

CONTROL FISCAL – Responsabilidad fiscal / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Notificaciones / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Decisiones que se notifican por estado / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad / SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL – Extemporánea / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Acaecimiento / EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD – Probada

El artículo 106 de la Ley 1474 señala que “[...] En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado” De acuerdo con lo anterior, es claro que la notificación del Auto núm. 000205 de 14 de marzo de 2012 debía hacerse por estado, como en efecto ocurrió el 16 de marzo de esa anualidad, por lo que no le asiste razón a la recurrente cuando afirma que el término de caducidad debía contarse a partir del 20 de marzo de 2012, fecha en la cual la Contraloría expidió una constancia en la que afirma que la decisión se encontraba ejecutoriada, ya que el documento no precisa la fecha en que esto ocurrió. De manera que, atendiendo a lo establecido en la norma especial que regula la materia, esto es, el artículo 106 de la Ley 1474, las notificaciones distintas a las relacionadas con el auto de apertura de responsabilidad fiscal, del auto de imputación de responsabilidad fiscal y con el fallo de primera instancia, deben surtirse por estado, como en efecto ocurrió en el presente asunto. Precisado lo anterior, pasa la Sala a referirse al término establecido en la Ley para presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de un acto administrativo. El literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, señala: “[...] D) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” Por lo anterior, el término de caducidad de cuatro (4) meses, de que trata la citada norma, con que contaba la parte actora para la presentación de la demanda objeto del presente asunto, debe contarse a partir del día siguiente a la notificación por estado del Auto núm. 000205 de 14 de marzo de 2012, esto es desde el 17 de marzo de 2012, teniendo en cuenta que el estado es del 16 de ese mes y año. Así las cosas, en el presente caso el término de los cuatro (4) meses para la presentación de la demanda, vencía, en principio, el 17 de julio de 2012, lo que quiere decir que esta era la fecha máxima con que contaba la señora [...] para presentar la demanda, previo el agotamiento del presupuesto de conciliación extrajudicial. Ahora, comoquiera que la actora radicó el 23 de julio de 2012 la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación con miras a suspender la caducidad, para ese momento ya habían transcurrido los 4 meses señalados en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por lo tanto, no hubo suspensión del término, pues este había precluido el 17 de julio de 2012. Así pues, como la parte demandante tenía hasta el 17 de julio de 2012 para promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no hubo suspensión del término por cuanto la solicitud de conciliación prejudicial se hizo de manera extemporánea, y la demanda se presentó el 27 de septiembre de 2012, forzoso es concluir que en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad y, por ende, no hay lugar a pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 2 INCISO 3 / LEY 1474 DE 2011 – ARTÍCULO 106 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL D

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00415-02

Actor: GLORIA LETICIA MOGOLLÓN NAVARRETE

Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

TESIS: Se confirma la sentencia de primera instancia por encontrarse probado que había operado el fenómeno de la caducidad de la acción.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la señora **GLORIA LETICIA MOGOLLÓN NAVARRETE** contra la sentencia del 14 de abril de 2016, proferida por el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**¹, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

La señora **GLORIA LETICIA MOGOLLÓN NAVARRETE**, mediante apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², presentó demanda contra la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA**

¹ En adelante el Tribunal.

² En adelante CPACA.

REPÚBLICA³, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del fallo con responsabilidad fiscal núm. 162 de 19 de enero de 2012 y del auto núm. 00205 de 14 de marzo de 2012. Y a título de restablecimiento del derecho solicitó:

“[...] SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración anterior se disponga que no están obligados a reconocer suma alguna al Tesoro Público, en virtud del juicio fiscal que siguió en su contra la Contraloría General de Neiva.

TERCERA: Como consecuencia de la nulidad declarada, se disponga el restablecimiento del derecho consistente en el pago de perjuicios materiales y morales que lleguen a ser demostrados a causa de la ilegalidad de los actos expedidos y en la imposibilidad de continuar su labor profesional como contratista del Estado en razón a la inhabilidad generada con los actos acusados, perjuicios que pueden representarse en los siguientes rubros:

	<i>DAÑO MATERIAL</i>	<i>DAÑO INMATERIAL</i>
<i>Daño emergente</i>	<i>\$50.000.000</i>	<i>400 SMLMV</i>
<i>Lucro cesante</i>	<i>\$711.982.000</i>	

[...]”.

I.2. Hechos

Señaló que el 4 de diciembre de 2003 el Banco Agrario, el Municipio de Colombia (Huila), la Organización Internacional para Migraciones y el representante de los beneficios del subsidio de vivienda, suscribieron el Convenio de Cooperación núm. 12010282790 para la ejecución del proyecto de saneamiento básico y mejora de vivienda denominado veredas Potrero Grande San Pedro del Municipio de Colombia, por un valor de \$368.376.415.

Afirmó que las obligaciones derivadas del convenio fueron amparadas mediante garantía única de cumplimiento, a través de la póliza núm. 042000458, expedida por parte de Seguros del Estado.

³ En adelante la Contraloría.

Puso de presente que el 12 de diciembre de 2003, celebró con el Banco Agrario contrato de interventoría en los aspectos técnicos y administrativos al grupo de proyectos denominados Vereda Potrero Grande San Pedro del Municipio de Colombia, por la suma de \$51.754.560.

Indicó que en cumplimiento del Convenio de Cooperación, el Municipio de Colombia suscribió el contrato de ejecución de obra a todo costo el 10 de mayo de 2004 con el señor **JORGE AUGUSTO GODOY HERRERA**, por valor de \$352.202.662.

Aseveró que iniciadas las obras y según los términos contractualmente determinados, se realizó el primer desembolso seguido del segundo, el cual se efectuó el 4 de junio de 2005, luego de haberse demostrado un avance de obra de más del 50%, así como del lleno de los requisitos previamente establecidos. Pese a ello, el contratista constructor se atrasó en la ejecución de la obra, hasta el punto de abandonarla por completo, situación que fue advertida por la interventora en los informes que realizó en los meses de julio y agosto de 2005.

Expuso que el hecho por el cual se dio inicio a la investigación fiscal en su contra, estuvo relacionado con la queja presentada por el entonces personero del Municipio de Colombia en la que afirmó que luego de la visita especial realizada el 18 de septiembre de 2005 a las veredas beneficiarias del Convenio, encontró que el 50% de las obras se habían paralizado totalmente desde hacía más de un año; que del informe de interventoría presentado por la ingeniera Gloria Leticia Mogollón se desprendía que el proyecto tuvo un avance del 58,9%; y que del oficio GV937 de 14 de febrero de 2007, suscrito por la Gerente del Banco Agrario, se

evidenciaba que el proyecto no tenía acta de recibo final porque no había terminado.

Manifestó que una vez surtido el trámite administrativo, el 19 de enero de 2012, la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental del Huila determinó que era responsable fiscalmente por valor de \$170.500.076, decisión confirmada mediante auto núm. 000205 de 14 de marzo de 2012.

Aseguró que la decisión adoptada por la Contraloría estuvo viciada, por cuanto, a su juicio, la determinación y cuantificación del daño se fundamentó en una prueba pericial practicada casi cinco años después de la ocurrencia de los hechos materia de investigación, situación que desdibujó los pilares fundamentales de la responsabilidad, esto es, la actualidad y certeza.

I.3. Fundamentos de derecho

La actora señaló que los actos administrativos demandados violaron las siguientes normas:

1. Constitución Política: artículos 2º, inciso 2º, 6º, 29 y 83.
2. Ley 610 de 2000.

A continuación, explicó el concepto de la violación en los siguientes términos:

Violación de las normas superiores. Que los actos administrativos acusados vulneraron las normas citadas con anterioridad, en especial el artículo 2º, inciso 2º, Constitucional, por cuanto la Contraloría con apreciaciones acomodadas de los hechos y la irregular distribución de responsabilidades del objeto contractual, no

estableció de manera concreta la gestión fiscal en la que subsumía la conducta de la interventora, máxime cuando no era de su competencia asumir el giro de los recursos del Estado.

Señaló que los funcionarios de la Contraloría rebasaron las competencias que les han sido asignadas, en atención a que le atribuyeron capacidad para ejercer gestión fiscal a quien contractualmente no le era exigible, pues el deber de la interventora era en el ámbito técnico y logístico del proyecto, carga que fue satisfecha en la ejecución del contrato, pero que en modo alguno puede concebirse como una conducta que despliegue gestión fiscal.

Argumentó que se vulneró el derecho al debido proceso ya que no puede concebirse cómo se le atribuyó a la interventora una gestión fiscal que era de imposible ocurrencia; y que los informes realizados por la interventoría fueron recibidos a satisfacción por los sujetos contractuales.

Indicó que en el informe núm. 19 de septiembre de 2005 manifestó el atraso en las obras por el incumplimiento del contratista y que había un avance del 66,75%, resultando infundado y ajeno a la realidad tener como prueba una visita llevada a cabo en el mes de junio de 2010, luego de casi cinco años de inejecutabilidad de las obras, por lo que era natural el deplorable estado en el que se encontraban.

Sostuvo que las actuaciones que adelantan los particulares ante la administración se presumen de buena fe, presunción que las decisiones de la entidad demandada no lograron desvirtuar en tanto que se fundamentaron en razonamientos arbitrarios, pues no tuvieron en cuenta el alcance del contrato ni los motivos que originaron el actuar de la interventoría durante la fase de ejecución.

En ese orden de ideas, aseveró que resultó contrario a la buena fe que el funcionario de la administración haya otorgado total credibilidad a una prueba pericial practicada casi cinco años después de ocurridos los hechos, sin tener en cuenta que los informes de interventoría proporcionaron una información detallada sobre el estado en el que fueron entregadas las obras que se ejecutaron, por lo que la valoración probatoria realizada se tornó desproporcionada e irrazonable.

Violación de la Ley. Expuso que los actos administrativos demandados no tuvieron en cuenta que la conducta de la interventora carecía de uno de los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, como lo es la gestión fiscal, ya que su labor amparaba las labores de control de avance de la obra y la certificación de tales tareas, sin que dentro de sus labores estuviera manejar o administrar recursos públicos.

Manifestó que la administración no logró desvirtuar la presunción de buena fe que amparaba la actuación de la contratista, ni tampoco probó razonadamente los elementos esenciales para poder reclamar un daño al Estado, pues en las decisiones cuya nulidad se solicita no se tuvieron en cuenta las características del daño, esto es, que fuera cierto, determinado y cuantificable.

Con fundamento en los argumentos antes expuestos, concluyó que los actos administrativos estaban viciados de:

Falta de competencia, por cuanto la decisión adoptada se fundamentó en medios probatorios alterados y tramitados con posterioridad al vencimiento del término legalmente previsto.

Violación manifiesta de normas superiores, en atención a que las normas constitucionales del debido proceso y presunción de buena fe fueron alteradas al proceder irregularmente la Contraloría.

Carencia de los elementos indispensables para endilgar responsabilidad fiscal: Lo sustentó en que en la condición de interventora nunca tuvo gestión fiscal alguna, ya que su condición se limitó a avalar aspectos técnicos, administrativos y contables.

Desviación de poder: Argumentó que se estructuró al no vincular dentro de la investigación al responsable del proyecto y ordenador del gasto, quienes mantuvieron la guarda y control de los recursos.

I.4. Contestación de la demanda

La demanda fue admitida por auto de 4 de septiembre de 2014⁴, en el que se ordenó la notificación de la entidad que expidió los actos acusados y del Ministerio Público.

⁴ Folios 86 y 87 C. 1.

I.4.1.- La **CONTRALORÍA**, actuando por conducto de apoderada, contestó la demanda en la cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Como argumentos de defensa, manifestó que el trámite del proceso se ciñó a las normas que regulan la materia, tanto en la etapa preliminar como en la del juicio.

Precisó que no existió violación de preceptos constitucionales, ya que, como órgano de control, ejerció la función pública que le ha sido asignada consistente en la vigilancia y control de la gestión fiscal que realizan los servidores públicos y/o particulares en relación con los bienes y recursos estatales a su cargo.

Afirmó que durante el proceso se acreditaron los elementos de la responsabilidad fiscal, habida cuenta que se identificó un responsable, la conducta adelantada, el daño patrimonial al Estado, la culpa grave y el nexo causal, no siendo de recibo los argumentos esgrimidos en la demanda.

Propuso como excepciones, las siguientes:

- **«INEPTITUD SUSTANCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO»**. La sustentó en que el numeral 3 del artículo 137 del CPACA impone como requisito de la demanda que esta contenga los hechos u omisiones que sirven de fundamento de la acción, presupuesto que, a su juicio, no se cumplió en el presente caso y que, en consecuencia, generó la ineptitud sustantiva de la demanda.

- **«DEMANDA INEPTA – FALTA DE IDENTIDAD ENTRE LAS PRETENSIONES Y CUANTÍA EXPUESTAS EN EL AGOTAMIENTO DE CONCILIACIÓN**

PREJUDICIAL Y LAS PLANTEADAS EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO». La sustentó en que se varió por completo el objeto de la pretensión en el transcurso de la conciliación prejudicial hacia el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que la conciliación tramitada ante la Procuraduría tuvo por cuantía la suma de \$170.500.076, mientras que en la demanda señaló por concepto de daño emergente la suma de \$50.000.000 y por lucro cesante \$711.982.000. Que lo anterior, a su juicio, evidencia que no hay congruencia entre las pretensiones presentadas y estudiadas por el Comité de Conciliación de la entidad y las del medio de control, circunstancia que legalmente no es aceptable, razón por la que se configuró la inepta demanda.

- **«IMPROCEDENCIA DE LA PRETENSIÓN POR FALTA DE CAUSAL DE NULIDAD DE LOS ACTOS Y POR INEXISTENCIA DE DERECHO A RESTABLECER».** La fundamentó en que para la declaratoria de nulidad de actos administrativos, debe existir certeza de que se configuró una de las causales que así lo determina, no obstante, en el presente caso no se evidencia causal alguna que así lo determine.

I.5. Audiencia Inicial

La audiencia se celebró el 5 de junio de 2015, en la que una vez identificadas las partes se realizó el saneamiento del proceso, se decidieron de manera negativa las excepciones propuestas, se fijó el litigio, se manifestó no existir ánimo conciliatorio y se decretaron las pruebas pertinentes.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal, en sentencia de 14 de abril de 2016, declaró probada la excepción de caducidad de la acción respecto de los actos administrativos demandados. En esencia, adujo lo siguiente:

Determinó el objeto de la controversia y seguidamente se refirió al análisis de la caducidad de la acción, para lo cual se remitió a lo establecido en los artículos 164 y 187 del CPACA, 13 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009⁵ y 3° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009⁶.

Así las cosas, el Tribunal precisó que el Auto núm. 205 de 14 de marzo de 2012, por medio del cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de responsabilidad fiscal de primera instancia, fue notificado por estado el 16 de marzo de 2012.

De manera que, como el acto administrativo que puso fin a la actuación administrativa fue notificado el **16 de marzo de 2012**, el plazo máximo para presentar la solicitud de conciliación prejudicial vencía el **17 de julio** de ese año.

Por lo tanto, el *a quo* consideró que la acción había caducado ya que la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 23 de julio de 2012, es decir, 6 días después de vencido el término establecido en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

⁵ Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

⁶ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

Ahora, en relación con la constancia de ejecutoria de los actos demandados, cuya expedición es del 20 de marzo de 2012, el Tribunal puso de presente que el documento no mencionó la fecha de ejecutoria del acto administrativo, sino simplemente dio cuenta que la decisión se encontraba en firme, razón por la que mal haría en tomar dicha fecha como aquella en la que adquirió firmeza la decisión.

En ese orden de ideas, el Tribunal consideró que los actos demandados no quedaron ejecutoriados el 20 de marzo de 2012, ya que contra el acto que decidió el recurso de apelación no procedía recurso alguno, razón por la que cobró firmeza al día siguiente de su notificación, esto es, el 17 de marzo de 2012, conforme lo establecido en el artículo 87 del CPACA.

En conclusión, sostuvo que el auto núm. 205 de 14 de marzo de 2012 se notificó el 16 de marzo de ese año, por ende el término de caducidad se debe contar a partir del día siguiente y, en consecuencia, es claro que la demanda fue interpuesta por fuera del término establecido por la Ley.

Por tal razón, dispuso lo siguiente:

“[...] 1º) Declárase probada la excepción de caducidad de la acción respecto de los actos administrativos contenidos en el fallo de responsabilidad fiscal 162 del 19 de enero de 2012, confirmando por el auto 205 del 14 de marzo de 2016, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Condénase en costas de esta instancia procesal a la demandante, liquídense por la Secretaría de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 del Código General del Proceso [...]”.

III.- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

III.1. La señora **GLORIA LETICIA MOGOLLÓN NAVARRETE**, a través de apoderada, solicitó revocar la sentencia de primera instancia por estimar que el Tribunal se arrogó facultades que no le correspondían al dar una lectura difusa de la constancia de ejecutoria que reposa en el expediente, la cual certificó que la fecha en que los actos demandados quedaron ejecutoriados fue el 20 de marzo de 2012.

Por lo tanto, la apelante manifestó que el cómputo del término de caducidad no puede hacerse desde el 17 de marzo de 2012, sino desde el 20 de ese mes y año, conforme lo certificó la entidad, en razón a que por tratarse de un fallo de segunda instancia, confirmatorio de la responsabilidad fiscal, debían transcurrir los tres días que otorga la Ley para que cobrara ejecutoria en caso de ser necesaria alguna corrección o error aritmético.

En ese orden de ideas, juzgó superada la discusión respecto de la oportuna presentación de la demanda, motivo por el cual solicitó evaluar los elementos de juicio allí planteados para demostrar la ilegalidad de los actos acusados y el monto de los perjuicios causados.

Insistió en que los hechos narrados en la demanda se encuentran plenamente demostrados en el proceso con las pruebas obrantes en el plenario y por lo manifestado por la Contraloría en la contestación de la misma.

En relación con los elementos que conforman la responsabilidad fiscal, manifestó que las conductas que resultan reprochables son aquellas que pueden ser calificadas con culpa grave, por lo que estimó necesario valorar la conducta de la ex contratista dentro del trámite que originó el proceso, previa confrontación de cada una de las responsabilidades según la etapa del contrato estatal.

Reiteró que la Contraloría debió estudiar el material probatorio con que contaba, con base en las reglas de la sana crítica, lo que implicaba un análisis de quiénes eran los responsables en cada uno de los momentos contractuales frente a las posibles irregularidades, lo que, a su juicio, involucraba no solo al contratista e interventor sino a otros sujetos que también participaron en el desarrollo del contrato.

Por lo tanto, frente a la conducta desplegada por la ex contratista recalcó que el avance de la obra se encontraba debidamente certificado en cada una de las actas elaboradas, de manera que para el 30 de junio de 2005 la obra se había ejecutado en cuando menos un 50%, circunstancia que obligaba al Municipio contratante a desembolsar al contratista el segundo pago, de acuerdo con lo pactado en el contrato.

Conforme lo anterior, la recurrente afirmó que la Contraloría calificó como culpa grave un supuesto giro de recursos no sustentado materialmente en la obra ejecutada, sin tener en cuenta el contenido del contrato de obra y su clausulado.

Adicionalmente, reiteró que la prueba pericial practicada dentro del proceso fiscal vulneró el derecho al debido proceso de la entonces investigada, ya que si el

legislador estableció en el artículo 9° de la Ley 610 de 15 de agosto de 2000⁷ que el término de prescripción de la acción fiscal es de 5 años, forzoso es concluir que una prueba recaudada después de este tiempo es violatoria del mencionado derecho, tal y como ocurrió en el presente caso.

En lo demás, reiteró los argumentos expuestos en el escrito de demanda contra los actos administrativos acusados, esto es, violación del debido proceso, desconocimiento del principio de buena fe, carencia de elementos indispensables para endilgar responsabilidad fiscal y causación de perjuicios.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El Ministerio Público en su vista de fondo solicitó confirmar la sentencia proferida por el Tribunal de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

Como cuestión previa, se refirió a las normas del CPACA que regulan la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, así como a la noción de la misma conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y al material probatorio obrante en el expediente.

De acuerdo con lo anterior, concluyó que en el presente caso el acto administrativo que puso fin a la actuación administrativa fue notificado el 16 de marzo de 2012, motivo por el cual el plazo máximo para presentar la solicitud de conciliación prejudicial dentro del término de caducidad venció el 17 de julio de 2012; sin embargo, como el 16 marzo fue viernes y el 19 lunes festivo, la caducidad se debe contar desde el siguiente día hábil, esto es, entre el 20 de

⁷ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

marzo de 2012 hasta el 21 de julio del mismo año, pero como la solicitud de conciliación fue presentada el 23 de julio de 2012 y la demanda fue presentada el 27 de septiembre de 2012, devino en extemporánea.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1 Actos administrativos demandados

.- Fallo con responsabilidad fiscal núm. 162 de 19 de enero de 2012, por medio del cual se declaró responsables fiscalmente, de manera solidaria, a los señores **GLORIA LETICIA MOGOLLÓN NAVARRETE** y **AUGUSTO GODOY HERRERA** por el daño patrimonial causado al Estado con ocasión de la ejecución del Convenio de Cooperación núm.12010282790.

.- Auto núm. 000205 de 14 de marzo de 2012, “**Por el cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal y se surte el grado de consulta**”, en el que se decidió confirmar la condena con responsabilidad fiscal contra la señora **GLORIA LETICIA MOGOLLÓN NAVARRETE** y otro.

V.2 Problema jurídico a resolver

Corresponde a la Sala establecer si le asiste razón a la apelante cuando afirma que no ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción, por cuanto la certificación expedida por la Contraloría da cuenta de la fecha de ejecutoria del acto administrativo o sí, por el contrario, le asiste razón al Tribunal de primera instancia cuando afirma que la acción está caducada.

V.3 Caso concreto

Sea lo primero señalar que como resultado del proceso de responsabilidad fiscal núm. 641, adelantado por la Contraloría contra la señora **GLORIA LETICIA MOGOLLÓN NAVARRETE** y otro, se profirió en primera instancia el Fallo con Responsabilidad Fiscal núm. 162 de 19 de enero de 2012.

Contra la referida decisión la demandante interpuso los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través del Auto núm. 091 de 17 de febrero de 2012, que decidió de manera negativa la reposición, y mediante **Auto núm. 00205 de 14 de marzo de 2012**, que desató la apelación en el sentido de confirmar en todas sus partes el Fallo con Responsabilidad fiscal núm. 162 de 19 de enero de 2012 y el Auto núm. 091 de 17 de febrero de ese año, acto administrativo que fue notificado por estado el 16 de marzo de 2012⁸.

La recurrente asevera que el Tribunal erró al contabilizar el término de caducidad a partir de la notificación por estado de dicho auto (16 de marzo de 2012), debido a que reposa en el expediente certificación de ejecutoria expedida por la Contraloría⁹, en la cual, según su dicho, se manifiesta que la decisión quedó en firme el 20 de marzo de 2012. La referida certificación señala:

“En la ciudad de Neiva, a los VEINTE (20) días del mes de MARZO del año dos mil doce (2012), la suscrita Profesional Universitario de la Secretaría Común del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental del Huila de la Contraloría General de la República, certifica que el fallo No.162 del 19 de enero de 2012, fue resuelto el recurso de reposición mediante Auto No.091 del 17 de febrero de 2012 y el recurso de apelación, mediante Auto No.000205 del 14 de marzo de 2012,

⁸ Reverso del folio 53 del C.1

⁹ Folio 55 C.1

proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No.2715-641 que se adelantó en las dependencias administrativas del MUNICIPIO DE COLOMBIA, se encuentra en firme y debidamente ejecutoriado”.

Teniendo en cuenta lo anterior y para resolver el problema jurídico planteado, lo primero que hará la Sala será precisar la forma como se notificaron los autos en el marco del proceso de responsabilidad fiscal, específicamente el Auto núm. 000205 de 14 de marzo de 2012, por medio del cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el Fallo con Responsabilidad Fiscal núm. 162 de 19 de enero de 2012.

Conforme al inciso 3º del artículo 2º del CPACA, *“Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales.** En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”* (negrillas fuera de texto).

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que el proceso de Responsabilidad Fiscal está regulado por la Ley 610 y su procedimiento por la Ley 1474 de 12 de julio de 2011¹⁰, es decir, por una ley especial, razón por la que en el presente asunto se debe dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 2º del CPACA y, por ende, las notificaciones se regulan por lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474.

El artículo 106 de la Ley 1474 señala que “[...] *En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 **únicamente deberán notificarse personalmente** las siguientes providencias: **el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia;** para estas*

¹⁰ *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.*

*providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. **Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado*** (negrillas fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, es claro que la notificación del Auto núm. 000205 de 14 de marzo de 2012 debía hacerse por estado, como en efecto ocurrió el 16 de marzo de esa anualidad, por lo que no le asiste razón a la recurrente cuando afirma que el término de caducidad debía contarse a partir del 20 de marzo de 2012, fecha en la cual la Contraloría expidió una constancia en la que afirma que la decisión se encontraba ejecutoriada, ya que el documento no precisa la fecha en que esto ocurrió.

De manera que, atendiendo a lo establecido en la norma especial que regula la materia, esto es, el artículo 106 de la Ley 1474, las notificaciones **distintas** a las relacionadas con el auto de apertura de responsabilidad fiscal, del auto de imputación de responsabilidad fiscal y con el fallo de primera instancia, **deben surtirse por estado**, como en efecto ocurrió en el presente asunto.

Precisado lo anterior, pasa la Sala a referirse al término establecido en la Ley para presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de un acto administrativo. El literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, señala: “[...] *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*” (Negrilla y subraya fuera de texto).

Por lo anterior, el término de caducidad de cuatro (4) meses, de que trata la citada norma, con que contaba la parte actora para la presentación de la demanda objeto del presente asunto, **debe contarse a partir del día siguiente a la notificación por estado** del Auto núm. 000205 de 14 de marzo de 2012, esto es desde el 17 de marzo de 2012, teniendo en cuenta que el estado es del 16 de ese mes y año.

Así las cosas, en el presente caso el término de los cuatro (4) meses para la presentación de la demanda, vencía, en principio, el 17 de julio de 2012, lo que quiere decir que esta era la fecha máxima con que contaba la señora **MOGOLLÓN NAVARRETE** para presentar la demanda, previo el agotamiento del presupuesto de conciliación extrajudicial.

Ahora, comoquiera que la actora radicó el 23 de julio de 2012 la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación con miras a suspender la caducidad, para ese momento ya habían transcurrido los 4 meses señalados en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por lo tanto, no hubo suspensión del término, pues este había precluido el 17 de julio de 2012.

Así pues, como la parte demandante tenía hasta el 17 de julio de 2012 para promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no hubo suspensión del término por cuanto la solicitud de conciliación prejudicial se hizo de manera extemporánea, y la demanda se presentó el 27 de septiembre de 2012, forzoso es concluir que en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad y, por ende, no hay lugar a pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda.

En conclusión, la Sala confirmará la sentencia de 14 de abril de 2016, por medio de la cual se declaró probada la excepción de caducidad de la acción, y así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 14 de abril de 2016, proferida por el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

TERCERO: El contenido de la presente providencia, publíquese en la página web del Consejo de Estado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 19 de junio de 2020.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS