

# *Tribunal Administrativo de Antioquia*



*República de Colombia*

*Sala Segunda de Decisión Oral*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, catorce de mayo de dos mil trece

Referencia:	Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
Demandante:	Diana María Builes González
Demandado:	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- Procuraduría General de la Nación.
Radicado:	05 001 33 33 028 2012 00193 01
Asunto	Las normas procesales que consagran la caducidad de la acción son normas de orden público que se califican objetivamente sin tener en cuenta la parte subjetiva del demandante.
Decisión	Confirma decisión de primera instancia que rechazó la demanda por caducidad de la acción.

En aplicación a lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 244 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido por el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral del Circuito de Medellín, fechado 07 de febrero del 2013 visible a folio 73, por medio del cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción.

## **ANTECEDENTES**

### **La demanda:**

La señora Diana María Builes González, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho demanda a la Nación- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN- y a la Procuraduría General de la Nación pretendiendo se declare la nulidad de:

1. Del acto administrativo No SG 5258 del 11 de noviembre de 2011 emitido por la Procuraduría General de la Nación, por

medio del cual le fue negado el reconocimiento del derecho tributario señalado en el artículo 206 -7 del Estatuto Tributario.

2. Del acto administrativo contenido en el oficio No 1-11-238-1520 del 21 de noviembre de 2011 emanado de la División de Fiscalización Seccional de Impuestos de Medellín.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se la aplique el beneficio de exención tributaria establecida en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, tal como se le "aplica a los Magistrados de Tribunales, es decir, le sea considerado como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario; inaplicando entonces, el Decreto 4040 del 3 de diciembre de 2004 y la Ley 4 de 1992, normas que contemplan la creación de la Bonificación por Gestión Judicial y la Prima Especial de Servicios Salarial, asignaciones que la Procuraduría General de la Nación no considera para tener en cuenta el 50% como gastos de representación, como lo establece el artículo 206, numeral 6 del Estatuto Tributario.// Como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos referidos en el numeral 1 y 2 de este capítulo, se restablezca el derecho de mi prohilada reintegrándole el mayor valor retenido desde el 03 de abril de 2006 y hasta la fecha, debidamente indexada"<sup>1</sup>.

### **DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Veintiocho Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante proveído del 7 de febrero de 2013, rechazó la demanda al considerar que se encontraba configurado el fenómeno jurídico de caducidad de la acción. Para arribar a esa conclusión expone los siguientes fundamentos:

*"2. Revisado el caso de autos, se advierte que la demanda se dirige a controvertir la legalidad de dos actos: i) el contenido en el oficio **SG No. 5298**, emitido por la Secretaría General de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN el 11 de noviembre de 2011; y, ii) el contenido en el oficio 1-11- 238-1520 emitido por el Jefe de la División de Fiscalización de la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALESE - DIAN - Seccional Medellín.*

3. El primero de los actos, oficio **SG No. 5298**, fue notificado a la demandante el 15 de noviembre de 2011, (fl. 04), en tanto que el segundo le fue notificado nueve días después, el 24 de noviembre de igual anualidad, (fl. 04), con lo que es claro, de conformidad con el literal d, numeral 2 del artículo 164 CPACA, para este medio de control, la caducidad se configuró los días 16 y 25, respectivamente, del mes de marzo de 2012; y

---

<sup>1</sup> Folio 5.

*según se observa a folio 12 del expediente la demanda fue presentada el 5 de septiembre de 2012; esto es, más de cinco meses después de que hubiera operado la caducidad.*

*Valga advertir que los actos discutidos por la actora, constituyen decisiones que se enmarcan en el régimen tributario, y por lo mismo no es posible endilgar a la reclamación carácter laboral o de manera más precisa prestación periódica como lo pretende la impugnante.*

*En consecuencia, se impone para esta judicatura la obligación de rechazar de plano la demanda referenciada, de conformidad con lo indicado en el numeral 1° del artículo 169 ibídem<sup>2</sup>.*

### **La Impugnación:**

Inconforme con la determinación anterior y dentro de la oportunidad procesal, establecida por el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la parte actora interpuso recurso de apelación, con el fin de que se revoque el rechazo de la demanda y, en su lugar, se proceda a la admisión del libelo introductor.

Manifestó que en el escrito de la demanda presentada ante la Oficina Judicial de los Juzgados Administrativos el día 05 de septiembre de 2012 informó en el acápite denominado caducidad de la acción, el motivo por el cual estaba presentado la nueva demanda y ello fue por que la que inicialmente presentó el 19 de diciembre de 2011 se vio en la necesidad de retirarla del juzgado que le correspondió, porque previo a que los juzgados 11, 12, 13, 14, 15 y 16 Administrativos del Circuito se declararon impedidos para conocer del trámite del mismo; el Juzgado 17 Administrativo mediante proveído del 12 junio de 2012 declaró infundados los impedimentos y ordenó remitir el expediente al Juzgado 16 Administrativo para que conociera de su trámite.

Que el Juzgado 16 Administrativo, el día 23 de julio de 2013 inadmitió la demanda; *“ante dicha situación, y al ver que habían transcurrido más de 7 meses después de haberse radicado el escrito demandatorio para que se pronunciara el despacho, el suscrito decide retirar la misma el 13 de agosto de la misma anualidad, ya que otros procesos, no semejantes sino idénticos, presentados en tiempos similares, habían sido admitidos por los demás despachos judiciales administrativos de Medellín (...); en consecuencia, en aras de buscar celeridad y economía para mi prohijada, retiro el escrito y radico nuevamente la demanda el día 5 de*

---

<sup>2</sup> Folio 73 vuelto

septiembre de 2012, es decir, a escasos 20 días después de retirada"<sup>3</sup>; para concluir que de su parte no existió negligencia o descuido puesto que presentó la demanda en el término inicial de la caducidad.

Indicó que teniendo en cuenta que las demás demandas que presentó estaban avanzando y que como la demanda le fue inadmitida, ante la morosidad, inoperancia e ineficiencia de la administración judicial que no está en el deber jurídico de soportar y retiró la demanda *"con el único y verdadero fin de no continuar en el tortuoso camino de irracional demora en la administración de justicia y presentarla nuevamente para que sea otro despacho judicial, el que obre en derecho"*<sup>4</sup>.

Refirió que de acuerdo a lo ocurrido, a este medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no se le puede contar el término de caducidad como lo hizo el juzgado de instancia por cuanto sería una posición contraria a los postulados constitucionales y un irrespeto al debido proceso y al libre acceso a la administración de justicia; se premiaría la morosidad y se castigaría a quien actuó de manera diligente.

Concluyó que la caducidad nació por la inactividad e inoperancia de la administración judicial y no de la parte actora, por lo que solicitó la revocatoria del auto que rechazó la demanda por caducidad de la acción y en su lugar sea admitida.

### **CONSIDERACIONES**

La parte actora al considerar que la demanda presentada, luego de surtir el trámite de varios impedimentos le fue inadmitida; decidió retirarla por cuanto otros procesos idénticos ya se encontraban en una etapa avanzada y en aras de buscar una mayor celeridad procedió nuevamente a radicar la demanda en la oficina judicial, pasados veinte (20) días de su retiro. El juzgado que le correspondió en esa nueva oportunidad la rechazó por encontrar configurado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción. El demandante apeló la decisión por considerar que a la demanda no se le podía contar el término de la caducidad como lo hizo el juzgado, por cuanto inicialmente la había presentado oportunamente y debido a la mora judicial decidió retirarla, por lo que no se puede castigar a quien actuó diligentemente.

---

<sup>3</sup> Folios 76 y 77

<sup>4</sup> Folios 77 y 78

Le corresponde a la Sala establecer si el auto fechado 7 de febrero de 2013 proferido por el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Medellín, que rechazó la demanda por caducidad de la acción se encuentra ajustado a derecho.

### **Régimen Jurídico aplicable a la caducidad de la acción.**

Respecto a la oportunidad para presentar la demanda establece el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

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

*1. En cualquier tiempo, cuando:*

*(...)*

*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.*

*(...)”.*

En armonía con lo anterior se tendrá en cuenta el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 que preceptúa:

*“Artículo 169. 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.”*  
(Negrillas fuera del texto)

Ahora, en cuanto al retiro de la demanda, el artículo 174 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

*“Artículo 174. Retiro de la demanda. El demandante podrá retirar la demanda siempre que no se hubiere notificado a ninguno de los demandados ni al Ministerio Público y no se hubieren practicados medidas cautelares”.*

Sobre el fenómeno de la caducidad ha dicho la Corte Constitucional<sup>1</sup>:

*“La Ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad, ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. 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 (sic) fijadas por la Ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.”*

Ahora, atendiendo a lo sostenido por la doctrina<sup>5</sup>, en el proceso contencioso administrativo - como en todo proceso -, deben concurrir una serie de presupuestos clasificados en procesales y materiales para poder proferir una sentencia de fondo.

El asunto que nos ocupa, solo se establecerán los presupuestos procesales que son los que le dan un nacimiento válido y un normal desarrollo al proceso para su culminación con una sentencia de fondo. **Algunos de ellos, deben concurrir al momento de formularse la demanda** para que el juez pueda admitirla - presupuestos previos - y otros denominados del procedimiento - que se van observando en el transcurso de la controversia.

Los requisitos para el medio de control de restablecimiento son indispensables para que la demanda prevista en contra de un acto administrativo de carácter particular y concreto pueda ejercerse, se requiere: (i). Que el demandante tenga capacidad jurídica y procesal para actuar; **(ii). Que la acción no se haya extinguido por caducidad;** (iii) Que se haya agotado la vía gubernativa o que la administración no haya permitido ese agotamiento; y (iiii) Que de haberse interpuesto los recursos

<sup>1</sup> Corte Constitucional, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia: mayo 17 de 2000 (C-565), Referencia: Expediente D-2643.

<sup>5</sup> Betancur Jaramillo, Carlos; Derecho Procesal Administrativo, Ed. Señal Editora, 6ª ed. 2002 Pág 141.

procedentes, éstos hubieren sido resueltos, o sino, operado el fenómeno del silencio frente a dichos recursos.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho como el que nos ocupa la oportunidad para presentar la demanda lo era dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente de la *"comunicación, notificación o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones"*.

Para dicho medio de control, el término de la caducidad se computa de acuerdo al calendario, tal como lo preceptúa el artículo 70 del Código Civil, subrogado por el Código de Régimen Político y Municipal<sup>6</sup>, en concordancia con el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil<sup>7</sup>. En tal sentido, no podrán descontarse los días de vacancia; pero si el vencimiento del plazo cae en uno de éstos, un día de semana santa, o de vacaciones judiciales, por ejemplo, el último día del plazo será el primer día hábil siguiente.

Es de tener presente que la caducidad se fija en forma objetiva, sin consideración a situaciones personales del interesado, no es susceptible de interrupción ni de renuncia por parte de la administración, al contrario de lo que sucede, por regla general, con la prescripción extintiva de derechos.

El artículo 16 del Código Civil, respecto a las normas irrenunciables establece que *"No podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres"*; a su vez, el inciso 2º del artículo 103 de del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que: *"En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal"*, disposición que igualmente está en consonancia con el artículo 6 del Código de Procedimiento Civil, modificado por la ley 794, artículo 2, que en su tenor literal indica: *"Las normas procesales son de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio*

---

<sup>6</sup>Artículo 70 del Código Civil, subrogado por el Código de Régimen Político y Municipal: *"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 meses y años se computaran según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil"*.

<sup>7</sup> Artículo 121 Código de Procedimiento Civil: *"En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho."/Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario."*

*cumplimiento, y en ningún caso, podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo expresa autorización". Estas transcripciones para indicar que, no es posible de dejar de aplicar la ley cuando es de orden público; a demás, las leyes procedimentales regulan y gobiernan la organización judicial, determinan la jurisdicción y las formas propias de cada demanda perteneciendo así al orden público sin que se pueda modificar por las partes.*

Descendiendo al caso concreto, para el estado en que se encuentra la demanda no existe discusión en cuanto a la fecha de notificación de los actos administrativos demandados: 1) El contenido en el oficio **SG No. 5298**, fue notificado a la demandante el 15 de noviembre de 2011 y 2) El contenido en el oficio **1- 11- 238-1520**, fue notificado el día 24 de noviembre de 2011; esta demanda fue presentada ante la Oficina Judicial de los Juzgados Administrativos el día 05 de septiembre de 2012 – tal como se aprecia a folios 12-, es decir, superado el término que el demandante tenía para presentar la demanda en aplicación al literal d) numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Civil; asistiéndole razón al Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Medellín, para rechazar la demanda por caducidad de la acción.

Para la Sala no es de recibo los argumentos presentado por el demandante, tanto en el libelo – folio 04- como al sustentar el recurso, al considerar que como el 30 de enero de 2012 había presentado la demanda ante la Oficina Judicial de los Juzgados Administrativos, correspondiéndole al Juzgado Once quien se declaró impedido y así sucesivamente hasta llegar al Juzgado 17, quien mediante proveído del 12 de junio declaró infundado el impedimento ordenando remitir el expediente al juzgado de origen y que una vez devuelto el expediente al Juzgado Once Administrativo<sup>8</sup>, quien inadmitió la demanda mediante auto del día 23 de julio de 2012, por lo que sin mediar rechazó retiró el libelo el día 13 de agosto; por lo que a su consideración los términos de caducidad se reanudaron el día 14 de agosto de 2012 y así el término de caducidad en el presente asunto no se ha configurado por cuanto para la fecha de presentación de la demanda había transcurrido un (1) mes y veintitrés (23) días. En el recurso adicionalmente alega que retiró la demanda por cuanto había presentado otros procesos iguales y no se inadmitieron y por la demora en su trámite.

---

<sup>8</sup> Al sustentar el recurso se dice que se devolvió al Juzgado Dieciséis Administrativo – folio 76.

Como anteriormente se indicó, no es de recibo dichos argumentos, por cuanto si bien la parte actora hizo uso de su derecho a retirar la demanda tal como lo dispone el artículo 174 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no midió las consecuencias que con ello le acarrearían, como lo era el rechazo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por caducidad.

La Ley 1437 de 2011 establece un término para el ejercicio de los llamados medios de control y el no hacerlo dentro de cada uno de los términos establecidos para ello, se produce el fenómeno jurídico de caducidad.

Para la Sala es claro según el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 16 del Código Civil, en concordancia con los artículos 103 del Código de Procedimiento Administrativo y 6º del Código de Procedimiento Civil, los términos para presentar las demandas es un presupuesto procesal que le da un nacimiento válido al proceso, el cual debe concurrir al momento de su presentación para que el juez pueda admitirla y por ende es una norma de orden público que no puede interrumpirse<sup>9</sup>, suspenderse<sup>10</sup> o renunciarse, ello por cuanto para el fenómeno jurídico de caducidad se analiza únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término instituido para el efecto, haciendo caso omiso de la razón subjetiva y de las consideraciones personales del interesado.

Por estos aspectos el auto recurrido, fechado el día 7 de febrero de 2013, proferido por el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Medellín, será confirmado.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL,**

---

<sup>9</sup> En relación con la interrupción del término de caducidad, considera la Sala que se colige del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, que la misma se configura con la presentación de la demanda por lo que cualquier otra causal que se invoque no tiene el mérito de interrumpir dicho término, cuya institución, como ya se dijo, es de orden público.

<sup>10</sup> En esta jurisdicción procede la suspensión de la caducidad en los términos del artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 que prescribe: "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, b) se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, c) se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero".

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR**, la providencia fechada el día 7 de febrero de 2013 proferida por el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Medellín por medio de la cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Diana María Builes González, contra la Nación- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN- y a la Procuraduría General de la Nación.

**SEGUNDO.-** En firme la presente providencia, remítase al Juzgado de origen el presente expediente.

**NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y DEVUELVA**

Esta providencia, se estudió y aprobó en Sala de la fecha

LOS MAGISTRADOS

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA