

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016)  
Radicación: **25000 23 41 000 2015 00186 01 (22292)**  
Actor: MARTHA PATRICIA SANCHEZ RODRÍGUEZ, FANY RODRÍGUEZ  
CHACÓN, LUIS CARLOS PRIETO MORRIS.  
Demandado: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
Referencia: CADUCIDAD – CESE DE ACTIVIDADES DE LA RAMA JUDICIAL  
CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

APELACIÓN AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto interlocutorio del 18 de junio de 2015, proferido por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual rechazó la demanda porque operó el fenómeno de la caducidad.

ANTECEDENTES

- 1.1. La Superintendencia Financiera de Colombia, mediante la Resolución No. 1988 de 2013, ordenó la suspensión inmediata de las actividades de captación o recaudo de dineros del público realizados por la sociedad Planeación Financiera Integral S.A.
- 1.2. La sociedad presentó recurso de reposición contra la anterior decisión, la cual fue resuelta desfavorablemente mediante la Resolución No. 0793 de 2014.
- 1.3. La Superintendencia de Sociedades ordenó la toma de posesión de la sociedad mediante el auto del 26 de noviembre de 2013.
- 1.4. Martha Patricia Sánchez Rodríguez, Fany Rodríguez Chacón y Luis Carlos Prieto Morris, como accionistas y ex directivos de la sociedad, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Superintendencia Financiera de Colombia por considerar ilícita la toma de posesión de la sociedad, con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:



“Primera. Que se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos de la demandada Superintendencia Financiera de Colombia:

a) Resolución 1988 del 30 de octubre de 2013 Por medio de la cual se adopta una medida administrativa respecto de la sociedad Planeación Financiera Integral S.A. identificada con Ni 900.165.583-5.

b) Resolución 0793 del 23 de mayo de 2014 Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la resolución 1988 del 30 de octubre de 2013, expedida por esta Superintendencia, mediante la cual se adoptó una medida administrativa respecto de la sociedad Planeación Financiera Integral S.A. identificada con Nit 900.165.583-5 y se rechaza el recurso de apelación presentado en subsidio.

Segunda. Reconocer y pagar los perjuicios materiales y morales causados a los Demandantes, consistentes en los siguientes conceptos y valores:

(...)<sup>[1]</sup>.

#### PROVIDENCIA APELADA

La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 18 de junio de 2015, rechazó la demanda porque consideró que operó el fenómeno de la caducidad.

Indicó que la Resolución No. 0793 del 23 de mayo de 2014, mediante la cual culminó el procedimiento administrativo, fue notificada personalmente el 28 de mayo de 2014, por lo que la fecha límite para presentar la demanda vencía el 29 de septiembre del mismo año.

Señaló que la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 19 de agosto de 2014, de acuerdo con la certificación emitida el 12 de noviembre de 2014 por la Procuraduría 125 Judicial II para Asuntos Administrativos, por lo que el término de caducidad fue suspendido faltando cuarenta y dos (42) días para su cumplimiento.

Afirmó que el plazo fue reanudado al día siguiente de la certificación, es decir el 13 de noviembre de 2014, por lo que los cuarenta y dos (42) días restantes del término finalizaron el 24 de diciembre de 2014.

Como el plazo venció durante la vacancia judicial debe ser extendido hasta el próximo día hábil, el cual es el 13 de enero de 2015. Sin embargo, la demanda fue presentada el 14 de enero del mismo año, por lo que había operado el fenómeno de la caducidad.

#### RECURSO DE APELACIÓN

En el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda, los demandantes estimaron que el Tribunal desconoció el derecho a la administración de justicia debido a que



durante el día 13 de enero de 2015 no fue permitido el ingreso del público a sus instalaciones pues se decidía si se continuaba o no con el cese de actividades, votación que fue surtida en esa fecha según consta en notas periodísticas de la fecha.

Aseguró que la afirmación anterior es una afirmación indefinida, por lo que está exenta de prueba.

De igual forma, indicó que en todo caso el cese de actividades duró treinta y siete (37) días, por lo que no debe tenerse en cuenta dicho lapso para contabilizar el término de caducidad.

## CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

De conformidad con el recurso de apelación, le corresponde a la Sala determinar si la demanda fue presentada dentro de la oportunidad legal. Con ese fin analizará (i) si existe prueba de que los Tribunales estuvieron cerrados durante el día 13 de enero de 2015. En caso de no ser así, será verificado (ii) si la afirmación de que el Despacho judicial competente estaba cerrado para esa fecha es indefinida. Finalmente, será estudiado (iii) si es pertinente extender la contabilización del término de caducidad en treinta y siete (37) días por motivo del cese de actividades de la Rama Judicial.

### 2. Competencia

Conforme con el artículo 125 del CPACA<sup>[2]</sup>, en concordancia con el artículo 243 Ibídem<sup>[3]</sup>, esta Sala es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda.

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

3.1. La caducidad es “la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos”<sup>[4]</sup>.

Por ello, el Legislador ha señalado unos plazos objetivos para que opere dicha institución, como ocurre en el artículo 164 de la Ley 1437 que regula el término en el cual debe ser presentada una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo dependiendo de la naturaleza de las pretensiones.

Así, tratándose de una pretensión de nulidad acumulada a una pretensión de restablecimiento del derecho, el literal d) del numeral segundo del artículo en comento dispone que la demanda debe presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso.

Dicho término debe ser contado conforme al calendario, salvo que el día en que se venza el mismo coincida con la vacancia judicial o con el tiempo en el que el despacho permanezca cerrado por



cualquier circunstancia, en cuyo caso el término de caducidad se correrá para el primer día hábil en el que se preste el servicio judicial, tal como lo disponen los artículos 118 del Código General del Proceso y 62 del Código de Régimen Político y Municipal.

3.2. Siguiendo las pautas anteriormente expuestas, la Sala procede a analizar el término de caducidad del medio de control presentado por Martha Patricia Sánchez Rodríguez, Fany Rodríguez Chacón y Luis Carlos Prieto Morris. Para ello pone de presente lo siguiente:

- La Superintendencia Financiera de Colombia certificó que la Resolución No. 0793 del 23 de mayo de 2014 fue notificada el 28 de mayo de 2014, por lo que la Resolución 1988 del 30 de octubre de 2013 quedó ejecutoriada el 29 de mayo de 2014<sup>[5]</sup>.
- La Procuraduría 125 Judicial II para Asuntos Administrativos expidió constancia del 12 de noviembre de 2014 en donde certifica (i) que los actores presentaron la solicitud de conciliación prejudicial el 19 de agosto del mismo año y (ii) que no hubo ánimo conciliatorio de las partes en la audiencia celebrada en la fecha de la constancia.
- La Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca certificó que no corrieron términos judiciales (i) desde el 9 de octubre de 2014 hasta el 19 de diciembre del mismo año porque hubo un cese de actividades de la Rama Judicial, (ii) ni desde el 20 de diciembre de 2014 hasta el 12 de enero de 2015 debido a la vacancia judicial<sup>[6]</sup>.
- Consta en el expediente que la demanda fue presentada el 14 de enero de 2015<sup>[7]</sup>.

3.3. De conformidad con lo anterior, el término inicial para presentar la demanda vencía el 29 de septiembre de 2014. Sin embargo, comoquiera que la parte demandante presentó la solicitud de conciliación prejudicial el día 19 de agosto del mismo año ante la Procuraduría 125 Judicial II para Asuntos Administrativos, el término de caducidad fue suspendido faltando cuarenta y dos (42) días para finalizar.

El conteo del plazo fue reactivado a partir del día siguiente a la constancia proferida el 12 de noviembre de 2014 por la Procuraduría 125 Judicial II para Asuntos Administrativos<sup>[8]</sup>, es decir que los cuarenta y dos (42) días faltantes serán contabilizados a partir del 13 de noviembre de 2014. En consecuencia, el término para presentar la demanda venció el 24 de diciembre de 2014.

Ahora bien, comoquiera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no atendió al público en esa fecha debido a la vacancia judicial, el término es prorrogado hasta el siguiente día hábil, es decir el 13 de enero de 2015.

Pese a lo anterior, en el expediente consta que la demanda fue presentada el 14 de enero de 2015, por lo que habría operado el fenómeno de la caducidad. Así pues, la consecuencia jurídica correspondiente es el rechazo de la demanda.

3.4. En el recurso de apelación, la parte demandante afirma que no le fue permitido su ingreso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 13 de enero de 2015 debido a que el sindicato de la

Rama Judicial convocó a votaciones para decidir si continuaba con el cese de actividades, para lo cual allegó copia de notas periodísticas en ese sentido<sup>[9]</sup>.

Para la Sala las pruebas allegadas por la parte impugnante no demuestran que haya sido imposible el ingreso al complejo judicial en el cual está ubicado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca durante el 13 de enero de 2015, puesto que sólo indican que fueron realizadas las votaciones para decidir si se continuaba o no con el cese de actividades de la Rama Judicial en el complejo judicial de Palo Quemao (Bogotá).

Adicional a lo anterior, la Sala pone de presente que la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca expidió constancia del 13 de enero de 2015 según la cual no corrieron términos debido al cese de actividades de la Rama Judicial únicamente entre el 9 de octubre y el 19 de diciembre de 2014, de tal forma que no hay evidencia alguna de la afirmación hecha por la parte demandante.

En este orden de ideas, el certificado proferido en esa fecha demuestra que no hubo cese de actividades durante el 13 de enero de 2015, porque de lo contrario tal constancia secretarial no existiría.

3.5. De otro lado, el impugnante arguyó que “[e]sto fue así, Usía, y no hay más forma de probarlo que como afirmación indefinida de quien estuvo presto a radicar la demanda en la primera oportunidad que le fuese posible”<sup>[10]</sup>.

Respecto a la noción y alcance de las afirmaciones y negaciones indefinidas, debe recordarse que “son ´aquellas que ni indirecta o implícitamente conllevan ninguna afirmación o negación opuesta: que no sólo son indeterminables en el tiempo y en el espacio, sino que, en la práctica, no son susceptibles de probar por medio alguno”<sup>[11]</sup>. En similar sentido, la Corte Suprema de Justicia ha indicado que ´una cuestión indefinida excluye un hecho concreto, limitado en el tiempo, modo y lugar, pues ello supone otro hecho de igual naturaleza afirmado o negado implícita o indirectamente, en tanto que los hechos indefinidos no, precisamente por ser indefinidos”<sup>[12],[13]</sup>. (Negrilla fuera del texto).

Por eso la afirmación de que el complejo judicial en el cual está ubicado el Tribunal estuvo cerrado el día 13 de enero de 2015 no es indefinida porque es un hecho concreto, es decir que está limitado en el tiempo, modo y lugar. En consecuencia, no se trata de un hecho imposible de demostrar.

En este punto, se reitera que la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió constancia del 13 de enero de 2015, fecha en la cual fue atendido el público, en donde consta que el cese de actividades de la Rama Judicial únicamente impide contabilizar los términos desde el 9 de octubre hasta el 19 de diciembre de 2014.

3.6. Finalmente, el recurrente considera que el cese de actividades de la Rama Judicial duró treinta y siete (37) días, en los cuales fue restringido el derecho de acceso a la administración de justicia, de tal forma que “[n]o puede entonces contabilizarse como términos legales o judiciales aquellos nacidos de la fuerza mayor por irresistible para los usuarios de la administración de

justicia. Para que no haya conculcación de derechos, este período de 37 días, debe restablecerse a partir de la fecha en que se levantó el paro, en consideración a que no es una causal de suspensión que deba ser tomada en cuenta como las legales o las judiciales”<sup>[14]</sup>.

Como fue expuesto en el punto 3.1., los artículos 118 del Código General del Proceso<sup>[15]</sup> y 62 del Código de Régimen Político y Municipal disponen que cuando un término de meses o años finalice en día inhábil, feriado o vacante el plazo se extenderá al siguiente día hábil.

Esta Sala ha considerado que tales disposiciones son aplicables en el caso del cese de actividades de la Rama Judicial, por lo que indicó que:

“En sucesos como el ocurrido, en los que los despachos judiciales estén cerrados, el conteo de los términos debe hacerse de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 62 del Régimen Político Municipal [L. 4/1913] y el 121 del Código de Procedimiento Civil, así:

Régimen Político Municipal:

“ARTICULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

Código de Procedimiento Civil:

“ARTÍCULO 121. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho.” (Subrayas fuera del texto)

Conforme con las normas transcritas, durante el periodo que estuvieron cerrados los tribunales y los juzgados no corrieron los términos legales, es decir que cualquier plazo que estuviera corriendo se interrumpió y el que hubiera vencido -en los días en que los despachos judiciales estuvieron cesantes- se extiende al primer día hábil en que se reanudaron las labores, esto es el 26 de noviembre de 2012 para los tribunales y el 10 de diciembre del mismo año para los juzgados”<sup>[16]</sup>.

En este orden de ideas, no es válido el argumento expuesto por el recurrente según el cual los treinta y siete (37) días que perduró la vacancia judicial deben restituirse, puesto que fue un evento previsto por el Legislador, que le asignó únicamente como consecuencia jurídica la prórroga del término hasta el próximo día hábil.

3.7. De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que el a quo contabilizó de forma correcta el término para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso concreto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE



CONFÍRMESE el auto interlocutorio proferido el 18 de junio de 2015 por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Cópiese, notifíquese y devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE HUGO FERNANDO BASTIDAS  
VALENCIA BÁRCENAS**  
Presidenta de la Sección

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ      JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

<sup>[1]</sup> Folio 3 del expediente.

<sup>[2]</sup> “Artículo 125. Será competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la Sala, excepto en los procesos de única instancia. (...)”.

<sup>[3]</sup> “Artículo 243. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

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.

(...)”.

<sup>[4]</sup> Sentencia C-115 de 1998, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara

<sup>[5]</sup> Folio 82 del expediente.

<sup>[6]</sup> Folio 224 del expediente.

<sup>[7]</sup> Folio 1 del expediente.

<sup>[8]</sup> Al respecto el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 establece lo siguiente: “ARTICULO 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.

<sup>[9]</sup> Folios 246 a 247 del expediente.

<sup>[10]</sup> Folio 243 del expediente.

<sup>[11]</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 7 de octubre de 1992, rad. 4442, C.P. Álvaro Lecompte Luna.



<sup>[12]</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 4 de diciembre de 2009, ref. C-1100131030272000-00865-01, M.P.: Jaime Alberto Arrubla Paucar.

<sup>[13]</sup> Sentencia del 26 de julio de 2012 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Radicado número: 25000 23 26 000 1996 03061 01 (19981). Actor: Oscar Jeremías Aragon García y otro. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth.

<sup>[14]</sup> Folio 244 del expediente.

<sup>[15]</sup> Antes artículo 121 del Código de Procedimiento Civil.

<sup>[16]</sup> Auto del 4 de diciembre de 2014 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Radicado número: 25000 23 37 000 2013 00300 01 (20273). Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Providencia reiterada en el auto del 2 de diciembre de 2015 proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Radicado número: 25000 23 37 000 2015 00532 01 (21827). Actor: Representaciones Continental S.A.S. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.