

**TRIBUNAL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**

SECRETARIA GENERAL

**FIJACIÓN EN LISTA SOLICITUD DE NULIDAD
PROCESAL
Art. 110 C.G.P.**

HORA: 8:00 a.m.

JUEVES 23 DE OCTUBRE DE 2014

Magistrado Ponente: Dra. HIRINA MEZA RHENALS
Radicación: 13001-33-33-008-2012-00134-01
Demandante: CATALINA FERNANDA HOYOS HOYOS
Demandado: CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL
DIQUE – CARDIQUE-
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De la solicitud de nulidad impetrada por el señor apoderado de la parte demandante (CATALINA FERNANDA HOYOS HOYOS), mediante escrito de fecha 20 de octubre de 2014, visible a folios 286-309 del expediente, se pone a disposición de las partes por el término legal de tres (3) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 110 del Código General de Proceso –C.G.P, hoy veintitrés (23) de octubre de dos mil catorce (2014), a las 8:00 de la mañana.

EMPIEZA EL TRASLADO: 23 DE OCTUBRE DE 2014 A LAS 8:00 A.M.


JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
Secretario General

VENCE EL TRASLADO: 27 DE OCTUBRE DE 2014 A LAS 5:00 P.M.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
Secretario General
ajgz

Heriberto Jose Solis Arrieta

Abogado

Universidad de Cartagena

Derecho Público, Universidad Externado de Colombia

Dirección Oficina: Edificio Banco del estado Piso 12 N° 03, Teléfono 6647659- 311 4141410 Cartagena

SEÑORES

HONORABLES MAGISTRADOS TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR

MAGISTRADA PONENTE

IRINA MEZA RHENALS

E. S. D.

REFERENCIA : PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 ACCIONANTE : CATALINA FERNANDA HOYOS HOYOS
 ACCIONADO : CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL
 DIQUE (CARDIQUE).
 RADICACION : 13-001-33-33-008-2012-0013-00 (2012-00134-01)
 ASUNTO : SOLICITUD DE NULIDAD DE PROVIDENCIA

HERIBERTO JOSE SOLIS ARRIETA. Mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Cartagena, identificado con la cedula de ciudadanía Numero 9.143.076 de Magangué Bolívar, abogado en ejercicio con tarjeta profesional N° 78.642 del C.S.D.J, en mi calidad de apoderado judicial, de la señora **CATALINA FERNANDA HOYOS HOYOS**, estando dentro de la oportunidad legal, me dirijo a ustedes muy respetuosamente, para solicitarle se sirvan **DECRETAR LA NULIDAD DE LA PROVIDENCIA**, de fecha 14 de octubre de 2014, por medio de la cual se revocó la decisión del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, y declaro probada la excepción de Prescripción, propuesta por la parte demandada.

PRESUPUESTO DE LA SOLICITUD DE NULIDAD

La sala de Decisión del Tribunal Administrativo Bolívar, en la providencia cuya solicitud de nulidad, se está pidiendo, resolvió el **RECURSO DE APELACION**, que contra la providencia dictada en el curso de la audiencia inicial celebrada el día cuatro (4) del mes de julio del año 2013, presento el apoderado de la Corporación Autónoma Regional del Canal

de: Dique, al no decretarse la excepción de prescripción formulada por la entidad demandada.

Considera la Sala del Tribunal Administrativo de Bolívar, y así lo consigna en la providencia adiada en octubre 14 de la presente anualidad, en el aparte II CONSIDERACIONES, 1. Competencia y procedencia, que es competente para conocer del recurso de apelación, por disposición del artículo 153 del C.P.A.C.A, además, que la decisión se toma en sala, por cuanto por virtud de la excepción que se revisa eventualmente puede declararse terminado el proceso, con lo cual se está totalmente de acuerdo, sin embargo, nada dice la providencia, en este, ni en ningún otro aparte, sobre la **PROCEDENCIA DEL RECURSO**, no obstante que así lo anuncia, y es esta omisión, la que constituye en últimas la violación del Debido Proceso Constitucional, y por lo tanto causal suprallegal de nulidad, por cuanto el artículo 243 del C.P.A.C.A, enseña APELACION.

Art 243 " Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos.

- 1.
- 2.
- 3.
4. El que ponga fin al proceso.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.

Como puede observarse señores Magistrados, el artículo señalado, expresamente, dice que son apelables, los autos que ponen fin al proceso, y en el caso bajo estudio, el auto proferido por el señor Juez Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, en la audiencia inicial, llevada a cabo el día cuatro (4) del mes de Julio del año 2013, no puso fin al proceso, por lo que entonces el recurso de apelación, **NO ES PROCEDENTE**, debió la sala de decisión del Tribunal, estudiar antes de decidir el Recurso Interpuesto, por el apoderado de la entidad demandada, la procedencia del mismo, tal como lo anuncio en el aparte de Competencia y procedencia, por ello, se violó a mi poderdante, el Debido Proceso, cuando se tramita un recurso, que la ley adjetiva, no tiene permitido contra el tipo de providencia, como la proferida por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, constituyéndose esta transgresión en una causal suprallegal de nulidad, como es la violación del Debido Proceso, que debe garantizársele a todas las personas en Colombia.

Señores magistrados, sobre la improcedencia del Recurso de apelación, contra los autos, como el proferido por el Señor Juez Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, que no decreto la excepción de prescripción en la audiencia inicial, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con ponencia del Consejero ENRIQUE GIL BOTERO, en magistral providencia de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013), proferida dentro del proceso con radicación, 15001-23-33-000-2012-00008-01 (46.998), actor Fernando Rodríguez Jiménez, contra el Municipio de Tunja, expresamente dijo sobre la improcedencia lo siguiente " ... Así las cosas, el entendimiento del inciso final del numeral 6 del artículo 180, se debe hacer a través del tamiz de las disposiciones del artículo 243, esto es, la solución del conflicto normativo no conlleva la inaplicación total del artículo 180, en otras palabras, esa disposición quedará vigente en sólo un sentido, que permite el recurso de apelación, única y exclusivamente, para aquellos casos en los que se decida declarar probada la excepción previa, decisión que implica la finalización del proceso, en este evento es claro que este tipo de decisión encuadra dentro del numeral tercero del artículo 243 ("el que ponga fin al proceso"). A *contrario sensu*, la decisión de no declarar probada la excepción previa (que implica la continuación del proceso) no es susceptible del recurso de apelación, pues este tipo de decisiones no están contempladas por el artículo 243, entonces, ante este evento, finalizada la audiencia inicial y ventilados los asuntos de que ella trata, se continuará con el trámite del proceso en primera instancia, sin perjuicio, de que el tema planteado en la excepción previa pueda ser discutido y revisado en oportunidades procesales posteriores (alegatos de conclusión y fallo de primera instancia). "

Lo anterior Honorables Magistrados, muestran que el RECURSO DE APELACION, que interpuso la Demandada Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, contra la providencia dictada en el curso de la audiencia inicial, en cuanto a que no declaro probada la excepción de prescripción, no era procedente, es decir, no se podía presentar y menos decidir de fondo, como lo hizo la sala del Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar, sin violar el Debido Proceso Constitucional de la parte que represento, por ello, y ante la imposibilidad de accionar de otro modo, pido a los Honorables Magistrados, que por esta causal de nulidad suprallegal, declaren la nulidad de la providencia de fecha octubre 14 de 2014, que revoco la Decisión Inicial, del Juez Octavo Administrativo de Cartagena.

Constituye igualmente causal de Nulidad de la providencia, proferida por la Sala de Decisión del Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar, el hecho, que con la Decisión de declarar probada la excepción de prescripción, contrario a como lo decidió el Juez Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, el hecho de la terminación del proceso, tal y como lo concluyo la Sala, afecta el derecho fundamental del debido proceso y acceso a la administración de justicia, se le privo de la oportunidad para que se

practicaran las pruebas, las cuales demostrarían, entre otras situaciones que mi mandante, ha sostenido una continuada vinculación con la entidad demandada, desde que fue vinculada por contratos de prestación de servicios, y hasta la fecha permanece en dicha entidad, sin que haya existido solución de continuidad en la prestación del servicio, independientemente de la forma de vinculación, lo cual constituye una situación jurídica diferente, a la que a prima face encontró probada la sala, la cual fallo, sin elementos de pruebas, y cercenándole a la demandante, entre otras, la oportunidad de alegar de conclusión, e interponer los recursos, por lo que entonces, esta situación encuadra perfectamente dentro de la causal de nulidad, prevista en el numeral 5° del artículo 133 del Código General del Proceso.

Sobre este aspecto, el consejo de Estado, se ha pronunciado en varias providencias, entre ellas, en el auto de marzo 12 de 2014, La Sección Segunda, Subsección A, con Ponencia del consejero Gustavo Gómez Aranguren, 15001-23-33-000-2013 00558 01 (0191-2014), decreto la Nulidad de una providencia, al considerar que por tener la excepción de prescripción extintiva, una naturaleza perentoria o de mérito, destinada a atacar el derecho sustancial alegado por el demandante, tal asunto no puede debatirse, ni menos resolverse en la audiencia inicial, ya que la norma consagra solo la potestad para resolver las excepciones previas (artículo 180 N° 6 C.P.A.C.A.), por lo que entonces también, la decisión de la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, en la providencia de octubre 14 de 2014, desconoce el mandato del artículo 180, N° 6, y con ello viola también, el debido proceso constitucional.

Por lo anteriores razones Jurídicas, solicito a los Honorables Magistrados se sirvan decretar la Nulidad de la providencia de fecha octubre 14 de 2014, proferida dentro del proceso referenciado, y en su lugar declarar, la improcedencia del recurso de apelación interpuesto, amen, que la nulidad alegada, se generó en la providencia cuestionada.

ANEXOS.

Con el respeto debido, me permito anexar al presente memorial, copias de las providencias del Honorable Consejo de Estado, en los que se reafirman los planteamientos jurídicos expuesto, que hacen viable la resolución favorable a la solicitud presentada.

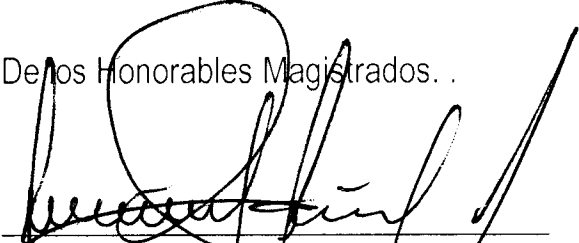
FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamentos de Derecho, los artículos 132,133, del Código General del Proceso, Artículo 29, 229, de la Constitución Nacional, artículo 180, 207, 208, 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

NOTIFICACIONES

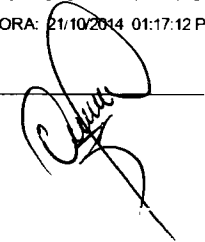
Recibo notificaciones en mi oficina de abogados ubicada en el Edificio Banco del estado
Piso 12 N° 03, centro sector la Matuna, en la ciudad de Cartagena, teléfonos 6647659,
3114141410, email hsolisarrieta@hotmail.com

De los Honorables Magistrados. .



HERIBERTO JOSE SOLIS ARRIETA
CC. N° 9.143.076 de Magangue Bol.
T.P. N° 78.642 del C.S.D. J

SECRETARIA TRIBUNAL ADM
 TIPO: SOLICITUD DE NULIDAD
 REMITENTE: MAIRON SOLIS
 DESTINATARIO: HIRINA MEZA RHENALS
 CONSECUTIVO: 20141008966
 No. FOLIOS: 24 — No. CUADERNOS: 0
 RECIBIDO POR: SECRETARIA TRIBUNAL ADM
 FECHA Y HORA: 21/10/2014 01:17:12 PM

FIRMA: 



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”.

Bogotá D. C., doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014).

Radicación No.: 15001 23 33 000 2013 00558 01 (0191-2014)
Actor: NAIDA YAZMÍN ACUÑA VEGA
Demandado: MUNICIPIO DE SANTANA, BOYACÁ.

Autoridades Locales / Nulidad Procesal
Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede el Despacho a declarar la nulidad de la actuación surtida en la audiencia inicial celebrada por el Tribunal Administrativo de Boyacá el día 20 de noviembre de 2013, dentro del presente trámite adelantado a instancia de NAIDA YAZMÍN ACUÑA VEGA, en razón a serias irregularidades que vulneran el derecho fundamental al debido proceso consagrado por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho previsto por el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, la ciudadana NAIDA YAZMÍN ACUÑA VEGA, por conducto de abogado en ejercicio, demanda la legalidad del acto administrativo contenido en el oficio No. TRD 100.42.02 del 17 de diciembre de 2012, por el cual el Municipio de Santana denegó su solicitud de reconocimiento y pago de prestaciones sociales derivadas de una relación laboral existente entre las partes por contratos suscritos entre el 11 de marzo de 1996 y el 31 de diciembre de 1997.

La demanda fue admitida mediante providencia del 23 de julio de 2013¹, que dispuso la notificación correspondiente al representante legal de la entidad territorial accionada y al agente del Ministerio Público, requiriendo a aquella para la aportación de las pruebas que se hallaren en su poder, acorde con lo previsto por el numeral 4º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Surtida la respectiva notificación sin que la entidad accionada se hubiere pronunciado sobre las pretensiones del demandante, como lo informa la Secretaria del a

¹ Folio 43 y 44 del presente cuaderno.

quo en constancia que obra al folio 56, el magistrado sustanciador convocó a las partes para la audiencia inicial prevista por el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, la cual tuvo lugar el día 20 de noviembre último, en cuyo trámite se presentaron irregularidades que provocan su desquiciamiento, al vulnerar el mandato superior contenido en el artículo 29 de la Carta, como a continuación se explica.

IRREGULARIDADES QUE ESTRUCTURAN LA NULIDAD

Acorde con lo establecido por el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el curso de la audiencia inicial se desarrollarán las etapas de *saneamiento*, *decisión de excepciones previas*, *fijación del litigio*, *conciliación* (si fuere el caso), *medidas cautelares* (si existe petición) y *decreto de pruebas*.

Examinada la actuación surtida en la audiencia inicial se advierte que, no obstante haberse tenido por no contestada la demanda², el *a quo* declaró probada, de manera oficiosa, la excepción de **mérito** que denominó “*Prescripción Extintiva de los Derechos Laborales*”, cuya finalidad no es otra que **desvirtuar el derecho sustancial** reclamado por el accionante en cuanto concierne a los haberes laborales que considera se le adeudan por el tiempo que duró su vinculación. Declaró, además la terminación anticipada del proceso y condenó en costas a la parte accionante.

Resulta propicio precisar aquí la diferencia que existe entre las dos clases de excepciones que pueden formularse en ejercicio del derecho de defensa, las *previas*, y las de *mérito*, siendo aquellas, también denominadas dilatorias o de forma, las que buscan atacar el ejercicio de la **acción**, por presentarse alguna inconsistencia en la manera como fue presentada la demanda, vale decir, por alguna deficiencia externa; y estas, llamadas también de fondo o perentorias, destinadas a atacar el **derecho sustancial** reclamado por el accionante.

La finalidad de las excepciones previas, es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso *ab initio*, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; por su parte, la finalidad de las excepciones de fondo, es controvertir la existencia misma y alcance del derecho reclamado por el demandante, por lo que tienen la virtud de enervar las pretensiones y provocar que el fallo correspondiente se constituya en cosa juzgada, dando término de manera definitiva al debate planteado.

Pues bien, teniendo como premisa tales definiciones, debe el juez, en ejercicio del principio constitucional del *iura novit curia*, determinar con total claridad si las excepciones

² Auto de fecha 29 de octubre de 2013, folio 77.

planteadas o las que eventualmente puedan declararse de manera oficiosa, se encaminan a atacar la forma de la demanda o el fondo del asunto, a fin de pronunciarse sobre cada una de ellas en la correspondiente etapa procesal, que para el caso que nos ocupa, las previas lo serán en la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA y las de mérito en la de juzgamiento consagrada por el artículo 182 *ibidem*.

