



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dos (2) de octubre de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio nro. 133

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Nulidad y restablecimiento del derecho
EXPEDIENTE:	76001-33-33-020-2019-00187-01.
DEMANDANTE:	Transporte Montebello S.A. abogadodetransporte@hotmail.com
DEMANDADO:	Municipio de Santiago de Cali
ASUNTO	Apelación de auto – Confirma auto de primera instancia que declaró la caducidad del presente medio de control.

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resuelve el recurso apelación propuesto por la parte demandante, contra el auto interlocutorio No. 738 del 27 de agosto de 2019 proferido por el Juzgado Veinte Administrativo de Cali que rechazó la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, la empresa de transporte Montebello S. A. a través de apoderado judicial demandó al Municipio de Santiago de Cali, para que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución nro. 4152.010.21.0.7312 del 14 de septiembre de 2018, proferida por la Secretaría de Tránsito del Municipio de Santiago de Cali.
- Resolución nro. 4152.010.21.0.11029 del 30 de octubre de 2018, proferida por la Secretaría de Tránsito del Municipio de Santiago de Cali.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 738 del 27 de agosto de 2019¹ el Juzgado Veinte Administrativo de Cali rechazó la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo los siguientes argumentos:

“...La Resolución del 30 de octubre de 2018 se notificó a Transportes Montebello por intermedio de aviso, según lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, advirtiéndose que la misma se entendía surtida al finalizar el día siguiente de la entrega del aviso en el lugar de destino, hecho que acaeció el 16 de noviembre de 2018 (folio 28).

Pero como quiera que la parte demandante solicitó ante la Procuraduría 57 Judicial I para Asuntos Administrativos la realización de una conciliación extrajudicial, resulta necesario determinar el plazo durante el cual estuvo suspendido el término de caducidad, al tenor de lo establecido en los artículo 2 y 21 de la Ley 640 de 2001.

¹ Folio 48-49.

Radicación : 2019-00187-01
Medio de control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Transporte Montebello S.A
Demandado : Municipio de Santiago de Cali



2

En el presente caso, de la revisión del expediente se observa que el 18 de diciembre de 2018, previo al vencimiento del término de caducidad, la parte demandante inició el trámite de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 57 Judicial I Para Asuntos Administrativos, y así mismo que el 06 de marzo de 2019, la Agente del Ministerio Público expidió la constancia sobre su realización sin que hubiera llegado a ningún acuerdo.

En consecuencia, en vista de que el término previsto en el artículo 164, numeral 2, literal d) de la Ley 1437 de 2011 se suspendió desde el 18 de diciembre de 2018 hasta el 06 de marzo de 2019, la reanudación de su conteo debe operar a partir del día siguiente.

Ahora, teniendo en cuenta que para la fecha en que la parte demandante acudió a la Procuraduría había transcurrido un (1) mes de los cuatro meses de caducidad, se tiene que a partir del 07 de marzo de 2019 contaba con tres (3) para interponer la demanda en tiempo, por consiguiente, hasta el 07 de junio de 2019.

Empero, debido a que la demanda se radicó el 16 de julio de 2019, es claro que la parte actora no lo hizo oportunamente, puesto que para esta calenda ya se había configurado el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (07 de junio de 2019).

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado judicial de la parte demandante, presentó recurso de apelación² argumentando lo siguiente:

“...no se tuvo en cuenta el periodo que se impetro la demanda, la cual se realizó por primera vez el día 20 de marzo de 2019, quedando radicada bajo el No 760011333301820190007800 y misma que en dicho tiempo se interrumpe la caducidad.

Tenga en cuenta señor juez, que el 16 de noviembre de 2018 se me notificó por aviso la resolución 4152.010.21.0.11029, hasta el día 18 de diciembre de 2018 (fecha de solicitud de conciliación) transcurrieron un mes y dos días (1 mes y 2 días) del término de caducidad, finalmente dicha demanda administrativa fue rechazada el día 11 de julio de 2019 por el juzgado 18 administrativo, y ante lo cual el suscrito, decide retirarla e impetrarla del día 16 de julio de 2019, o sea, transcurrieron cinco días más del termino de caducidad, dicho esto, la sumatoria totalmente del periodo de caducidad transcurrido fue un mes y veintisiete días y no como está tomando en el presente auto de rechazo que menciona que transcurrieron cinco meses y nueve (5 meses y 9 días) días.

“Concluye para el caso que hoy ocupa nuestra atención, es claro y notable, que aun no ha operado el fenómeno de caducidad para solicitar medio de control en el presente caso, ante la jurisdicción administrativa de las resoluciones 4152.010.21.0.7312 del 14 de diciembre de 2018 y 4152.010.21.0.11029 del 30 de octubre de 2018.”

