

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020).

**AUTO INTERLOCUTORIO.**

**MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO**

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-013-2019-00322-01
DEMANDANTE:	VICTORIA EUGENIA CARDENAS MORENO
DEMANDADO:	AGENCIA DE INSPECTOR GENERAL DE TRIBUTOS - ITRC
ASUNTO:	APELACIÓN DE AUTO EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD – REVOCA.

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Se resuelve el recurso de apelación, propuesto por la parte demandante contra el auto interlocutorio nro. 737 del 9 de octubre de 2019<sup>1</sup>, proferido por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Cali, que rechazó la demanda por caducidad.

**II. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA y actuando a través de apoderada judicial, la señora Victoria Eugenia Cárdenas Moreno demandó a la Agencia del Instructor General de Tributos Rentas y Contribuciones Parafiscales- ITRC, con el fin de que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones:

- Resolución nro. 17317-00014 de julio 6 de 2018, proferida por el Subdirector Técnico de Agencia Investigaciones Disciplinarias UAE Agencia ITRC, mediante la cual en primera instancia se impuso sanción de Destitución en el Ejercicio del Cargo e Inhabilidad General por el término de doce años a la demandante dentro de la investigación disciplinaria nro. 1704-00-2018-023.
- Acto administrativo contenido en el fallo nro. 3 del 19 de febrero de 2019, proferido por la Directora General de la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC, mediante el cual confirma el fallo de primera instancia, notificada en forma personal el 28 de febrero de 2019, dentro de la investigación disciplinaria nro. 1704-00-2018-023.

A titulo de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene a la entidad demandada efectuar la desanotación disciplinaria, reintegrando a la demandante al mismo cargo y en igual condiciones de trabajo, en la División de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali.

De igual forma, solicitó se ordene el pago de los salarios, primas, bonificaciones, prestaciones reglamentarias, vacaciones, etc., desde la fecha de su desvinculación laboral y hasta que se produzca reintegro. Que de declare que no ha existido solución de

<sup>1</sup> Ver folios 97 y 98



continuidad en la prestación de sus servicios y que se ordene el reconocimiento y pago de perjuicios morales equivalente a 50 smmlmv.

### III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 737 del 9 de octubre de 2019, el *a quo* rechazó la demanda por caducidad al argumentar que en el caso que nos ocupa, los actos administrativos de los que se pretende su nulidad son: Resolución nro. 17317 – 00014 del 6 de julio de 2018 y el fallo nro. 3 del 19 de febrero de 2019, notificado personalmente el día 28 de febrero de 2019, además de obrar constancia de la notificación personal del 10 de abril de 2019 de la resolución nro. 002497 del 4 de abril de 2019, mediante la cual se hace efectiva la sanción de destitución e inhabilidades general por doce años, para cargos y ejercer funciones públicas de la demandante, por lo que consideró que esta última fecha se constituye en el punto referente para efectos de determinar la caducidad del medio de control invocado.

Lo anterior, implica que el término de caducidad inició a correr el 11 de abril y vencía el 11 de agosto de 2019, pero como por mandato legal debe descontarse el lapso que demandó el trámite conciliatorio prejudicial, esto es, desde el 5 de junio de 2019 fecha en que la parte demandante realizó su solicitud.

En consecuencia, consideró que el término extintivo se reanuda el 8 de julio de 2019, toda vez que en esta fecha fue expedida la constancia de la convocatoria de la conciliación extrajudicial, así entonces, la demanda, en principio, debió presentarse a más tardar el día 14 de septiembre de 2019, pero como este día era inhábil, quedaba autorizada para presentarla el primer día hábil siguiente, esto es, el 16 de septiembre de 2019, sin embargo, solo hasta el 17 de septiembre de 2019 fue presentada la demanda ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos, es decir, después del término de cuatro meses, consagrado en el numeral 1 del artículo 169 del CPACA.

### IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Sostiene la parte recurrente<sup>2</sup> que disiente de lo manifestado por el despacho en el párrafo 3 del auto recurrido, en el que se indica que la solicitud de conciliación fue radicada el 5 de junio de 2019, pues el Juzgado interpretó en forma errada, la fecha colocada a mano por el funcionario de la Procuraduría, ya que de acuerdo a los formatos estándares en Colombia, primero va el día, luego el mes y por último el año (06-05-2019), como efectivamente lo hizo la procuraduría, fecha correcta de la radicación y no como el juzgado determina la fecha de la solicitud.

Expuso entonces, que la resolución que desvinculo a la demandante fue notificada el 10 de abril de 2019, por lo tanto, el término de caducidad corría a partir del 11 de abril de la misma anualidad, pero dicho término de caducidad quedó suspendido, de ipso iure, el 6 de mayo de 2019, fecha en que se radicó la solicitud de conciliación y se reanudó su conteo, el 8 de julio de 2019, fecha de realización de la audiencia de conciliación y se expidió la respectiva certificación.

En conclusión, el término de caducidad para presentar el medio de control en referencia vencía el 8 de octubre de 2019, toda vez que con la presentación de la solicitud de

---

<sup>2</sup> Ver folios 100 a 101



conciliación se suspendió por un (1) mes y el 8 de julio de 2019, se reanuda dicho término hasta completar los cuatro (4) meses que establece el artículo 164 íb.

Para demostrar los reparos alegados, allego copia de la primera pagina de la solicitud de conciliación y del auto nro. 277 del 22 de mayo de 2019 proferido por la Procuraduría Judicial.

## **V. CONSIDERACIONES:**

### **5.1. RECURSO DE APELACIÓN**

El artículo 244 de la Ley 1437 regula el trámite del recurso de apelación contra autos y consagra lo siguiente:

*“ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN*

*CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma.*

*De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.*

*(...)”.*

Verificado que el recurso fue presentado dentro de la oportunidad legal y no se corrió traslado del mismo a los demás sujetos procesales, por cuanto en el presente asunto no se ha trabado la litis.

### **5.2. PROBLEMA JURÍDICO**

El asunto que se discute se contrae a establecer:

- ¿En el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control o si por el contrario existió una confusión por parte del a quo respecto a la fecha de la radicación de la conciliación extrajudicial?

### **5.3. TESIS**

La Sala revocará el auto apelado, que declaró la caducidad del medio de control, toda vez que a consideración de esta Corporación tal como lo sostuvo el recurrente, efectivamente existió una errónea interpretación en la fecha de presentación de la solicitud de la conciliación extrajudicial, lo cual fue corroborado con las pruebas aportadas al recurso.

Para soportar la decisión es pertinente realizar un recuento normativo y jurisprudencial acerca de la caducidad en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y aplicarla al caso concreto.

- **CADUCIDAD – RECUENTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL:**

El artículo 138 del CPACA<sup>3</sup> consagra el medio de control de nulidad y restablecimiento

<sup>3</sup> “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



del derecho; el artículo 164 numeral 2 literal d) del CPACA<sup>4</sup>, en relación con la oportunidad para presentar la demanda prevé que debe hacerse dentro de los cuatro meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Esta institución jurídica se estableció por el Legislador como una forma de lograr la seguridad jurídica que propende por el interés general; de obligatoria observación y aplicación por el juzgador al momento de admitir la demanda.

El Consejo de Estado en reciente jurisprudencia manifestó<sup>5</sup>:

*“(...) 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 posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional.»<sup>6</sup> 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 2001<sup>7</sup>, 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 ley<sup>8</sup>(...)”*

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.”

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Consejo 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).

<sup>6</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. Novena edición. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Enero de 2017. PP. 137.

<sup>7</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>8</sup> «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;

(...)»



#### 5.4. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 328<sup>9</sup> del C.G.P aplicable por remisión expresa del artículo 306<sup>10</sup> 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.

Para resolver, se tiene que, 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.

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.

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

- El 6 de julio de 2018 la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC, expidió la Resolución nro. 17317-00014 del 06 de julio de 2018<sup>11</sup> (fallo de primera), mediante la cual se declaró la responsabilidad disciplinaria de la demandante e impuso sanción disciplinaria consistente en destitución en el ejercicio del cargo e inhabilidad por el término de 12 años.
- El 19 de febrero de 2019 la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC, expidió el Fallo nro. 3<sup>12</sup> (fallo de segunda), mediante el cual confirmo en todas sus partes la decisión anterior. Dicha providencia fue notificada personalmente el día 28 de febrero de 2019<sup>13</sup>.
- El 4 de abril de 2019 el Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, expidió la Resolución nro. 002494<sup>14</sup> mediante la cual se hizo efectiva la sanción de destitución en el ejercicio del cargo e inhabilidad general. Dicha resolución fue notificada personalmente el día 10 de abril de 2019<sup>15</sup>.
- De la constancia expedida por la Procuraduría 19 Judicial II para asuntos administrativos<sup>16</sup>, se observa: 1) el 6 de mayo de 2019 se presentó solicitud de conciliación prejudicial y 2) la audiencia de conciliación fue llevada a cabo el 8 de julio de 2019, y se declaró fallida.

<sup>9</sup> ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Ver folios 18 a 36

<sup>12</sup> Ver folios 37 a 59

<sup>13</sup> Ver folio 60

<sup>14</sup> Ver folios 94 a 95

<sup>15</sup> Ver folio 93

<sup>16</sup> Ver folios 15 y 16



Sin embargo, el a quo consideró que el término de caducidad inició a correr a partir del día 11 de abril al 11 de agosto de 2019 y descontó el lapso que demandó el trámite de la conciliación prejudicial desde el **5 de junio de 2019 fecha en que consideró que la parte demandante había radicado la solicitud.**

Ante tal afirmación la apoderada judicial de parte demandante en su recurso de apelación allegó los siguientes documentos:

- Copia de la primera hoja de la solicitud de conciliación extrajudicial donde aparece consignado a mano lo siguiente: *“Reparto: SIAF 11772 Fecha 06-05-2019”* (fl. 105).
- Copia del auto nro. 277 del 22 de mayo de 2019<sup>17</sup>, remitido por correo electrónico a la apoderada del demandante el día 22 de mayo de 2019 lo que comprueba que la solicitud efectivamente fue radicada el 6 de mayo de 2019 y no el 5 de junio de 2019 como erróneamente lo interpretó el a quo. Para mayor precisión de este auto de destaca: *“(…) Que el día 06/05/2019, en 14 folios, el (la) Doctor (a) Rubiela Ruiz Suarez, en nombre y representación de Victoria Eugenia Cárdenas Moreno, presentó solicitud de conciliación extrajudicial, convocando a la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos de Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITCE y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN”.*

*Que mediante auto nro. 257 de fecha quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019), se inadmitió la solicitud de conciliación de la referencia y como consecuencia el apoderado de la parte convocante subsanó en debida forma (...)*

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 2001<sup>18</sup>. 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**.....”* (Negritas y Subrayado de la Sala).

Por lo anterior y teniendo en cuenta que la apoderada judicial de la parte demandante, con las pruebas aportadas dio claridad a la fecha de radicación de la constancia de solicitud de conciliación extrajudicial en la Procuraduría 19 Judicial II para Asuntos Administrativos<sup>19</sup>, la cual corresponde al **6 de mayo de 2019** y no al 5 de junio de 2019, el Despacho efectuará nuevamente el recuento del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>17</sup> Ver folio 106 a 107

<sup>18</sup> **ARTICULO 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.

<sup>19</sup> Ver folios 15 y 16





Así entonces, tenemos que en el presente asunto el acto administrativo contenido en la Resolución No. 002497 del 4 de abril de 2019<sup>20</sup>, le fue notificada a la demandante el día 10 de abril de 2019<sup>21</sup>, por lo tanto contaba con 4 meses para interponer la demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el cual en principio vencía el 11 de agosto de dicha anualidad, sin embargo, con fecha 5 de mayo de 2019<sup>22</sup> presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría 19 Judicial II para asuntos administrativos de Cali, solicitud que suspende el término de caducidad hasta el día 8 de julio de 2019<sup>23</sup> fecha en la cual se llevó a cabo dicha audiencia. A partir de la fecha en precedencia, la actora contaba con dos (2) meses y cuatro (4) días que le restaban al momento de presentar la solicitud de conciliación para instaurar la respectiva demanda administrativa, es decir que tenía hasta el día hábil 15 de octubre de 2019 para presentar la demanda.

En este orden de ideas, encontramos visible a folio 95, que obra constancia de la oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Cali Sección de Reparto, en la cual deja ver que el presente medio de control fue presentado el día 17 de septiembre de 2019, coligiéndose así que en el presente asunto no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, pues el término para interponerla vencía el 15 de octubre de 2019.

Por lo anterior, el Despacho revocará el auto interlocutorio nro. 737 del 9 de octubre de 2019 proferido por el Juzgado Trece Administrativo de Cali, para en su lugar ordenar al *a-quo* que provea sobre su admisión, previa verificación de los demás requisitos exigidos por la ley procesal.

En consecuencia, se;

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** el auto No. 737 del 9 de octubre de 2019, proferido por el Juzgado Trece Administrativo de Cali, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control, y en su lugar se **ORDENA** que se provea sobre la admisión de la misma, previa verificación de los demás requisitos exigidos por la ley procesal.

**SEGUNDO.** - Ejecutoriada la presente providencia envíese el expediente al Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Cali, para lo de su competencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los magistrados,

**JHON ERICK CHAVES BRAVO**

**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**  
Magistrado

<sup>20</sup> Ver folios 94 y 95

<sup>21</sup> Ver folio 93.

<sup>22</sup> Ver folios 15, 16, 105, 106 y 107

<sup>23</sup> Ver folios 15 y 16

RADICACIÓN  
Medio de control  
Demandante  
Demandado

: 2019-00322-01  
: REPARACIÓN DIRECTA  
: VICTORIA EUGENIA CARDENAR MORENO  
: AGENCIA DEL INSPECTOR GENERAL DE TRIBUTOS - ITRC



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME.**