De la lectura del acta remitida y escuchada la audiencia que en medio magnético se anexó al expediente, se colige que el *a quo* incurrió en errores que afectan los derechos sustanciales de las partes, como a continuación se explica:

1. Porque, correspondiendo la excepción declarada de oficio a una de naturaleza perentoria o de mérito, destinada a atacar el derecho sustancial alegado por el demandante, tal asunto no podía debatirse ni menos resolverse en la audiencia inicial, ya que: a) la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas y, b) al no haber anunciado cuáles serán las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, mal puede emitir juicios valorativos sobre los documentos aportados al plenario, sorprendiendo a las partes con una decisión anticipada que tan solo puede darse en la sentencia que decida el mérito de las pretensiones.
2. Porque siendo evidente que la decisión adoptada por el *a quo* en la audiencia inicial provoca la terminación anticipada del proceso³, la providencia respectiva no podía proferirse por juez unitario sino por la Sala de decisión, al tenor de lo previsto por el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011.
3. Porque al tratarse de una actuación surtida bajo el imperio de la Ley 1437 de 2011, la condena en costas tan sólo puede proferirse en la sentencia que decida el mérito del asunto, por mandato expreso del artículo 188 *ibidem*.

Sumado a lo anterior y sin que tenga el alcance de vicio generador de nulidad, se aprecia otra irregularidad que deberá ser corregida por el *a quo* para que el trámite se ajuste a derecho, como es el caso de la citación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuya vinculación se omitió en el auto admisorio de la demanda, contraviniendo lo previsto por el artículo 612 del Código General del Proceso, que modificó el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, vigente desde el 12 de julio de 2012.

Corolario de todo lo explicado, fuerza concluir que las irregularidades advertidas en el trámite de la audiencia inicial vulneran el derecho fundamental consagrado por el artículo 29 de la Constitución Política, al pretermittir por completo el término probatorio con el

³ "...PRIMERO: Declarar probada de oficio la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales. En consecuencia, se da por terminado el proceso..." (fl. 93).

9
294

pronunciamiento oficioso sobre una excepción de mérito cuya finalidad es atacar el derecho sustancial objeto de reclamación en la demanda, omitiendo de paso la integración de la Sala de Decisión competente para decidir sobre la terminación anticipada del proceso, como lo exige el artículo 125 del C.P.A.C.A. Además, por haber impuesto una condena en costas contrariando la regla que regula la materia en las actuaciones sometidas a conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo anterior, sin mayores comentarios por lo evidente de los yerros, se declarará la nulidad de la actuación surtida por el *a quo* en el trámite de la audiencia inicial, para que se sirva reparar el trámite viciado, teniendo de presente las observaciones efectuadas en precedencia.

Por mérito de lo expuesto, el Despacho,

DISPONE:

1.- **DECLARAR** la nulidad de la actuación surtida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de Sala Unitaria, en el trámite de la audiencia inicial celebrada el día veinte (20) de noviembre de 2013, por las razones explicadas en la breve motivación precedente.

2.- **DEVOLVER** al Tribunal de origen el expediente, para que, previo a convocar de nuevo a las partes para la realización de la audiencia inicial prevista por el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, disponga la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en cumplimiento a lo previsto por el artículo 612 del Código General del Proceso, que modificó el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011.

COPIESE y NOTIFÍQUESE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN
Consejero Ponente

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013).

Radicación: 15001-23-33-000-2012-00008-01 (46.998)
Demandante: Fernando Rodríguez Jiménez
Demandado: Municipio de Tunja
Referencia: Acción de Reparación Directa

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del trámite de la audiencia inicial celebrada el 18 de abril del 2013, que resolvió sobre las excepciones previas.

I. ANTECEDENTES

1. En demanda presentada el 6 de julio de 2012, el señor Fernando Rodríguez Jiménez, a través de apoderado judicial, solicitó se declararan responsables a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y al municipio de Tunja de los perjuicios materiales y morales causados, como consecuencia del cierre de la Ladrillera el Triunfo de la ciudad de Tunja, el 3 de febrero de 2011.

Como sustento de sus pretensiones, narró los siguientes hechos:

- El demandante funge como propietario de la Ladrillera el Triunfo, ubicada en el Municipio de Tunja, cuyo objeto social era la explotación de ladrillo, bloque y materiales similares. De manera que venía desarrollando su actividad industrial y comercial, con las autorizaciones y licencias exigidas por la ley.

- A partir del 2002, siendo propietaria de la ladrillera la señora Ana Betulia Rodríguez Jiménez, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-Corpoboyacá, expidió la resolución No. 0543 de 2002, en la que ordenó suspender de forma inmediata las actividades de la ladrillera, toda vez que aquella se encontraba ubicada en un uso de suelo prohibido para la industria, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento territorial de la ciudad.
 - Aduce que el cierre nunca se hizo efectivo en razón de la reclamación ante la administración.
 - Con posterioridad a las reclamaciones presentadas ante la administración, el demandante adquirió el derecho de dominio de la ladrillera.
 - En edicto desfijado el 21 de junio de 2010, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá notificó la resolución No. 1180 de mayo 5 de 2010, en la que se impusieron las medidas preventivas contenidas en el concepto técnico E.A.Q. 037/2009 del 17 de diciembre de 2009, consistentes en la suspensión de actividades de explotación de arcilla, adelantada por el demandante y la suspensión de las actividades de fabricación de ladrillo y rejillas, en dos hornos colmena, ubicados en la vereda la Colorada del Municipio de Tunja.
 - El 3 de febrero de 2011, para darle cumplimiento a la precitada resolución, se llevó a cabo por el inspector de policía la diligencia de cierre de la ladrillera.
2. La demanda fue admitida en auto del 26 de julio de 2012 y notificada a la parte demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional para la Defensa del Estado.

El Municipio de Tunja se opuso a las pretensiones de la demanda, propuso las excepciones de falta de legitimación por pasiva, caducidad del medio de control de reparación directa y de inepta demanda por improcedencia de la acción de reparación directa.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, se opuso a las pretensiones de la demanda, y alegó las excepciones de ausencia de elementos que estructuran la responsabilidad de Corpoboyacá, falta de legitimación en la causa por pasiva y excesiva tasación de las pretensiones.

3. Vencido el término de traslado de la demanda el Despacho dejó sin efectos el trámite secretarial del traslado de las excepciones y ordenó rehacer el mismo.
4. Subsana la irregularidad por la Secretaria, y agotada todas las actuaciones iniciales del proceso, se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial, de conformidad con el artículo 180 del CPACA, y se reconoció personería a los apoderados de las partes.
5. El 4 de abril de 2013, se celebró la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la que se precisó las excepciones previas a resolver y se decretó la práctica de pruebas de oficio, para decidir, por lo que ordenó al Alcalde de Tunja, al Presidente del Concejo Municipal y al representante legal de Corpoboyacá, allegar al proceso las pruebas documentales decretadas.
6. La audiencia se reanudó el 18 de abril de 2013, y se resolvió lo concerniente a las excepciones formuladas por los demandantes.

II. La Decisión Recurrída

Reanudada la audiencia inicial, el Tribunal, luego de verificar la asistencia de las partes intervinientes, procedió a decidir sobre las excepciones previas. Resolvió declarar probada la excepción mixta de caducidad de la acción, propuesta por el Municipio de Tunja y el Concejo Municipal, y dio por terminado el proceso. Luego de considerar que, en caso de daño especial, por cambios de uso del suelo por disposición del Plan de Ordenamiento Territorial, el término de caducidad se contabiliza a partir del momento en que se publicó el respectivo POT, comoquiera que es la fuente de modificación de la norma general, y no desde el día en que se ejecuta coactivamente tal disposición, por lo que declaró probada la excepción de caducidad de la acción, y dio por terminado el proceso.

III. El Recurso de Apelación

En el término legal, esto es, dentro de la audiencia inicial, el apoderado de la demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión, y argumentó:

“No se puede computar la caducidad desde la expedición de los actos administrativos que dispusieron la suspensión de las actividades económicas, sino desde el 3 de febrero de 2011, fecha en la que se ejecutó el acto de la administración que generó los daños, y que por consiguientes, es la fecha en que se afectó materialmente el equilibrio de las cargas públicas”.

El *A quo* corrió traslado de la sustentación del recurso a las demás partes procesales y surtido éste, se concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo ante el Consejo de Estado, para lo de su cargo.

IV. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala resolver sobre el recurso de apelación interpuesto contra el auto que resolvió declarar probada la excepción de caducidad de la acción, proferido dentro del trámite de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011- del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

1. De la competencia para resolver.

Corresponde definir si la Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra el auto de la referencia.

El numeral 6 del artículo 180¹ del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, consagra la prelación del recurso de apelación contra la decisión que resuelva sobre las excepciones previas, proferida dentro del trámite de la audiencia inicial y, adicionalmente, ordena que en el evento en que alguna de estas prospere, el juez o Magistrado ponente dará por terminado el proceso.

De otra parte, al respecto, el artículo 243 de esta codificación fija las pautas en materia del recurso de apelación, tanto de sentencias como de autos, bajo el siguiente tenor:

¹ “-Artículo 180. Audiencia Inicial.

“(…)6. Decisión de Excepciones Previas.

“(…) Si alguno de ellas prospera, el juez o magistrado ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar”.

“(…) el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”.

299¹⁴

Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia **por los jueces administrativos:**

1. El que rechace la demanda.
2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

“Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

“El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

“Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”

En cuanto a la apelación de autos, es menester resaltar un punto novedoso que introdujo la normativa en relación con la codificación anterior. Ello hace referencia a la competencia del Consejo de Estado para conocer de la apelación de ciertos autos, que con la legislación anterior eran del resorte de esta Corporación, pero bajo la nueva normativa dejaron de ser de su competencia, en otras palabras, el legislador restringió la gama de las decisiones interlocutorias que pueden ser impugnadas ante el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Así que como el inciso segundo de la norma transcrita limita el recurso de apelación, cuando la primera instancia es un Tribunal Administrativo, únicamente a las decisiones reseñadas en los numerales 1, 2, 3 y 4 (el rechazo de la demanda; el decreto de una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite; la que ponga fin al proceso y la aprobación de conciliaciones judiciales o extrajudiciales), pues la lista completa de decisiones interlocutorias es parte del recurso de apelación sólo cuando quien las profiere es un Juzgado Administrativo.

De esta forma es evidente que el legislador quiso restringir el ámbito de competencia del Consejo de Estado, para conocer en apelación de algunas decisiones interlocutorias que se tomen en primera instancia. Ahora bien, el Despacho se pregunta: ¿Por qué

300
15

motivo el legislador decidió limitar el número de decisiones que puede conocer el Consejo de Estado, en sede de apelación? La respuesta se encuentra en el propósito de agregar celeridad y eficiencia a la administración de justicia, en sede de lo contencioso administrativo, debido a la congestión y represión de procesos que padece la jurisdicción contenciosa administrativa, y que ha sido una de las patologías históricas de la administración judicial en Colombia. Ante este problema, han sido numerosos los intentos legislativos (y administrativos) por mejorar la eficiencia de la administración de justicia, valor constitucional loable e imperativo, en aras de garantizar, desde el plano fáctico, el derecho de los ciudadanos de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional en búsqueda de una solución efectiva y pronta de sus conflictos.

De otra parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto al proceso judicial, ha representado un cambio cualitativo en torno a las etapas tradicionales de un proceso y la forma cómo éstas se llevaban a cabo. En este orden, la audiencia inicial consagrada en el artículo 180, es el momento medular del nuevo proceso contencioso administrativo. No cabe duda de ello, por cuanto en ella se depura el proceso, determinándose la procedencia formal y material del litigio². De ello da cuenta la variedad de asuntos que se pueden resolver en su trámite, lo que representa un punto de inflexión en la concepción del proceso, puesto que, se tiene la posibilidad de resolver en su desarrollo, entre otras particularidades, sobre las excepciones previas, otorgándole amplias facultades al juez para decretar pruebas y practicarlas. Es decir, el legislador, con la finalidad de atacar frontalmente la congestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, fortaleció esta etapa inicial con miras a que en su desarrollo se constata la existencia material de una controversia que cumple con el mínimo de requisitos exigidos por la ley para ser resuelta de fondo.

En virtud de ello, el numeral 6 del artículo 180 regula el trámite y decisión de las excepciones previas, consagra lo siguiente:

"Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

"(...) 6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa

² Benavides, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Comentado y anotado. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2013.

juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones. Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.”

Así las cosas, se advierte cómo bajo la lectura de los dos textos normativos es evidente una contradicción en cuanto a la apelación del auto que declare no declarada probada la excepción previa alegada por el demandado, pues el numeral 6 del artículo 180 es claro en admitir que cualquier decisión sobre las excepciones previas es susceptible de apelación –el que la declare probada (y finalice el proceso) y el que la declare no probada-. De otro lado, de la lectura del artículo 243 fuera concluir que la única decisión susceptible de apelación, en materia de excepciones previas de la audiencia inicial, es aquella que declara probada la excepción, esto en razón a que la declaratoria de cualquiera de las excepciones previas que se denota en el numeral 6 del artículo 180 genera la finalización del proceso, y esta declaración está consagrada como aquellas cuya apelación es de competencia del Poder Judicial, en virtud del numeral 3 del artículo 243, lo que no sucede con la que declara no probada la excepción, pues dicha declaración no pone fin al proceso e impone la continuación de su trámite.

En estos términos es evidente la existencia de una antinomia jurídica, pues ante la pregunta: ¿Es susceptible del recurso de apelación la decisión de no declarar probada una excepción previa en la audiencia inicial? El artículo 180 responde positivamente, mientras que el 243 niega esa posibilidad.

Así las cosas, se hace imperativo que el intérprete judicial dé solución al conflicto normativo planteado, y se imponga la aplicación de una norma sobre la otra, y para ello se hará uso de las técnicas tradicionales de interpretación de normas legales y de solución de antinomias jurídicas.

El problema de las antinomias ha sido uno de los desafíos de las corrientes jurídicas que predicán el carácter hermético y de absoluta coherencia de los ordenamientos jurídicos, comoquiera que representa una contradicción entre dos normas vigentes que pretenden

dar solución o regular un asunto concreto, esto es, ante un aspecto jurídico determinado, una norma (a) dicta una solución, mientras que otra norma (b) ofrece una diferente, y en algunos eventos, diametralmente opuesta, es decir, las soluciones son incompatibles; ello sin olvidar que para hablar de la existencia real de una antinomia es necesario que se trate de normas que hacen parte del mismo sistema jurídico.

Ante estos problemas, propios de los sistemas normativos, el legislador ha dictado algunas reglas interpretativas con miras a su solución, principalmente las leyes 57 y 153 de 1887, que establecen criterios respecto de las antinomias, los principales son: (i) *lex superior derogat inferiori* (la ley superior deroga a la inferior): este criterio refleja el principio de jerarquía normativa que informa la conformación de los ordenamientos jurídicos, pues determina que ante un conflicto entre normas de diferentes niveles jerárquicos, prevalecerá aquella que se ubique en el eslabón más alto, de conformidad con el entendimiento tradicional de la graduación normativa: Constitución, Ley y Reglamento. Otro criterio interpretativo de solución de antinomias es (ii) *lex posterior derogat priori* (ley posterior deroga a la anterior): esta regla pone el acento en el tiempo de expedición de la norma, es un criterio cronológico, que privilegia la aplicación de aquella disposición que haya sido promulgada con posterioridad. Finalmente, la última pauta es (iii) *lex specialis derogat generali* (ley especial deroga la general): este criterio privilegia el contenido de cada norma, así, cuando el conflicto esté planteado entre una norma de carácter general y una particular o especial, de cara al problema jurídico que se pretende resolver, se dará aplicación a la norma de contenido particular y concreto.

Como se anotó, estos criterios que fueron desarrollados doctrinal y jurisprudencialmente, fueron positivizados por la las leyes 57 y 153 de 1887, y en la primera de éstas se encuentra un criterio que será aplicado para dar solución a este conflicto.

En este orden, el artículo 5 de la ley 57 de 1887, que subrogó el artículo 10 del Código Civil, sostiene lo siguiente:

Artículo 5. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1ª. La disposición relativa á un asunto especial prefiere á la que tenga carácter general;

18
303

2ª. **Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad ó generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior;** y el estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública.”

Obsérvese, cómo la norma, además de consagrar los criterios de solución de antinomias antes reseñados, introduce una regla diferente, aplicable cuando el conflicto de normas se presenta entre dos disposiciones del mismo carácter (ambas especiales o generales) y que se encuentran dentro de una misma codificación. Se trata de una *sub especie* del criterio cronológico, esto es, norma posterior deroga a la anterior; sin embargo, no puede entenderse en los estrictos términos de aquél, comoquiera que los artículos de un código son todos expedidos al mismo tiempo, no obstante, tienen un orden, una numeración, y según la regla transcrita, ante un conflicto de disposiciones de un mismo código, prevalecerá aquella que hubiere sido consignada en un artículo posterior, en este caso, el artículo 243. Este criterio es aplicable al conflicto normativo planteado, pues ante un problema formulado (apelación de las decisiones de no declaratoria de la excepción previa) ofrecen respuestas diferentes, sin que ninguna de las normas ofrezca más especificidad que la otra, toda vez que ambas regulan la apelación de una decisión interlocutoria.

Vistas así las cosas, la Despacho Incoerente: ¿Es la aplicación del artículo 243 del CPACA, en relación con las decisiones de las excepciones previas en la audiencia inicial, la solución más razonable? La respuesta es afirmativa.

Se ha insistido en que una de las finalidades, de la que se puede calificar como la columna vertebral del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es la descongestión de la jurisdicción contenciosa, es por ello, que el artículo 243 refleja con nitidez este propósito, pues es evidente su intención de limitar la competencia del Consejo de Estado en relación con las decisiones interlocutorias, limitándolas, se insiste, a las cuatro referentes a los numerales 1,2,3 y 4 de ese artículo.

Así las cosas, el entendimiento del inciso final del numeral 6 del artículo 180, se debe hacer a través del tamiz de las disposiciones del artículo 243, esto es, la solución del

conflicto normativo no conlleva la inaplicación total del artículo 180, en otras palabras, esa disposición quedará vigente en sólo un sentido, que permite el recurso de apelación, única y exclusivamente, para aquellos casos en los que se decida declarar probada la excepción previa, decisión que implica la finalización del proceso, en este evento es claro que este tipo de decisión encuadra dentro del numeral tercero del artículo 243 ("el que ponga fin al proceso"). A contrario sensu, la decisión de no declarar probada la excepción previa (que implica la continuación del proceso) no es susceptible del recurso de apelación, pues este tipo de decisiones no están contempladas por el artículo 243, entonces, ante este evento, finaliza la audiencia inicial y ventilados los asuntos de que ella trata, se continuará con el trámite del proceso en primera instancia, sin perjuicio, de que el tema planteado en la excepción previa pueda ser discutido y revisado en oportunidades procesales posteriores (alargatos de conclusión y fallo de primera instancia).

Ahora bien, en este evento como se declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada, dentro de la audiencia inicial, si resulta procedente el recurso de apelación toda vez que esta decisión pone fin al proceso.

De allí que, que para definir si procede o no la apelación de un auto debe observarse no sólo la naturaleza del asunto, sino también el funcionario que la profirió. Se impone, entonces, una carga al interprete de la codificación, que además de revisar la norma que por el asunto hace susceptible de apelación de dicho auto, deberá también verificar de manera integral el artículo 243 a efectos de determinar si conforme a la regla de competencia que ella establece, la revisión puede ser revisada por el superior jerárquico.

Se tiene, entonces, que en el caso que nos ocupa se trata de un auto que puso fin al proceso, comoquiera que declaró probada la caducidad de la acción, y fue proferido por un tribunal, de allí que se ajusta a lo establecido en el artículo 243.

Así mismo, el artículo 150 de la esta normativa, define que el Consejo de Estado, es competente en segunda instancia para conocer de las apelaciones de autos susceptibles de este recurso.

20
305

Sin embargo, las normas transcritas no señalan en quien radica la competencia funcional para conocer del precitado recurso, lo cual se resuelve a la luz del artículo 125 que dispuso:

“(...) En el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1,2,3 y 4 del artículo 243 de este Código, serán de la Sala, excepto en los procesos de única instancia (...)”.

De lo anterior se colige que es competencia de la Sala conocer de los medios de impugnación en contra de las providencias que pongan fin al proceso. Así las cosas, por tratarse de un recurso de apelación contra una decisión que resolvió sobre excepciones previas y que puso fin al proceso en primera instancia, corresponde a la Subsección decidir sobre este medio de impugnación.

2. De la Audiencia inicial y de las decisiones sobre excepciones Previas

La audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA, es el momento medular del Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. No cabe duda de ello, por cuanto en esta se depura el proceso determinándose la procedencia formal y material del litigio³. De ello da cuenta la variedad de asuntos que en ella se pueden resolver, y esto representa un cambio cualitativo en la concepción del proceso contencioso administrativo, puesto que, se tiene la posibilidad de resolver en el desarrollo de ésta, entre otras, sobre las excepciones previas, dándole amplias facultades al juez para decretar pruebas y practicarlas. Es decir, el legislador, muy de la mano con la situación de congestión judicial que atraviesa el país, ideó un sistema en el que se permita establecer, una vez trabada la litis, la existencia de una controversia que cumple con los requisitos legales, pasible de conocimiento del juez, para de esta manera evitar el desgaste de la administración de justicia.

3. Caducidad

La caducidad es la sanción consagrada en la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

³ Benavides, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Comentado y anotado. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2013

21
306

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en el principio de preclusión que rige todo proceso judicial, en la medida en que el acceder a la jurisdicción encuentra un límite temporal, frente a las situaciones particulares consagradas en la norma que determina ese espacio de tiempo, es decir, se establece una oportunidad, para que en uso de ella, se promuevan litigios, so pena de fenecer la misma y con ella la posibilidad de tramitar una demanda judicial y llevarla a buen término. Asimismo, se fundamenta en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente, tornándose en ininterrumpidas. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de un medio de control y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la organización jurisdiccional del estado, a efectos de que el respectivo litigio o controversia sea definido con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello.

Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga⁴ a los asociados del conglomerado social para que, ante la materialización de un determinado hecho, actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de los derechos reconocidos sustancialmente por las disposiciones jurídicas que de dichos supuestos fácticos se desprenden, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.

4. El acto administrativo que impone la medida preventiva como objeto de control judicial

Corresponde en este punto, indagar si el acto administrativo que impone la medida preventiva es objeto de control judicial. Para tal efecto se encuentra de una parte que la ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio establece:

“Artículo 13. Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas. Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.

Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.

⁴ “(...) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales.” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.

De igual manera, se dispuso en el artículo 18 de la misma disposición:

"Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

En este orden, se tiene que la disposición aludida contiene dos procedimientos independientes, por una parte, consagra en el título II el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, y por otra, en el título siguiente el procedimiento sancionatorio. Ahora bien, teniendo en cuenta, que el acto definitivo del procedimiento administrativo será la decisión de imponer o no la medida preventiva, contra la cual no procede ningún recurso. Y la del procedimiento sancionatorio, será la que decida si debe o no sancionarse.

Como sustento de lo anterior, la Sección Primera de esta Corporación⁵ manifestó:

"...se procederá inmediatamente a iniciar el procedimiento sancionatorio", lo cual confirma que se trata de actuaciones administrativas distintas. En ese mismo sentido, el artículo 85 de la ley 99 de 1993 relaciona bajo rúbricas separadas las sanciones y las medidas preventivas de policía administrativa (...). Como bien se puede apreciar, la norma anteriormente transcrita hace referencia a la suspensión en tanto que sanción y como medida preventiva, pero no por ello se puede predicar que ambas suspensiones tengan el carácter de medidas sancionatorias (...)"

En consecuencia, se tiene que la medida preventiva deviene de un procedimiento previo y separable del procedimiento sancionatorio, lo cual permite señalar que el acto administrativo motivado que ordena la medida pese al carácter transitorio de esta, puede ser demandado ante la jurisdicción, por cuanto resuelve la controversia ventilada en el procedimiento para su imposición.

5. El caso concreto

En el asunto *sub exámine*, la Sala confirmará la decisión del tribunal pero por razones distintas a las establecidas en el proveído de primera instancia, ya que, si bien, la demanda pretende se condene a los demandados por la responsabilidad extracontractual ocasionada con el cierre de la ladrillera, y por lo tanto, el medio de control ejercido es el de reparación directa, lo cierto es que de un estudio sistemático

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de noviembre de 2009. Exp. 1999-02524. M.P: Rafael Ostau De Lafont Pianeta.

de la misma, ello no se puede concluir. En apoyo de esta conclusión se transcribe la pretensión de la demanda:

"PRIMERA. Que se declare al Municipio de Tunja y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá son administrativa, extracontractual y patrimonialmente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a mi poderdante, como consecuencia del cierre de la Ladrillera el Triunfo de la ciudad de Tunja.

Así las cosas, es claro que el demandante deriva el daño alegado de la decisión que ordenó el cierre de la ladrillera, y éste se efectuó en cumplimiento de la decisión proferida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá Corpoboyacá, de allí que, la fuente del daño fue el acto administrativo. De manera que, la causa petendi de la demanda ataca directamente los efectos de la decisión en cuanto ordenó el cierre de la Ladrillera. Se *itera*, la causa del daño alegado no deviene de la ejecución del cierre sino del Acto Administrativo que contiene la decisión ejecutada en el año 2011, y esta última deviene de un proceso administrativo sancionatorio, que impuso como medida preventiva la suspensión de las actividades desarrolladas por el demandante.

En este orden, se tiene que por tratarse de un acto de naturaleza particular, que como lo expresó el demandante en el libelo de la demanda, le fue notificado, el término de caducidad que debe aplicarse, si bien la demanda se presentó en vigencia de la ley 1437 de 2011, es el señalado en el Decreto 01 de 1984, según lo dispuesto en el artículo 40 de la ley 153 de 1887⁶, en este orden, la disposición aplicable, se encuentra consagrada en el numeral 2 del artículo 136:

" Artículo 136. Caducidad de las acciones"

"(...) 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán

⁶ ARTICULO 40. Modificado por la Ley 1564 de 2012, artículo 624. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".

demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe (...)"

24
309

En consecuencia de lo anterior, comoquiera que la demanda se presentó el 6 de julio de 2012 y el acto administrativo del que se pretende derivar la responsabilidad estatal se profirió y notificó en el año 2010⁷, es claro que la demanda se presentó por fuera del término establecido en la ley.

En este orden de ideas, se confirmará la decisión de primera instancia por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

RESUELVE:

Primero. Confírmase el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el 18 de abril de 2013, que declaró la caducidad de la acción y dio por terminado el proceso.

Segundo. Por Secretaría, devuélvase el expediente Tribunal de origen para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Presidente

ENRIQUE GIL BOTERO

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ

NMPB/4C

⁷ Folios 180 a 182 del cdno ppal