V CONSIDERACIONES:

5.1 PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer:

- ¿Frente a los actos administrativos demandados proferidos por la Secretaría de Tránsito del Municipio de Santiago de Cali operó o no la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho?
- ¿Si cuando una demanda de control de legalidad contra una decisión administrativa es

² Folio 51-53 del expediente.

rechazada, al volver a presentar el medio de control contra el mismo acto administrativo el término de caducidad inicia nuevamente?

4.1. TESIS

Se confirmará la providencia apelada, toda vez que frente a la pretensión de nulidad de las resoluciones Nos. 4152.010.21.0.7312 de septiembre 14 de 2018 y 4152.010.21.0.11029 de octubre 30 de 2018, proferidas por la Secretaría de Tránsito del Municipio de Santiago de Cali operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Para arribar la anterior decisión, se realizará: i) un recuento normativo y jurisprudencial acerca de la caducidad, y ii) aplicarlo al caso concreto.

4.2. CADUCIDAD – RECUESTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL:

La caducidad es uno de los llamados presupuestos procesales del medio de control, esto es, uno de aquellos requisitos que se deben acreditar, ab initio, para que se pueda instaurar la demanda. Dichas exigencias, por regla general, deben ser verificadas en la primera etapa del proceso, es decir, en el momento del estudio para la admisión en la medida en que se debe propender por un control temprano del proceso. El artículo 138³ del CPACA consagra el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por su parte, el artículo 164 numeral 2 literal d) del CPACA, en relación con la oportunidad para presentar la demanda del medio de nulidad y restablecimiento del derecho, prevé:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

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.; (...)”

Esta institución jurídica fue establecida por el legislador como una forma de lograr la seguridad jurídica que propende por el interés general, la cual es de obligatoria observación y aplicación por el juzgador al momento de admitir la demanda.

Respecto de la caducidad, el Consejo de Estado en reciente jurisprudencia manifestó⁴:

“(...) 18. En primer lugar, es preciso señalar que la caducidad ha sido definida por la doctrina como «un fenómeno procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya hecho de uso de la acción judicial, se pierde para el administrado, la

³“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, **dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación**. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

⁴Consejo de Estado, Sección segunda-Subsección B, M.P.Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia del 02 de mayo de 2019, radicación 08001-23-33-000-2017-01129-01(5192-18).



posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional.»⁵ De tal manera, para su ocurrencia, solo se requiera la concurrencia de dos supuestos: el transcurso del tiempo y la omisión en el ejercicio de la acción.

19. La Corte Constitucional en la sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001⁶, al resolver una acción pública de inconstitucionalidad por la cual se demandó parcialmente el numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en lo relativo a la caducidad, esa corporación indicó que dicho fenómeno jurídico fue contemplado por el legislador por razones de seguridad jurídica e interés general, en los siguientes términos:

«[...] La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.»

(...)

21. De lo anterior, se tiene que la demanda ejercida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es oportuna cuando se presenta dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado, según el caso, salvo las excepciones establecidas en la ley⁷(...)»

Aclarado lo anterior, se encuentra que la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ocurre cuando éste no se ejerce dentro de los 4 meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que se efectuó la comunicación, notificación, ejecución o publicación del respectivo acto.

4.3. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 320⁸ del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306⁹ del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose **solamente** sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

En el caso en estudio, se encuentran probados los siguientes hechos:

-La entidad demandada profirió los siguientes actos administrativos:

-Resolución No. 4152.010.21.0.7312 de septiembre 14 de 2018, emanada de la

⁵PALACIO HINCAPIÉ, Juan Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. Novena edición. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Enero de 2017. PP. 137.

⁶M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷«ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

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

⁸ Artículo 320. Fines de la apelación.

El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. (...).

⁹ Artículo 306. *Aspectos no regulados*. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



Secretaría de Tránsito del Municipio de Santiago de Cali, por medio de la cual se resuelve una investigación administrativa. Acto notificado por aviso el 4 de octubre de 2018¹⁰.

-Resolución No. 4152.010.21.0.11029 de octubre 30 de 2018, proferida por la Secretaría de Tránsito del Municipio de Santiago de Cali, que resolvió un recurso de reposición. Dicho acto administrativo fue notificado por aviso el 16 de noviembre de 2018¹¹.

-De la constancia expedida por la Procuraduría 57 Judicial I para asuntos administrativos de Cali el 06 de marzo de 2019¹², se observa: 1) el 18 de diciembre de 2018, se presentó solicitud de conciliación prejudicial y 2) la audiencia de conciliación prejudicial fue llevada a cabo el 28 de febrero de 2019, y se declaró fallida tal y como se desprende del numeral 3 de dicha constancia.

Al respecto, cabe aclarar que la fecha en que se profiere la constancia de realización de la audiencia de conciliación prejudicial es importante para llevar a cabo el cómputo del término de caducidad, ya que como lo dispuso el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, dicho término se suspende hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001¹³.

De manera textual, dispuso:

Artículo 3º. *Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:*

- a) *Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*
- b) *Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o*
- c) *Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; **lo que ocurra primero**...*” (Negrillas y Subrayado de la Sala).

Al analizar el expediente para determinar si opera el fenómeno de la caducidad, se encuentra que con la Resolución No. 4152.010.21.0.11029 del 30 de octubre de 2018, “*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*”, se agotó el trámite ante la administración, cuya notificación por aviso quedó efectuada según lo indicado por el artículo 69 del CPACA el día **17 de noviembre de 2018**, por lo tanto, a partir del día siguiente de esta fecha, **18 de noviembre de 2019**, comenzó a contar el termino de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que de acuerdo con el artículo antes mencionado, es de cuatro (4) meses, coligiendo así, que la fecha en que caduca el medio de control es el **18 de marzo de 2019**.

Sin embargo, en el expediente reposa constancia de conciliación ante el Procurador 19 Judicial II, la cual establece que la solicitud de conciliación se presentó el 18 de diciembre de 2018. En este sentido, como el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009, estipula que: “la

¹⁰ Folio 22-23.

¹¹ Folio 28-37.

¹² Ver folios 42-43

¹³ **Artículo 2o.** *Constancias.* El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.
3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.



presentación de la solicitud de conciliación extra judicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad hasta que... b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001...” (Subrayado de la sala), y ya que de acuerdo con la misma, ésta se expidió el **6 de marzo de 2019**; se concluye, que el demandante contaba con tres meses (3) meses¹⁴ más para la interposición de la demanda, es decir, hasta el **7 de junio de 2019**. No obstante, el actor presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el día **16 de julio de 2019**.

Frente a dicha conclusión el apoderado judicial de la parte demandante argumentó que el 20 de marzo de 2019 presentó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que se declarara la nulidad de los actos administrativos acá mencionados, la cual fue conocida por el Juzgado Dieciocho Administrativo de Cali bajo el número de proceso 760011333301820190007800, que a través del auto No. 503 de julio 10 de 2019¹⁵ fue rechazada, razón por la cual, presentó una nueva demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el 16 de julio de 2019, que corresponde al actual proceso.

Consideró que el *a quo* no tuvo en cuenta el periodo en que estuvo la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en el Juzgado Dieciocho Administrativo de Cali, periodo que suspendió el término de caducidad, por tal razón la demanda presentada debe ser admitida y no rechazada.

Sobre lo argumentado por el apoderado judicial de la parte demandante, cabe manifestar que no tiene vocación de prosperidad, ya que como lo expuso el Consejo de Estado¹⁶, el hecho de que se instaure una nueva demanda no implica que reviva el término de caducidad, ya que cada una es independiente y debe cumplir con los requisitos de procedibilidad exigidos por la ley.

Al respecto arguyó:

El demandante presentó inicialmente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 23 de octubre de 2013, es decir dentro del término de caducidad, ante los Juzgados Administrativos de Buga, la cual fue remitida por competencia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que luego inadmitirla y al no ser subsanada mediante auto de 26 de marzo de 2014 la rechazó, y presentó posteriormente la misma demanda el día 24 de junio de 2014 ante los Juzgados Administrativos de Tuluá, Valle del Cauca, la cual fue remitida por competencia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Atendiendo los hechos y a la regulación legal de la caducidad, para la Sala es claro que, ésta tiene un término único que opera de manera directa frente a la decisión administrativa que se pretende demandar a través de un medio de control, de manera que, si el actor interpuso inicialmente la demanda dentro del término de caducidad y el proceso culminó con un auto de rechazo, debe entenderse que agotó dentro del término procesal la oportunidad para demandar, en consecuencia el hecho de que se instaure una nueva demanda no implica que se reviva el término de caducidad. Lo anterior en la medida en que, toda demanda exige el cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción, entre ellos el término de caducidad, y la presentación anterior de un medio de control que haya culminado con un rechazo no está consagrada en la normatividad vigente y aplicable al caso como excepción al cumplimiento de ese requisito, más aún cuando la decisión administrativa objeto de la nueva demanda es la misma de la demanda anterior”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, concluye la Sala que sobre los términos para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ha operado la caducidad según lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y por tanto el auto interlocutorio No.

¹⁴ Ya que el demandante acudió a la Procuraduría un mes después de notificado el acto administrativo demandado.

¹⁵ Folio 55-56

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección b, sentencia del 22 de enero de 2015, radicación número: 76001-23-33-000-2014-00922-01(4601-14)

Radicación : 2019-00187-01
Medio de control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Transporte Montebello S.A
Demandado : Municipio de Santiago de Cali



7

738 del 27 de agosto de 2019 proferido por el Juzgado Veinte Administrativo de Cali, debe ser confirmado.

En consecuencia, se;

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR el auto interlocutorio nro. 738 del 27 de agosto de 2019 proferido por el Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Cali.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al juzgado de origen, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados

OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

OMAR EDGAR BORJA SOTO
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS