

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

Medellín, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001 33 33 003 2020 00336 00
ASUNTO	Rechaza demanda. Caducidad - actos no susceptibles de control judicial
Interlocutorio No.	139

El señor **JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ**, obrando por medio de apoderado judicial, instaura demanda contra el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y al efecto formula las siguientes,

PRETENSIONES

Pretensión Principal:

Que por contradicción con la Constitución y a Ley, declare señor Juez la NULIDAD de los siguientes actos administrativos proferidos por funcionarios de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia:

Resolución N° 202006003548, fechado el 12 de mayo de 2020, proferido por la directora de tesorería Departamental, Dra. ADRIANA MARIA FONTALVO RESTREPO, la cual resolvió un derecho de petición, radicado con el número 02020010102252 del 19 de marzo de 2020.

Resolución N° 2020060026998, fechado el 6 de julio de 2020, proferida por el tesorero general del Departamento de Antioquia, Dr. Andrés Camilo PEREZ, por medio del cual se resolvió rechazar por improcedente un recurso de reposición y de apelación, en el radicado 2020010146088 de junio 10 de 2020.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

Resolución sin radicado, fechado el 24 de agosto de 2020, proferida por la señora Tesorera General del Departamento de Antioquia, Dra. Adriana Marcela FONTALVO RESTREPO por medio del cual se resolvió rechazar por improcedente un recurso de reposición y de apelación, en el radicado 20200060026998 del 6 de julio de 2020.

Pretensión Consecuencial:

1. Como consecuencia de la declaración anterior se EXONERE a mi poderdante del pago del impuesto sobre vehículos automotores, por concepto de la supuesta propiedad del vehículo automotor Nissan, placa EKN820 modelo 2004 color blanco.

2. Que si al momento de la declaración de nulidad de los actos proferidos, dicha suma o una distinta fue cobrada a mi poderdante por tal concepto como consecuencia del proceso de ejecución Fiscal, la misma le sea reintegrada con su debida indexación y reconocimiento de intereses, de conformidad con la ley;

3. Que, si al momento de declararse la nulidad de los mencionados actos de ejecución fiscal no se ha llevado a cabo, se suspenda cualquier cobro por el concepto de impuesto sobre vehículos automotores.

4. Que se condene al demandado al pago de los daños materiales ocasionados en virtud de los honorarios profesionales ocasionados en los procesos de determinación del impuesto.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En la presente oportunidad corresponde al Juzgado establecer si respecto de los actos administrativos de los cuales se solicita su nulidad ha operado la caducidad y frente a los demás actos establecer si son susceptibles de control judicial.

Para el desarrollo del problema jurídico se tratarán los siguientes temas: (i) la caducidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (ii) actos susceptibles de control judicial (iii) La interposición de los recursos obligatorios frente a los actos definitivos, como requisito para poder acudir ante la jurisdicción. (iv) rechazo de la demanda (v) caso concreto.

2. Caducidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

La caducidad es un fenómeno jurídico que se configura "cuando la ley ha señalado un término para su ejercicio y de la relación de los hechos de la

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

demanda o de sus anexos resulta que está ya ha vencido¹". Dentro de este concepto de caducidad, lo indispensable es que haya vencido el lapso que la ley ha establecido para que pueda demandarse.

La caducidad consiste en la extinción de la oportunidad para reclamar el derecho, por vencimiento del término señalado en la Ley para acudir a la jurisdicción; y encuentra su justificación ante la conveniencia de establecer un plazo invariable para que quien se pretende titular de un derecho opte por ejercitarlo o renunciar a él, y es fijado en forma objetiva, sin consideración a situaciones personales del interesado, no siendo susceptible de interrupción ni de renuncia por parte de la administración.

Ha dicho la Corte Constitucional que:

La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por ocurrencia del fenómeno indicado².

Y también ha señalado la Corte Constitucional que los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la justicia, precisamente porque la limitación del plazo para impugnar ciertos actos –y es algo en lo que se debe insistir– está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada en cabeza de los ciudadanos para que se interesen y participen prontamente en el control de los actos que vulneran el ordenamiento jurídico, y por ello, en la sentencia C-351 de 1994, que declaró exequible el término de cuatro meses para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho afirmó la razonabilidad de dicho término y determinó que el legislador actuó dentro del límite de sus competencias, sin desconocer el derecho de acceso a la administración de justicia.

¹ Devis Echandía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Tomo I Teoría General del Proceso, Sexta Edición, 1978, Editorial ABC, pág. 179.

² Corte Constitucional, sentencia C-574 de 1998, Magistrado Ponente: doctor Antonio Barrera Carbonell.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

Para que opere este fenómeno jurídico, solo basta la concurrencia de dos presupuestos: (i) el transcurso del tiempo señalado (que en todo caso dependerá del medio de control, y (ii) el no ejercicio del medio de control en oportunidad. *"Es eminentemente objetivo pues, transcurrido el tiempo límite que señala la ley para demandar, ya no se podrá incoar la acción"*³.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra la oportunidad para presentar la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho del artículo 138 ibídem, en los siguientes términos:

ART. 164. Oportunidad para presentar la demanda. *La demanda deberá ser presentada:*

1. *En cualquier tiempo, cuando:*
(...)

c) *Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. (...).*

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. (...)*** (negrilla fuera del texto).

A su vez, el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, faculta al demandante para que en la demanda acumule pretensiones de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los requisitos allí señalados y que además no haya operado la caducidad respecto de alguna de las pretensiones acumuladas.

³ PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. Derecho Procesal Civil, 8ª edición, Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., Medellín, 2013, pág. 131.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

3. El recurso obligatorio frente a los actos definitivos, como requisito para poder acudir ante la jurisdicción – suspensión del término de caducidad.

El numeral segundo del artículo 161 ibídem establece como requisito previo para demandar la nulidad de un acto administrativo particular la interposición de los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. Al respecto señala la norma:

"2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral. (Negrilla propia)

Conforme a la norma transcrita el agotamiento de los recursos obligatorios, tratándose de un acto particular y concreto, es un requisito para acceder a la jurisdicción contenciosa, siempre que se haya dado la oportunidad de interponerlos; exigencia que surge de la aplicación del privilegio de la **decisión previa** de que goza la administración, conforme al cual la presentación de una petición y/o la interposición de los recursos frente a la respuesta de aquella, permite a la entidad, ejercer el autocontrol de legalidad de sus decisiones.

Adicionalmente, el último inciso del artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 establece que *"los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios"*.

Respecto a los actos de la administración tributaria, **el recurso obligatorio para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa es el de reconsideración**, de conformidad con lo previsto en el artículo 720 del Estatuto Tributario.

La interposición de un recurso que no sea procedente y/o del cual no se haya otorgado la oportunidad, no tiene el efecto de evitar que se produzca la caducidad, ni de suspender o interrumpir el término para la misma. En consecuencia, el término de caducidad empieza a correr a partir del día siguiente a aquel en que se notificó el acto que decidió de fondo y no a partir de la notificación del acto que haya rechazado un recurso

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

improcedente o extemporáneo. Un recurso improcedente o extemporáneo no tiene la virtualidad de revivir el término de caducidad, pues el interesado debe acudir a la jurisdicción en oportunidad a partir del día siguiente al de la notificación el acto que decide de fondo y frente al cual no se señala la oportunidad para interponer recursos.

El artículo 162, numeral segundo del CPACA, luego de señalar que, *“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios...”*, señala en su parte final:

“Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”.

Si se admitiera que la interposición irregular de un recurso produce el efecto de obligar a contar el término de caducidad a partir de la notificación del acto que se pronuncie sobre ese recurso improcedente, la caducidad quedaría sujeta a la voluntad del particular que podría interponer un recurso improcedente o extemporáneo con el único propósito de habilitar nuevamente la posibilidad de acudir a la acción judicial, a pesar de haber transcurrido ya el término de caducidad.

4. Actos susceptibles de control judicial.

Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de un acto administrativo, a fin de aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho. Dicho medio de control encuentra su regulación en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, según el cual:

“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

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

De conformidad con el artículo 43 del C.P.A.C.A, los actos definitivos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, son *“los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*. Un acto administrativo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa⁴, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

Por tanto, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en palabras del H. Consejo de Estado: *“actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables”*⁵.

5. Rechazo de la demanda

El artículo 169 de la ley 1437 de 2011 señala:

Rechazo de la demanda. *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.***
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.***
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.***

⁴ Ver Sentencia del 30 de marzo de 2006 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784), entre otras.

⁵ Sentencia del 29 de noviembre de 2012 del Consejo de Estado - Sección Cuarta, Radicado número: 08001 23 31 000 2006 00107 01 (17274).

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

Conforme a la norma transcrita se establece que, para acceder a la jurisdicción, es indispensable que se demande un acto un acto administrativo particular y concreto que desconoce un derecho subjetivo consagrado en una norma jurídica; igualmente que se hayan interpuesto y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, que no haya operado el fenómeno de la caducidad, y que el acto sea susceptible de control judicial.

6. El caso de la referencia. La caducidad del medio de control

La parte demandante pretende que se declare la nulidad los siguientes actos:

1. Resolución N° 202006003548, fechado el 12 de mayo de 2020, proferido por la directora de tesorería Departamental, Dra. ADRIANA MARIA FONTALVO RESTREPO, la cual resolvió un derecho de petición, radicado con el número 02020010102252 del 19 de marzo de 2020.

2. Resolución N° 2020060026998, fechado el 6 de julio de 2020, proferida por el tesorero general del Departamento de Antioquia, Dr. Andrés Camilo PEREZ, por medio del cual se resolvió rechazar por improcedente un recurso de reposición y de apelación, en el radicado 2020010146088 de junio 10 de 2020.

3. Resolución sin radicado, fechado el 24 de agosto de 2020, proferida por la señora Tesorera General del Departamento de Antioquia, Dra. Adriana Marcela FONTALVO RESTREPO por medio del cual se resolvió rechazar por improcedente un recurso de reposición y de apelación, en el radicado 20200060026998 del 6 de julio de 2020.

Respecto al primero de ellos, en el recurso de reposición interpuesto frente al mismo, se indica que fue notificado el 27 de mayo de 2020, contando el termino de caducidad de cuatro meses desde el 28 de mayo de 2020, en principio este fenecería el 28 de septiembre de 2020.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

Si se tiene en cuenta la suspensión de términos judiciales establecidas en los acuerdos PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020⁶, PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura⁷, CSJANTA20-80 del 12 de julio de 2020 del C.S.J de Antioquia⁸, CSJANTA20-87 de 30 de julio de 2020 del C.S. j. de Antioquia⁹ y CSJANTA20-87 de 30 de julio de 2020 del C.S. j. de Antioquia, la caducidad se suspendió durante 50 días.

Entonces con referencia al mencionado acto administrativo **operó la caducidad el 17 de noviembre de 2020. Y la demanda de la referencia se presentó el 14 de diciembre de 2020**, con posterioridad al vencimiento del término de caducidad para demandar dicho acto administrativo. Por tanto, la demanda contra esta decisión administrativa adolece del presupuesto sustancial de la caducidad, lo cual conduce a su rechazo.

Y con referencia a la Resolución No 202006003548 del 12 de mayo de 2020, conforme se señala en su artículo **SEGUNDO, no procedía recurso alguno. Así se le indicó en forma clara y expresa al interesado**. Y en vez de acudir a la jurisdicción dentro de los cuatro (04) meses contados a partir del día siguiente al de su notificación, optó por el expediente de interponer un recurso que resultaba improcedente porque frente a la decisión se le indicó que no procedía recurso alguno. Luego, este recurso improcedente no tiene la virtualidad de revivir el término de caducidad para el ejercicio del medio de control que se propone.

Siguen otros dos actos que también se demandan, mediante los cuales se impuso el rechazo de los recursos interpuestos por improcedentes, que por sí solos no son demandables en cuanto no son los que deciden de fondo la petición; y son los que no permiten revivir el término de caducidad que operó frente al acto definitivo que no se demandó en oportunidad.

⁶ Del 25 de mayo hasta el 8 de junio de 2020, téngase en cuenta que la notificación de la Resolución N° 202006003548 del 12 de mayo de 2020 (acto impugnado) fue el 27 de mayo.

⁷ Del 9 de junio hasta el 30 de junio de 2020.

⁸ Del 13 de julio de 2020 al 26 de julio de 2020.

⁹ El 31 de julio de 2020.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001 33 33 003 2020 00336 00

7. El artículo 169 de la ley 1437 de 2011, señala entre las causales de rechazo de la demanda que procede "1. Cuando hubiere operado la caducidad (...) 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial".

8. en conclusión, se impone el rechazo de la demanda de la referencia por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad, en cuanto no se acudió a la jurisdicción dentro del término de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto definitivo, como está previsto en artículo 164, numeral 2º literal d) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO** de Medellín,

RESUELVE

RECHAZAR la demanda que presentó el señor **JOSE DUVALIER NOREÑA VASQUEZ** contra el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, en ejercicio del medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho.

NOTIFÍQUESE


JOSÉ IGNACIO MADRIGAL ALZATE
Juez

CGM

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
CERTIFICO:

Que en la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.

Medellín, **19 DE ABRIL DE 2021**. Fijado a las 8 a.m.

BEATRIZ HELENA TRUJILLO BETANCOURT
Secretaria