

Bogotá, D. C., 30 ENE 2024

C-113 – 2023



RAD. No 0124000260001 de 30/01/2024 16:11 Radicador: CARLZAM
Remitente: Oficina Atención y Orientación Destino: AYCOG
Asunto: PQRS 56944 COMUNICACION OFICIAL PROCURADURIA
MDN-COMANDO GENERAL - Bogotá D.C CAN - Tel 3150111

General
HÉLDER FERNÁN GIRALDO BONILLA
Comandante general
Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia
Carrera 54 26-25, edificio Fortaleza, avenida El Dorado (CAN)
Ciudad
atencionalciudadano@cqfm.mil.co

Ref.: Respuesta consulta rad. E-2023-571209 del 08/09/2023
(C-2023-3192722)

Respetado general:

En atención a sus consultas de la referencia, mediante las cuales solicita que se emita concepto jurídico en torno a la procedencia de la medida de suspensión de términos en la actuación disciplinaria, su incidencia en los fenómenos de la prescripción y la caducidad con motivo de la pandemia del covid-19, o la que se genera en curso del trámite de los impedimentos y recusaciones, me permito manifestarle lo siguiente:

Debe resaltarse que, en cumplimiento de la función que le ha sido asignada a esta oficina en el artículo 9.º, numeral 3.º del Decreto Ley 262 de 2000¹, modificado por el artículo 4.º del Decreto Ley 1851 de 2021², se suministrarán elementos de juicio generales que sirvan para ilustrar el tema consultado, que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, sin que ello se entienda como resolución de un caso particular y concreto.

Pues bien, comoquiera que el asunto ya había sido objeto de pronunciamiento por parte de esta dependencia, se transcribe, *in extenso*, el concepto C-186 – 2020³, veamos:

[E]l tema consultado debe abordarse bajo ópticas diferentes: la medida de suspensión de términos en el ordenamiento disciplinario y la medida de suspensión de términos adoptada por el legislador de excepción. En cuanto a la primera, basta traer a colación los apartes pertinentes de las consultas C-222 – 2008, C-119 – 2012⁴ y C-48 – 2016, veamos:

¹ «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos».

² «Por el cual se modifican los decretos ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones».

³ Las consideraciones aquí emitidas resultan aplicables a las actuaciones disciplinarias adelantadas con fundamento en el Código Disciplinario Militar.

⁴ Que reitera lo dicho en la contestación dada a la consulta C-228 – 2006.

**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

(C-222-2008): Tal figura opera cuando está pendiente de resolverse un impedimento o una recusación, tal como lo consagra el artículo 87 de la Ley 734 de 2002 [ahora artículo 107 del CGD], cuyo tenor es el siguiente: «[...] La actuación disciplinaria se suspenderá desde que se manifieste el impedimento o se presente la recusación y hasta cuando se decida». // Visto lo anterior, esta suspensión opera por ministerio de la ley [...].

(C-119-2012): El proceso disciplinario [...] se soporta en unos principios que orientan la gestión administrativa en este campo [...]; entre ellos, puede mencionarse el [...] debido proceso, supeditado al cumplimiento de unas reglas y procedimientos especiales, y a la observancia de unos términos específicos; [...] el de la celeridad de la actuación disciplinaria, que implica [...] desarrollar una actuación ágil dentro del marco procedimental fijado para esos fines y resolver prontamente, sin dilaciones de ninguna naturaleza, el asunto a cargo. Teniendo en cuenta tales parámetros, no queda duda en torno a la obligatoriedad de los términos fijados para el efecto, máxime cuando es un derecho de todo procesado el obtener de la administración una solución pronta de su situación.

En ese orden de ideas, al establecer el legislador unos términos para el cumplimiento de las etapas procesales, son éstos de carácter perentorio y por ende de estricto cumplimiento; denotan una garantía legal para el proceso, que debe ser observada por encima de cualquier consideración subjetiva, todo ello en orden a obtener seguridad jurídica.

Los argumentos planteados pretenden mostrar que el proceso disciplinario está supeditado a un trámite determinado, del cual hacen parte [sic] los plazos concretos establecidos para cada etapa procesal y que, salvo las prórrogas permitidas por el legislador para ciertas circunstancias, a las cuales nos referiremos más adelante, no se prevé la posibilidad de que el operador pueda interrumpirlos o suspenderlos. Se estima que en este campo no es posible imponer una paralización a la actividad disciplinaria, bajo ningún concepto; opción que para ser viable requeriría de una reglamentación previa hecha por el mismo legislador, a efectos de conocer de antemano las condiciones en las cuales procedería dicha medida.

Ahora bien, si en virtud de la integración normativa prevista en el artículo 21 de la Ley 734 de 2002 [ahora artículo 22 del CGD], que admite la remisión a otras legislaciones para casos no regulados por el estatuto en mención, se considerara pertinente la aplicación de otras normas procedimentales que sí regularan ese tema, tendría que recurrirse al Código de Procedimiento Penal⁵ que prevé la suspensión del proceso, pero solo para los casos en los que no haya despacho al público, por caso fortuito o fuerza mayor y en los días de vacancia, como sábados, domingos, festivos y vacaciones colectivas (artículo 166), eventos que implican de cualquier manera el cierre de la entidad. [...].

⁵ Debe advertirse que la referencia al Código de Procedimiento Penal que se hace es a la Ley 600/00, y no a la Ley 906/04, por avenirse aquella de mejor manera a la naturaleza inquisitiva del proceso disciplinario.



De ordinario, la suspensión de términos se hace respecto de los plazos señalados por el legislador en días, como el de presentación de descargos, el de interposición de un recurso o el establecido para proferir fallo, por ejemplo. Cuando los términos se han fijado en meses o años (duración de las etapas procesales, caducidad y prescripción de la acción) no se suspenden.

Para concluir, es menester hacer un par de precisiones adicionales: // La hermenéutica jurídica tiene claramente establecido que «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». (artículo 62 de la Ley 4.^a de 1913).

[...] las prescripciones positivas a considerar en lo atinente a la contabilización del término de prescripción de la actuación disciplinaria son las contenidas en el artículo 30 del Código Disciplinario Único, con las reformas que le introdujo el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011. Se reitera que en ningún caso se ha aceptado que el término de prescripción disciplinaria se vea afectado por la suspensión de términos que se hubiere decretado dentro del trámite procesal.

(C-48 – 2016): Es cierto que la suspensión de términos por fuerza mayor es posible, tal como lo tenía señalado el artículo 166 de la Ley 600 de 2000, en la que se leía: // «Artículo 166. Suspensión. Se suspenderán los términos cuando no haya despacho al público por fuerza mayor o caso fortuito». // Ahora, el tema se centra en establecer cuándo puede considerarse una situación de fuerza mayor, pues no es posible al funcionario de conocimiento señalar de manera indiscriminada la existencia de una situación de fuerza mayor, solamente amparado en situaciones administrativas que no se pueden trasladar en perjuicio del administrado.

La Ley 95 de 1890 señala [...] «ARTICULO 1. Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público. Etc.» Siendo así, desde esta perspectiva [se] debe interpretar si los casos que usted plantea pueden ser interpretados [sic] como de fuerza mayor.

Sobre el particular, se trae a colación una circunstancia de orden legal que habilita la suspensión de términos (y que resulta aplicable en materia disciplinaria, en virtud de la remisión normativa prevista en el artículo 21 del CDU [ahora artículo 22 del CGD]), cual es la establecida en el artículo 21 de la Ley 282/96⁹:

ARTÍCULO 21. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS LEGALES EN PROCESOS PENALES CONTRA EL SECUESTRADO. En los procesos penales en que el sindicado se encuentre secuestrado, los términos legales correspondientes a la etapa de juzgamiento se suspenderán

⁹ «Por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones».



hasta tanto no se compruebe su liberación, rescate o muerte. // Dicha suspensión se decretará exclusivamente en relación con el sindicato secuestrado y, en consecuencia, el proceso continuará su trámite con respecto a los demás sindicatos. // Para efectos de acreditar la calidad de secuestrado deberá incorporarse al proceso copia de la resolución de apertura de la investigación previa o de la instrucción, según el caso, y certificación expedida por el Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, en la cual conste la inclusión de la persona en el registro de personas secuestradas.⁷

A su vez, en el segundo escenario, es decir, cuando la medida de suspensión de términos es adoptada por el legislador de excepción, se parte por señalar que debido a la crisis mundial a causa de la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, se declaró tanto emergencia sanitaria en todo el territorio nacional (Resolución 385, del 12/03/20) como el estado de emergencia económica, social y ecológica (Decreto 417, del 17/03/20).

Precisamente, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por dicho estado de emergencia, el Gobierno Nacional⁸, en aras de enfrentar la calamidad pública generada por el riesgo epidemiológico asociado al COVID-19, profirió el Decreto Legislativo 491, del 28 de marzo de 2020⁹, que prevé, en los apartes que conciernen al tema por el cual se indaga, lo siguiente:

Artículo 1. **Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Artículo 6. **Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

⁷ Mediante auto del 25/08/2003, proferido dentro del proceso disciplinario 013-60463-01, se resolvió suspender los términos procesales dentro de la investigación disciplinaria adelantada en contra del exgobernador del Meta (período constitucional 1998-2000), la cual se aplicó mientras subsistiera su secuestro y/o no se comprobara su liberación o rescate; textualmente se consideró que «[c]omo en la actualidad permanece secuestrado el entonces gobernador del Meta, se hace imperativo y necesario suspender los términos del procedimiento en la etapa de la investigación disciplinaria, teniendo en cuenta lo reglado en el artículo 21 de la Ley 734, y que por analogía procede dar aplicación al artículo 21 de la Ley 282 de 1996, hasta tanto se compruebe la liberación o rescate del implicado xxx. Así se garantiza el derecho de defensa y el debido proceso de que habla el artículo 29 de la Constitución Política, conociéndose las limitaciones que tiene el implicado para acceder normalmente en defensa por los hechos que se investigan.

⁸ Conformado por el presidente de la República y por los 18 ministros.

⁹ «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas [sic] y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica».



La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. // Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia. [...].

Al efectuar el control judicial —formal y material— del Decreto 491 de 2020, expedido al amparo del estado de excepción (en su modalidad de estado de emergencia económica, social y ecológica), la Corte Constitucional analizó en la sentencia C-242-2020 la constitucionalidad del artículo 6.º, así:

6.142. En el artículo 6.º del Decreto 491 de 2020 se habilita a las autoridades para suspender los términos de días, meses y años contemplados en la ley referentes a las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa a su cargo, ya sea de manera parcial o total, sin importar si los servicios se prestan de manera presencial o virtual. La anterior medida se condiciona, así:

(i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria. // (ii) Los términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. // (iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley. [...].

6.144. Ahora, para verificar la conformidad con la Constitución de la habilitación a las autoridades de suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa contemplada en el artículo 6º, la Corte precisa que la satisfacción de los principios superiores de celeridad y seguridad jurídica y la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, implican que en las normas generales y abstractas se fijen, de manera *ex ante*, los plazos que tendrán los operadores para adelantar las diferentes actuaciones a su cargo.

6.145. En consecuencia, las normas procedimentales deben impedir que los términos para adelantar las actuaciones puedan ser determinados, de forma *ex post*, por los operadores jurídicos, por lo que la habilitación de suspensión de términos contemplada en la norma examinada, en principio, tiene el potencial de afectar



los referidos principios y, por ello, podría ser contraria [sic] a la Constitución.

6.146. Sin embargo, esta Sala advierte que, excepcionalmente, la autoridad ordenadora puede definir situaciones específicas en las cuales, a fin de satisfacer un principio constitucional, se autoriza al operador competente para que pueda suspender los plazos fijados en la ley, por ejemplo, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias. // 6.147. Con todo, este Tribunal advierte que, dada la eventual lesividad de dicha habilitación para los principios de celeridad y seguridad jurídica, la consagración de tal facultad debe ser excepcional y atender al principio de proporcionalidad.

6.148. En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

6.149. En este sentido, la Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma [sic] debe ser utilizada cuando se advierta que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias.

6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos [sic] no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las



desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias.

6.152. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.153. Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos *iusfundamentales*, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.

6.154. En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debaten puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política.

6.155. En segundo lugar, la Sala advierte que la suspensión no aplica de plano y respeta la autonomía administrativa, pues le corresponde a cada autoridad definir cómo operara [sic], teniendo la facultad de suspender todo el procedimiento o alguna etapa de este, lo cual debe justificar en un acto administrativo motivado.

6.156. En torno al grado de motivación exigido, este Tribunal evidencia que se exige una fundamentación calificada, ya que la autoridad debe: (i) dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que la lleva a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, y (ii) las razones que se invoquen deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.

6.157. En tercer lugar, esta Corte advierte que la medida que autoriza la suspensión es temporal, toda vez que únicamente puede adoptarse mientras dure la emergencia sanitaria y la misma [sic] se levantará de plano al día siguiente que finalice la misma [sic], por lo que se descarta que continúe su aplicación después de que cesen las condiciones extraordinarias que dieron lugar a su adopción.

6.158. En cuarto lugar, esta Sala observa que la medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede a llegar afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.

Por ende, al considerarlo ajustado a la Constitución, debido a que superó los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, incompatibilidad, no contradicción específica, proporcionalidad, necesidad, intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no discriminación, la Corte declaró la EXEQUIBILIDAD del artículo 6.º *ibidem*. [...].

En suma, el legislador disciplinario solo ha previsto la figura jurídica de la suspensión de términos en el artículo 87 del CDU [ahora 107 del CGD], dentro del procedimiento en caso de impedimento o de recusación; y, excepcionalmente, por remisión normativa resulta factible aplicar dicha medida ante los eventos de fuerza mayor y caso fortuito, por ejemplo, frente a los procesos disciplinarios que se adelanten contra secuestrados.

Por su parte, el legislador de excepción, a través del Decreto Legislativo 491, del 28 de marzo de 2020, habilitó la medida de suspensión de términos —más no de interrupción—¹⁰ de las actuaciones administrativas, la cual afecta todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en meses o años; por ende, durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley disciplinaria. [...].

Ahora, frente al cómputo de los plazos, se indicó en el concepto C-127 – 2022:

[S]e parte por señalar que aun cuando las reglas generales de contabilización de los plazos están vertidas en diferentes cuerpos

¹⁰ Sobre el alcance de las figuras jurídicas de interrupción y suspensión de términos, la jurisprudencia ha efectuado las siguientes precisiones: «el artículo 118 del Código General del Proceso alude al cómputo de términos y se refiere a la suspensión e interrupción. Respecto a las diferencias que existen frente a estas figuras, la Corte Suprema de Justicia, con apoyo en la doctrina, ha señalado que “[...] según la doctrina de Hinestrosa, Azzritti y Scarpello, la “suspensión” es una “detención del curso del tiempo útil”, justificada como medida de protección para personas en imposibilidad de hacer valer sus derechos; en tanto que la “interrupción” refiere el advenimiento de un hecho incompatible con los presupuestos axiológicos de la figura “al punto que el tiempo transcurrido hasta entonces se borra”. (Corte Suprema de Justicia, sentencia de 18 de noviembre de 2013). // 84. En consonancia con lo anterior, la Sala Especial de Decisión No. 4, en sentencia de 28 de julio de 2020, con ocasión del control de legalidad efectuado sobre la Resolución 666 de 1º de abril de 2020, advirtió las diferencias que existen entre la suspensión e interrupción, en el siguiente sentido: // “[...] Y es que procesalmente, la concepción y alcance de las figuras de la suspensión y de la interrupción presentan una diferencia abismal en cuanto a su efecto temporal, como con claridad lo dijo Carnelutti: “La diferencia entre suspensión e interrupción está en que una vez causado el impedimento el término suspendido vuelve a correr por la parte que aún le resta, mientras que el término interrumpido vuelve a correr por toda su extensión entera». // Así también, la doctrina nacional especializada ha manifestado: // “Estos dos fenómenos tocan con las vicisitudes que pueden darse en los eventos previstos en los incisos cuarto y quinto del art. 118 del CGP, el primero de los cuales consagra la interrupción del término hipótesis en la cual el plazo corrido deja de contarse y, de ser el caso, volverá a correr íntegramente el mismo [sic], mientras que en el evento de la suspensión el término que había corrido mantiene sus efectos, pero se suspende su cómputo para reanudarlo posteriormente en lo que faltó”. De lo reproducido, se colige que se trata de institutos jurídicos que guardan un punto denominador común, pero a la vez una distinción clara en cuanto a las consecuencias que acarrearán. // En lo que atañe al rasgo común, se afirma que tanto la interrupción como la suspensión son conceptos operantes en el marco de términos legales cuyo conteo ha sido iniciado y debe ser detenido, producto de la presentación de recursos, peticiones, solicitudes, o incluso situaciones excepcionales, como sucede en el caso del coronavirus. // Empero, y en cuanto a sus efectos, la interrupción deja sin efecto el plazo legal transcurrido efectivamente hasta allí, ordenando, por contera, su cómputo íntegro. Por el contrario, la suspensión otorga valía al período ya contabilizado, reanudándolo solo por el plazo que resta». (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 10; providencia del 27/11/20; c. p. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, rad. 11001-03-15-000-2020-02010-00 y 11001-03-15-000-2020-02013-00).



normativos (Código Civil¹¹, Código de Régimen Político y Municipal¹², Código General del Proceso¹³ y Código de Comercio¹⁴, principalmente), estas resultan aplicables sin importar la norma en la que se hallen dispuestas¹⁵, ya que fijan condiciones uniformes de

¹¹ «ARTÍCULO 67. <PLAZOS>. Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Presidente de la Unión, de los Tribunales o Juzgados, se entenderá que han de ser completos y correrán, además, hasta la media noche del último día de plazo. // ARTÍCULO 68. <ACLARACIONES SOBRE LOS LÍMITES DEL PLAZO>. Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día de plazo; y cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos no nacen o expiran sino después de la media noche en que termina el último día de dicho espacio de tiempo. // Si la computación se hace por horas, la expresión dentro de tantas horas, u otras semejantes, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora inclusive; y la expresión después de tantas horas, u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo. // ARTÍCULO 70. <CÓMPUTO DE LOS PLAZOS>. En los plazos que se señalaren en las leyes o en los decretos del Poder Ejecutivo, o de los tribunales o juzgados, se comprenderán los días feriados; a menos que el plazo señalado sea de días útiles, expresándose así, pues en tal caso, y cuando el Código Judicial no disponga lo contrario, no se contarán los días feriados».

¹² «ARTÍCULO 59. Todos los plazos de días, meses o años, del que se haga mención legal, se entenderán que terminan a la medianoche del último día del plazo. // Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal. // ARTÍCULO 60. Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo. Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la medianoche del día en que termine el respectivo espacio de tiempo. // Si la computación se hace por horas, la expresión "dentro de tantas horas", u otra semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora, inclusive; y la expresión "después de tantas horas", u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo. // 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. // ARTÍCULO 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».

¹³ «ARTÍCULO 109. PRESENTACIÓN Y TRÁMITE DE MEMORIALES E INCORPORACIÓN DE ESCRITOS Y COMUNICACIONES. // [...] // Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término [...]. // ARTÍCULO 118. CÓMPUTO DE TÉRMINOS. El término que se conceda en audiencia a quienes estaban obligados a concurrir a ella correrá a partir de su otorgamiento. En caso contrario, correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió. // El término que se conceda fuera de audiencia correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió. // Si el término fuere común a varias partes comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación a todas. // Cuando se interpongan recursos contra la providencia que concede el término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este se interrumpirá y comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación del auto que resuelva el recurso. // Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, mientras esté corriendo un término, no podrá ingresar el expediente al despacho, salvo que se trate de peticiones relacionadas con el mismo término o que requieran trámite urgente, previa consulta verbal del secretario con el juez, de la cual dejará constancia. En estos casos, el término se suspenderá y se reanudará a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera. // Mientras el expediente esté al despacho no correrán los términos, sin perjuicio de que se practiquen pruebas y diligencias decretadas por autos que no estén pendientes de la decisión del recurso de reposición. Los términos se reanudarán el día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera, o a partir del tercer día siguiente al de su fecha si fuera de cumplimiento. // Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente. // En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado».

¹⁴ «ARTÍCULO 829. <REGLAS PARA LOS PLAZOS>. En los plazos de horas, días, meses y años, se seguirán las reglas que a continuación se expresan: // 1) Cuando el plazo sea de horas, comenzará a contarse a partir del primer segundo de la hora siguiente, y se extenderá hasta el último segundo de la última hora inclusive; // 2) Cuando el plazo sea de días, se excluirá el día en que el negocio jurídico se haya celebrado, salvo que de la intención expresa de las partes se desprenda otra cosa, y // 3) Cuando el plazo sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día del correspondiente mes o año; si éste no tiene tal fecha, expirará en el último día del respectivo mes o año. El plazo que venza en día feriado se prorrogará hasta el día siguiente. El día de vencimiento será hábil hasta las seis de la tarde. // PARÁGRAFO 1.º Los plazos de días señalados en la ley se entenderán hábiles; los convencionales, comunes. // PARÁGRAFO 2.º Los plazos de gracia concedidos mediante acuerdo de las partes, con anterioridad al vencimiento del término, se entenderán como prórroga del mismo (sic)».

¹⁵ Jurisprudencialmente, se ha indicado lo siguiente: «En el código judicial, por mandato del art. 366, todos los términos empiezan a correr al día siguiente al de la notificación del auto que los concede. Este es un sistema general de procedimiento, que tiene influencia por razonable, en los otros códigos. El contencioso administrativo en ocasiones lo aplica expresamente como en los artículos 121, 129, 131, 133, 135, 209, entre otros, en diversas ocasiones dicho código, al señalar un precepto en término de días, nada dice sobre cómo debe correr. Pero entonces, por disposición del art. 282, entra a regular el caso la norma del art. 366 del código judicial. Lo cual significa que en el procedimiento contencioso administrativo, al igual que en el código judicial, es obligada la regla de que todos los términos de días empiezan a correr al siguiente de la notificación de la respectiva providencia. El código político y municipal también recibe la influencia del sistema [...]. El sistema de los tres códigos nombrados es razonable, porque cuando la ley concede un plazo de días, es de días completos, ninguno de los cuales puede contarse retrospectivamente, empezando hacia atrás, pues de esa manera el plazo se reduce en un día, quedando convertido en día más unas

interpretación y aplicación del cómputo de dichos plazos¹⁶, las cuales se sintetizan a continuación:

I. CÓMPUTO DEL PLAZO FIJADO EN AÑOS O MESES:

Regla general: cuando el plazo legal se fije en años o meses, se computa según el calendario y se cuenta de fecha a fecha; es decir, el número del día en que inicia debe corresponder con el del día en que termina (misma fecha).¹⁷

Excepciones: si el último día del plazo es feriado o de vacancia, se extiende hasta el primer día hábil siguiente; y si el día numérico en que inicia el conteo del plazo no existe para el momento en que este debe concluir, el último día del plazo es el último día del mes en que debe culminar el término, así no coincida numéricamente con el de inicio.

Dies a quo: el plazo se cuenta a partir del día siguiente a su acontecimiento, salvo que el legislador consagre una regla especial. Sobre el particular, el legislador disciplinario prevé, por ejemplo, en el artículo 33 una regla especial para determinar la fecha de inicio de la contabilización de la prescripción (*dies a quo*): «La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación [...]». Entonces, si la falta se consumó el 10/05/2018, como los cinco años para contabilizar la prescripción corren desde ese momento, el plazo va desde el 10/05/2018 (*dies a quo*) hasta el 10/05/2023 (*dies ad quem*).

También se fija una regla especial frente a la duración de la investigación disciplinaria: «Artículo 213. Término de la investigación. La investigación tendrá una duración de seis (6) meses, contados a partir de la decisión de apertura [...]».

horas, lo que es inadmisibles por contrario a la equidad y a la ley» (CE, SCA, Sección 2.ª, sentencia de mayo 9 de 1966, C. P.: ARTURO TAPIAS PILONIETA, citada en G. DE GAMBOA VILLATE, *Exigibilidad ejecutiva de la cláusula penal*, discurso de posesión, en *Revista de la Academia de Jurisprudencia* n.º 189, 1966). Aunado a ello, la Corte Suprema de Justicia señaló que «Alcance de la previsión contenida en el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal. Es aplicable a toda clase de disposición legal y no sólo a las que versen sobre régimen político y municipal. Si el sobredicho artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, en forma genérica y sin discriminación o especificación alguna, estatuye la manera de computar los plazos de días "que se señalen en las leyes" (se subraya), no puede afirmarse, sin restringir su alcance, que tal disposición se aplica exclusivamente a las leyes reguladoras del régimen político y municipal y no en las que gobiernan las relaciones de los particulares entre sí. // Para advertir que las disposiciones del Código de Régimen Político y Municipal se aplican a toda clase de leyes sería suficiente notar que tal codificación, luego de hacer la clasificación de ellas y de determinar su contenido (arts. 35 a 40), establece en el artículo 42 que los proyectos de ley presentados por los ministros del despacho o por los miembros de las cámaras "que tienden a reformar o adicionar los códigos y leyes generales, se amoldarán a la clasificación" legal que dicho estatuto hace; o bastaría, para abonar las tesis (*sic*) que aquí acoge la sala, advertir que las normas de esa codificación, referentes a la "promulgación y observancia de las leyes", son aplicables a toda clase de disposición legal y no solamente a las que versan sobre régimen político y municipal. Eso es lo que ocurre con los artículos 52 a 55 sobre promulgación y vigencia de las leyes, 57 sobre su obligatoriedad, 58 sobre aclaración de leyes y 59 a 62 sobre plazos legales. // Por ello la Corte, concretamente en lo referente al cómputo de términos y plazos señalados en las leyes, ha aplicado los artículos pertinentes del Código de Régimen Político y Municipal, como puede verse, entre otras, en la Sentencia de 5 de abril de 1973 (CXLVI-85), para precisar la fecha en que comenzó a regir la Ley 75 de 1968» (Corte Suprema de Justicia, providencias del 27/04/1918 y del 28/03/1984). Se resalta que los dos apartes de la jurisprudencia que antecede se extrajeron del siguiente artículo de revista: (Cfr. PINILLA GALVIS, ÁLVARO. Breves comentarios a las reglas vigentes para el cómputo de los plazos o términos de origen legal. *Revista de derecho privado Universidad Externado de Colombia*, num. 24, enero – junio de 2013, pp. 283 a 326).

¹⁶ Si bien el plazo y el término no son sinónimos, existe una inescindible relación jurídica entre ellos, pues el término forma parte del concepto de plazo en la medida en que este se encuentra constituido por el momento de inicio (*dies a quo*), el momento de finalización o término (*dies ad quem*) y por el cuerpo del plazo (que es el intervalo de tiempo que transcurre entre los dos extremos). No obstante, como el código no hace diferencia entre términos y plazos, legalmente se identifican.

¹⁷ El cómputo del plazo de prescripción fijado en años por el legislador disciplinario (5 años), va de fecha a fecha: por ejemplo, desde el 10/05/2018 (*dies a quo*) hasta el 10/05/2023 (*dies ad quem*).



Dies ad quem: todo plazo culmina el último día del cómputo hasta el momento en que cierre el despacho, es decir, hasta el cumplimiento de la jornada laboral legalmente establecida.¹⁸

II. CÓMPUTO DEL PLAZO FIJADO EN DÍAS:

Regla general: para este cómputo solo los días hábiles se tienen en cuenta; y si el último día del plazo es inhábil se traslada la fecha de su finalización hasta el primer día hábil siguiente, sea del siguiente mes o año. El día se considera hábil si es laborable (p. ej.: días en los que deben funcionar las oficinas públicas) e inhábil si es un día de descanso remunerado¹⁹ (p. ej.: los feriados, los de vacancia y aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho).

Excepciones: los días fijados en la ley son calendario o comunes cuando así se disponga expresamente; adicionalmente, la Corte Constitucional, en aplicación de concretos principios superiores, ha indicado que no todo plazo fijado en días en la Constitución Política debe cumplirse en días hábiles²⁰.

Dies a quo: se cuenta a partir del día siguiente al advenimiento del hecho o acontecimiento que genera su cómputo, salvo que el legislador establezca una regla especial, como la fijada en los procesos orales, que se adelantan mediante audiencias, en los cuales todo plazo empieza a correr tan pronto como acaezca el hecho y no desde el día siguiente, tal y como sucede en la etapa de juzgamiento de las actuaciones disciplinarias que se adelanten por el procedimiento verbal (p. ej.: arts. 131 inciso segundo y 227 del CGD).

Dies ad quem: el plazo fijado en días hábiles se computa durante todo el día, pero hasta el cumplimiento de la hora máxima dispuesta como jornada laboral.

III. CÓMPUTO DEL PLAZO FIJADO EN HORAS:

Regla general: este cómputo cubre solo las horas hábiles o laborales del día; es decir que tanto el día como la hora son hábiles y se cuentan de manera completa y no fraccionada.

La excepción: cuando expresamente la ley determina que un plazo fijado en horas debe correr conforme al calendario.

¹⁸ Esta regla es el resultado de la armonización de aquella que indica que la fecha de finalización es hasta la media noche del último día del plazo fijado en años o meses, y de la que dispone que la finalización es hasta antes del cierre del despacho del día en que vence el término.

¹⁹ La Ley 51 de 1983, por la cual se traslada el descanso remunerado de algunos días festivos, prevé en el artículo 1.º que «[t]odos los trabajadores, tanto del sector público como del sector privado, tienen derecho al descanso remunerado en los siguientes días de fiesta de carácter civil o religioso: primero de enero, seis de enero, diecinueve de marzo, primero de mayo, veintinueve de junio, veinte de julio, siete de agosto, quince de agosto, doce de octubre, primero de noviembre, once de noviembre, ocho de diciembre y veinticinco de diciembre, además de los días Jueves y Viernes Santos, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús. // 2. Pero el descanso remunerado del seis de enero, diecinueve de marzo, veintinueve de junio, quince de agosto, doce de octubre, primero de noviembre, once de noviembre, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús cuando no caigan en día lunes se trasladarán al lunes siguiente a dicho día. // Cuando las mencionadas festividades caigan en domingo el descanso remunerado igualmente se trasladará al lunes. // 3. Las prestaciones y derechos que para el trabajador origina el trabajo en los días festivos, se reconocerán en relación al día de descanso remunerado establecido en el inciso anterior».

²⁰ Por ejemplo, el plazo de 90 días al año, a que se refiere el artículo 213 inciso 1.º de la Constitución Política, ha de entenderse y computarse como calendario.



Dies a quo: la fecha inicial del cómputo en horas es el primer segundo de la primera hora hábil siguiente al advenimiento del hecho, acto o acontecimiento que genera su conteo, salvo que se fije una forma de contabilización diferente.

Dies ad quem: la fecha máxima del plazo en horas corre hasta el último segundo de la última hora inclusive del plazo, que debe ser hábil, y si no se traslada hasta la primera hora hábil siguiente, sea del día, mes o año venidero.

Ahora, de manera puntual, frente a la forma de contabilización del plazo de prescripción a raíz de la adopción de la medida suspensión de términos, se parte por recordar que debido a la crisis mundial a causa de la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, se declaró tanto emergencia sanitaria en todo el territorio nacional (Resolución 385, del 12/03/20) como el estado de emergencia económica, social y ecológica (Decreto 417, del 17/03/20).

Precisamente, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por dicho estado de emergencia, el Gobierno Nacional²¹, en aras de enfrentar la calamidad pública generada por el riesgo epidemiológico asociado al COVID-19, profirió el Decreto Legislativo 491, del 28/03/2020²², que prevé lo siguiente:

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. // Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia. [...].

²¹ Conformado por el presidente de la República y por los 18 ministros.

²² «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas [sic] y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica».

Cabe destacar que, con fundamento en el precitado artículo, y en el contexto del estado de emergencia social, el procurador general de la nación expidió las siguientes resoluciones de suspensión de los términos y sus prórrogas dentro de las actuaciones disciplinarias adelantadas por la PGN (se resalta):

MEDIDA DE SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS Y SUS PRÓRROGAS	
RESOLUCIÓN	TÉRMINO DE LA MEDIDA
128, del 16/03/2020	Suspensión desde el 17/03/2020 hasta el 31/03/2020
136, del 24/03/2020	Prórroga de la medida hasta el 03/04/2020
148, del 03/04/2020	Prórroga de la medida hasta el 17/04/2020
173, del 17/04/2020	Prórroga de la medida hasta el 24/04/2020
184, del 24/04/2020	Prórroga de la medida hasta el 11/05/2020
204, del 08/05/2020	Prórroga de la medida hasta el 25/05/2020

Es decir, que desde el 17/03/2020 hasta el 25/05/2020, en todos los procesos disciplinarios²³ no corrieron los términos legales, incluidos los de caducidad, prescripción o firmeza; y que a partir del 26/05/2020 se levantó la medida de suspensión de términos. De manera que durante 70 días (calendario)²⁴, los términos estuvieron suspendidos.

Precisado lo anterior, para efectuar el cómputo del plazo fijado en años de la prescripción, y teniendo en cuenta que la regla general establecida para este escenario se ve afectada con la medida de suspensión de términos y su reanudación, la autoridad disciplinaria deberá contemplar los siguientes eventos:

1) Si la fecha de contabilización de la prescripción (*dies a quo*) empieza antes de la medida de suspensión de términos y culmina durante dicha medida (*dies ad quem*), se contabiliza el número de días transcurridos desde la fecha en que inició la suspensión de términos hasta la fecha de finalización del término de prescripción como si no hubiera habido suspensión (*dies ad quem*) y se añaden esos días una vez cese la medida.

Por ejemplo: un plazo de cinco años que hubiera comenzado el 10/05/2015 (*dies a quo*) y que, si no hubiera quedado suspendido, habría finalizado el 10/05/2020 (*dies ad quem*). Desde el 17/03/2020 (fecha de inicio de la medida de suspensión de términos) hasta el 10/05/2020 transcurrieron 55 días calendario; por ende, como el 26/05/2020 se reanudaron los términos, esos 55 días (también calendario) empiezan a correr a partir de esa fecha.

2) Si la fecha de contabilización de la prescripción (*dies a quo*) inicia antes de la medida de suspensión de términos, pero no culmina durante dicha suspensión, sino que continúa una vez cese la medida, se le añade al día final de la prescripción que inicialmente fuese aplicable (*dies ad quem*), el número total de días de suspensión.

²³ Mediante la Resolución 163, del 13/04/2020, se resolvió en el artículo primero que «[e]n los procesos disciplinarios que deban adelantarse por faltas cometidas en razón o con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no aplicará la suspensión de términos ordenada en la Resolución 148 del 3 de abril de 2020».

²⁴ Cuando se computa de fecha a fecha no se distingue entre días hábiles e inhábiles, se cuentan calendario.



Por ejemplo: un plazo de cinco años que hubiera comenzado el 10/05/2018 (*dies a quo*) habría finalizado el 10/05/2023 (*dies ad quem*). No obstante, como la medida de suspensión duró 70 días calendario, a partir del 11/05/2023 empiezan a correr esos 70 días (también calendario).

Resta agregar que la contestación que antecede, expedida a instancia del consultante, reviste un carácter meramente ilustrativo o indicativo, en la medida en que no tiene fuerza vinculante, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28 de la Ley 1437 de 2011²⁵ y 39 de la Resolución 330 de 2021²⁶.

Atentamente,

VALENTINA MAHECHA VARÓN

Procuradora auxiliar para asuntos disciplinarios

Proyectó XPGH
C-113 – 2023
E-2023-571209 (C-2023-3192722)

²⁵ «ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. <Artículo modificado por el artículo 1.º de la Ley 1755 de 2015 —Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo—. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución».

²⁶ «ARTÍCULO 39. DE LOS CONCEPTOS. Los conceptos emitidos como respuesta a las peticiones realizadas en el ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución para el servidor público o particular, ni comprometerán la responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación».