



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

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá, 6 de febrero de 2020

**Radicación:** 25000-23-37-000-2017-00593-01 (25054)  
**Demandante:** Gas Natural Andino S.A.  
**Demandados:** Superintendencia de Industria y Comercio

**Temas:** Excepción de caducidad del medio de control  
de nulidad y restablecimiento del derecho.  
Suspensión del término de caducidad

**Decide recurso de apelación contra auto**

La Sala Unitaria decide el recurso de apelación interpuesto por la Superintendencia de Industria y Comercio contra el auto del 8 de octubre de 2019, proferido, en audiencia, por la magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que, entre otras cosas, declaró no probada la excepción de caducidad de la acción.

**ANTECEDENTES**

**Demanda**

Gas Natural Andino S.A., mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>1</sup>, demandó:

- Que se declare la nulidad de la Resolución 287 del 7 de enero de 2016, que resolvió una excepción contra el mandamiento de pago.
- Que se declare la nulidad de la Resolución 8875 del 29 de febrero de 2016, que resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 287 de 2016.

A título de restablecimiento del derecho, la demandante solicitó que se dé por terminado el proceso de cobro coactivo<sup>2</sup> y que se ordene la indemnización de los perjuicios causados por la Superintendencia de Industria y Comercio.

### **Contestación de la demanda**

La Superintendencia de Industria y Comercio se opuso a las pretensiones y planteó las excepciones de inepta demanda, por no sustentar el concepto de violación, y la de caducidad de la acción.

Frente a la excepción de caducidad (que es la que fue objeto de apelación), explicó que, teniendo en cuenta la solicitud de conciliación presentada por la demandante ante la Procuraduría General de la Nación, la demanda debía radicarse a más tardar el 12 de octubre de 2016 (f. 487). Con fundamento en el acta individual de reparto y en la página de consulta de la rama judicial, afirmó que la demanda fue presentada extemporáneamente el 20 de abril de 2017.

### **Auto recurrido**

La magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, por auto del 8 de octubre de 2019, proferido en audiencia, declaró no probadas las excepciones de inepta demanda, por no cumplir con el deber de explicar el concepto de la violación, y la de caducidad de la acción.

En cuanto a la excepción de caducidad, que es la que interesa para resolver la apelación, manifestó que, según los artículos 138 y 164, literal d) del numeral

---

<sup>1</sup> En la demanda presentada el 12 de octubre de 2016 (f. 1 a 16, f. 537 a 538), se acumularon pretensiones de nulidad y restablecimiento de derecho y de reparación directa.

<sup>2</sup> Por medio de los actos que dieron lugar al cobro coactivo, la Superintendencia de Industria y Comercio impuso multa a Gas Natural Andino S. A.

2) del CPACA, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe presentarse en los 4 meses siguientes a la notificación del acto definitivo.

Que, a su turno, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, reglamentado por el Decreto 1716 de 2009, estableció que la solicitud de conciliación prejudicial suspenderá el término de caducidad, por tres meses, y se reanudará una vez se logre el acuerdo conciliatorio, la procuraduría expida las constancias o se venza el plazo de 3 meses, a partir de la presentación de la solicitud, lo que primero ocurra.

Que, por otra parte, para el caso de contabilizar la caducidad, debe seguirse la regla del cómputo de meses, dispuesta en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913.

Al examinar el caso concreto, el *a quo* encontró que la Resolución 8875 de 2016, acto que finalizó la actuación administrativa, se notificó por correo certificado el 10 de marzo de 2016, y, por ende, la parte actora, en principio, debió demandar a más tardar el 11 de julio de 2016.

No obstante, el 11 de julio de 2016, la actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial y el 11 de octubre de 2016 la procuraduría certificó que se declaró fallida la audiencia de conciliación. Por lo tanto, el tribunal concluyó que el plazo para interponer la acción de nulidad y restablecimiento vencía el 12 de octubre de 2016, fecha en que, en efecto, fue radicada la demanda.

Por consiguiente, declaró no probada la excepción de caducidad.

### **Recurso de apelación**

La Superintendencia de Industria y Comercio interpuso recurso de apelación, respecto a la excepción de caducidad (minuto 28:33, f. 549 y f. 561). En síntesis, explicó que, al haber operado la caducidad el 11 de octubre de 2016 y al ser expedida la certificación por la procuraduría el mismo 11 de octubre de 2016, se le está otorgando a la parte demandante un día adicional para acudir ante esta jurisdicción. Que, además, la demanda fue inicialmente presentada el 13 de octubre de 2016.

### **Oposición**

La demandante señaló que la Superintendencia de Industria y Comercio, en el escrito de contestación de demanda, manifestó que la caducidad operó el 12 de octubre de 2016 (f. 487), con lo cual, al señalar en el recurso que la caducidad ocurrió el 11 de octubre del mismo mes y año, entra en contradicción.

El representante del Ministerio Público manifestó estar conforme con la decisión adoptada por el tribunal.

### **CONSIDERACIONES**

1. De conformidad con el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los autos susceptibles de apelación proferidos por los tribunales administrativos.

En el *sub lite*, la decisión apelada fue proferida, en audiencia, por la magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, y, por ende, la Sala Unitaria, según la tesis de esta Sección, es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por la Superintendencia de Industria y Comercio.

2. Precisado lo anterior y teniendo en cuenta el recurso de apelación interpuesto, la Sala Unitaria verificará si es acertada la decisión de declarar probada la excepción de caducidad del medio de control (que fue el único aspecto apelado), concretándose el debate en determinar si la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada oportunamente.

3. Respecto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 138 del CPACA prevé que la demanda debe presentarse en los 4 meses siguientes a la notificación del acto definitivo. En el mismo sentido, el literal d) del numeral 2 del artículo 164 ibídem indica que, cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda debe presentarse dentro del término de 4 meses, contados a partir del día siguiente a la notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, so pena de que opere la caducidad.

4. Cuando el asunto sea conciliable, antes de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe agotarse el trámite de conciliación prejudicial (artículos 42 A de la Ley 270 de 1996 y 161 del CPACA).

En general, la conciliación es procedente en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, la de reparación directa y en la de controversias contractuales. En los demás asuntos, podrá adelantarse siempre y cuando no esté expresamente prohibida. Por ejemplo, en los conflictos relacionados con asuntos tributarios la conciliación no está autorizada (artículo 2 del Decreto 1716 de 2009<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup> Compilado por el Decreto 1069 de 2015.

Ahora bien, conforme con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la presentación de la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad de la respectiva acción (i) hasta que se logre el acuerdo conciliatorio, (ii) hasta que el acta de conciliación se haya registrado, en los casos en que este trámite sea exigido por la ley, (iii) hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 *ib.*<sup>4</sup>, o (iv) hasta que se venza el término de 3 meses. Lo primero que ocurra.

En el mismo sentido, el artículo 3 del Decreto 1716 de 2019 reiteró que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio, se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, o se venza el término de 3 meses, contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

5. En el caso concreto, la Sala Unitaria comparte la conclusión del *a quo*, pues es cierto que la demanda contra los actos acusados se presentó oportunamente. Veamos:

El 12 de octubre de 2016, Gas Natural Andino S. A. acumuló pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

En general, se pretendía la indemnización de los perjuicios causados por la Superintendencia de Industria y Comercio, por la expedición de los siguientes actos administrativos: Resolución 62833 del 25 de octubre de 2012, que impuso una sanción<sup>5</sup>; Resolución 93940 del 30 de noviembre de 2015, que rechazó el recurso de reposición y el de apelación<sup>6</sup>; Resolución 2121 del 29 de enero de 2016, que decide el recurso de queja<sup>7</sup>; Resolución 52642 del 27 de agosto de 2015, que libró mandamiento de pago<sup>8</sup>; Resolución 287 del 7 de enero de 2016, que resolvió una excepción contra el mandamiento de pago, y de la Resolución 8875 del 29 de febrero de 2016, que resolvió

---

<sup>4</sup> El artículo 2 de la Ley 640 de 2001 prevé que se expedirá la constancia cuando: (i) se efectúe la audiencia de conciliación, sin que se logre acuerdo; (ii) las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia, y (iii) el asunto no sea conciliable.

<sup>5</sup> Fls. 34 a 42

<sup>6</sup> Fls. 225 a 226

<sup>7</sup> Fls. 89 a 91

<sup>8</sup> Fl. 215. El proceso de cobro coactivo se inició con fundamento en los actos sancionatorios, que impusieron multa a Gas Natural Andino S. A., por el incumplimiento, entre otras, de la Resolución 180928 de 2006, **por la cual se expide el Reglamento Técnico aplicable a las Estaciones de Servicio que suministran Gas Natural Comprimido para Uso Vehicular.**

desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 287.

La demanda correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, que, por auto del 15 de diciembre de 2016, remitió el proceso a la sección primera de la misma corporación.

A su turno, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, por auto del 13 de febrero de 2017<sup>9</sup>, declaró la falta de competencia para conocer las pretensiones contra los actos proferidos en el proceso de cobro coactivo. En consecuencia, ordenó que se remitiera a la sección cuarta de esa corporación y continuó el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho frente a los actos sancionatorios de la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por auto del 14 de septiembre de 2017, admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos proferidos en el proceso de cobro coactivo. Justamente, el presente proceso ha llegado al Consejo de Estado para resolver la apelación frente al auto, proferido en la audiencia inicial, en el que se declaró no probada la excepción de caducidad, y, por tanto, resulta relevante establecer cuál fue la fecha de presentación de la demanda inicial para determinar la oportunidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho frente a los actos proferidos en el proceso de cobro coactivo.

La Sala Unitaria constató que la demanda fue inicialmente presentada el 12 de octubre de 2016, según la certificación visible en los folios 537-538, aportada al proceso por solicitud del *a quo*.

Como la Resolución 8875 del 29 de febrero de 2016, acto que finalizó el proceso administrativo de cobro, se notificó el 10 de marzo de 2016<sup>10</sup>, la demanda debió presentarse, en principio, a más tardar el 11 julio de 2016. Sin embargo, ocurre que, el 11 de julio de 2016, esto es, el mismo día del vencimiento del plazo para demandar, la sociedad Gas Natural Andino S. A. presentó solicitud de conciliación prejudicial, lo que supone que se suspendió, por un día, el término de caducidad.

Surtidos los trámites ante la procuraduría, el 11 de octubre de 2016<sup>11</sup>, se expidió la constancia de que se declaró fallida la conciliación y, por tanto, el

---

<sup>9</sup> Fls. 144-150.

<sup>10</sup> Según la guía 537103695CO y la constancia de envío correo certificado RN537103695CO (fls. 440 y 460).

<sup>11</sup> Fls. 454 a 457.

término se reanudó el 12 de octubre de 2016, día siguiente de la expedición de dicha constancia, conforme con los artículos 61 y 62 de la Ley 4 de 1913<sup>12</sup>. Ese mismo día, la demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, y, así después se hubiera remitido a otras secciones el asunto, esa fecha se toma para computar el plazo de caducidad (artículo 168 CPACA).

Se impone confirmar la decisión apelada, en cuanto a la no caducidad de la acción, pues se presentó en tiempo la demanda contra la Resolución 8875 de 2016, que resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 287 de 2016.

Por lo expuesto, el despacho **RESUELVE:**

1. Confirmar el auto del 8 de octubre de 2019, proferido, en audiencia, por la magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, en cuanto declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control.

2. Devuélvase el expediente al tribunal de origen.

**Notifíquese y cúmplase,**

**Julio Roberto Piza Rodríguez**

---

<sup>12</sup> Artículo 61. Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día.