuentra caducado.

¹² “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 2° 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”. (Se resalta y subraya).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 4 de julio de 2013.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA