



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, siete (7) de junio de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50 001 33 33 002 2017 00379 01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES PARA COLOMBIA COVOLCO
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE - SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, formulado por la parte actora, contra el AUTO del 25 de abril de 2018, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se encontraron probadas las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda.

ANTECEDENTES

La cooperativa COVOLCO presentó demanda a través del medio de control de NULIDAD¹, que fue repartido como nulidad y restablecimiento de derecho ante los Jueces Administrativos de Bucaramanga el 15 de julio de 2016², con el fin de que se declarara la Nulidad de las Resoluciones 3190, 3191 del 4 de marzo de 2014 y 3222 del 5 de marzo de 2014, a través de las cuales se le sancionó por auspiciar el sobrepeso de algunos vehículos adscritos a ella.

Mediante auto del 26 de julio de 2016, el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, profirió auto inadmitiendo demanda³ al no ser el medio de control idóneo para conseguir lo pretendido, puesto que el restablecimiento del derecho en tal caso sería automático. Por tal motivo, la parte actora subsana la demanda adecuándola al medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO⁴.

¹ Fols. 5 a 11, cuaderno de primera instancia.

² Fol. 57, ibídem

³ Fol. 59, ibídem

⁴ Fols. 61 al 67, ib.

Una vez subsanada la demanda, el mismo Juzgado profiere auto el 11 de agosto de 2016⁵, por el cual admite demanda y ordena notificar al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, entidades que contestaron la demanda proponiendo excepciones previas⁶.

En audiencia inicial del 19 de octubre de 2017⁷, el Juzgado Trece Administrativo de Bucaramanga dispuso resolver la excepción de "*Falta de Competencia*" propuesta por la Superintendencia de Puertos y Transporte, teniendo en cuenta que las resoluciones demandadas corresponden a infracciones cometidas en ciudades distintas a aquella en que se presentó la demanda, por tal motivo declara la falta de competencia en razón del territorio y ordena que se remitan copias del expediente a los Juzgados Administrativos de Quindío, Barrancabermeja y Villavicencio.

En lo que concierne al proceso que ocupa hoy la atención de esta sala, relativo a la nulidad de la Resolución No. 3222 del 5 de marzo de 2014, originada en la infracción cometida en Villavicencio, el reparto le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio⁸.

El Juzgado en mención, mediante auto del 05 de marzo de 2018, cita a las partes a audiencia inicial para el 25 de abril de 2018 a las 8:00 am⁹.

En tal audiencia, con la asistencia del apoderado de la parte actora y la delegada del Ministerio Público, el *a quo* se pronunció frente a la excepción de "*caducidad*", propuesta por la Superintendencia de Puertos y Transportes, hallándola probada porque la Resolución aquí demandada (No. 3222 del 5 de marzo de 2014), fue notificada mediante aviso que fue enviado por correo certificado a través de la empresa 472, habiéndose recibido por la empresa demandante el 20 de marzo de 2014, según lo constató en la guía de envío obrante a folio 204 del expediente y lo corroboró en la página web de la empresa de correos (fol. 282, ib.). De tal manera que, como la notificación se entiende surtida al día siguiente de la recepción del aviso, es decir, el 21 de marzo de 2014, y la ejecutoria ocurrió el 8 de abril de 2014, según constancia obrante a folio 208, el término de cuatro (4) meses para presentar la demanda, conforme al artículo 164-2 del C.P.A.C.A., feneció el 8 de agosto de 2014; sin embargo, como la demanda se radicó el 15 de julio de 2016, según se ve a folio 57 del expediente, se concluye que ocurrió la caducidad.

Ahora bien, en la misma audiencia y de manera oficiosa, el juzgado aborda el análisis de lo que denominó "*excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, por no agotarse un requisito previo para demandar*", indicando que no se cumplió el requisito de

⁵ Fol. 73, ib.

⁶ Fols. 83 al 92 y 93 al 212, respectivamente.

⁷ Fol. 259, cuaderno 2 de primera instancia.

⁸ Fol. 276, C. 2

⁹ Fol. 278, C. 2

procedibilidad de que trata el artículo 161-2 del C.P.A.C.A., al no instaurarse el recurso obligatorio en sede administrativa, como lo es el de apelación (art. 76, *ibidem*), pues en el numeral CUARTO de la parte resolutive del acto demandado, se indicó que procedían los recursos de reposición y en subsidio apelación ante la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, partiendo la juez, al igual que se expresó frente a la excepción de caducidad, del supuesto de la notificación por aviso, atrás explicado.

El apoderado de la sociedad COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES PARA COLOMBIA "COVOLCO" interpone en la audiencia recurso de reposición, que es tramitado como apelación en virtud de lo dispuesto en los artículos 243 del C.P.A.C.A. y parágrafo del artículo 318 del C.G.P., manifestando que de acuerdo a los hechos que se plantearon en la demanda los actos administrativos demandados fueron notificados en una dirección distinta a la que está en el certificado de la Cámara y Comercio de Bucaramanga.

Del recurso interpuesto se corrió traslado a la delegada del Ministerio Público únicamente, pues los apoderados de las demandadas no se hicieron presentes. Aquella expresó que compartía la decisión del *a quo*, sin emitir pronunciamiento concreto frente al sustento del recurso.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153, 180, numeral 6º, inciso final, y 243, numeral 3º, del C.P.A.C.A., este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se pronunció frente a las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda, declarando terminado el proceso.

II. Problemas Jurídicos:

Los problemas jurídicos que debe abordar la sala en este asunto, acorde con el sustento de la alzada, se contraen a determinar si como consecuencia de la indebida notificación del acto acusado por la situación alegada por COVOLCO¹¹, no es posible declarar que ha ocurrido el fenómeno de la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, y no puede endilgársele omisión en la interposición del recurso de apelación contra aquel.

¹¹ Haber enviado la notificación por aviso a una dirección distinta a la registrada en la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

III. Tesis:

La respuesta a tales problemas giran en torno a confirmar la decisión objeto de apelación, porque la notificación por aviso del acto acusado, a la cooperativa demandante, se efectuó conforme al procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011, en lo atinente a la remisión del aviso a la dirección registrada en la Cámara de Comercio.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

A pesar de la precariedad del sustento efectuado por el apoderado de la parte actora al momento de proponer el recurso, pues se limitó únicamente a reiterar un hecho expuesto en la demanda, sin analizar su incidencia frente a las decisiones impugnadas, ni contra argumentar concretamente los sustentos probatorios del *a quo*, esta sala abordará la problemática puesta en conocimiento, bajo las reglas sobre el alcance de la competencia del *ad quem*, señaladas en el artículo 328 del C.G.P.

Pues bien, frente al fenómeno de la caducidad, brevemente se recuerda que éste se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, hoy medio de control, ha vencido, por ende puede decirse que es la sanción que consagra 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 le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, que la caducidad de la acción, hoy denominado *oportunidad para presentar la demanda*, ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción¹².

Pues bien, con relación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como el que hoy nos ocupa, el numeral 2, literal d del artículo 164 del C.P.A.C.A, establece que "... *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;*".

¹² Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372).

En el presente caso, de la documental allegada a folios 189 al 208 del expediente, correspondiente a la investigación administrativa adelantada contra la aquí demandante por la infracción cometida en el municipio de Villavicencio, se tiene que el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte, profirió la Resolución No. 003222, calendada el 5 de marzo de 2014, por medio de la cual Resuelve: "*DECLARAR responsable a la empresa de transporte terrestre automotor COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES PARA COLOMBIA COVOLCO*" y "*SANCIONAR con multa de SIETE PUNTO CINCO (7.5) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la época de la comisión de los hechos*"¹⁶; que corresponde precisamente al acto demandado.

Según se observa a folio 203, ese mismo día el grupo de notificaciones de la Superintendencia elaboró la citación dirigida a la empresa sancionada para efectuar su notificación personal, informándole la dirección a la que debía comparecer. Asimismo, le advirtió que de no ser posible dicha notificación personal, se surtiría por aviso, conforme al artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁷. La dirección que aparece en la comunicación es carrera 25 No. 16-36 de Bucaramanga.

Asimismo, al reverso de dicho folio obra copia de la comunicación para notificación por aviso, calendada el 17 de marzo de 2014, dirigida a la misma dirección de la anterior citación, esto es, la carrera 25 No. 16-36 de Bucaramanga.

Pues bien, aunque la constancia de envío de la citación para notificación personal, no obra en el expediente, lo cierto es que sobre esta falencia no gira el cuestionamiento efectuado en la demanda (hecho 5 – fol. 61) y reiterado como único sustento del recurso de apelación, pues recuérdese que se reprocha que el acto demandado no se notificó "*en la dirección descrita en la cámara de comercio de Bucaramanga, sino en una ciudad diferente (Bogotá) a la autorizada para recibir notificaciones judiciales*".

Aclarado entonces que para la parte actora la notificación se envió a una dirección distinta a la registrada en la cámara de comercio, pasa la sala a la verificación de tal hecho,

¹⁶ Fols. 199 a 202, cuaderno de primera instancia.

¹⁷ "**Artículo 69. Notificación por aviso.** Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal."

para lo cual basta observar la guía No. RN151614748CO de la empresa 472, con fecha de preadmisión del 18/03/2014, día siguiente a la elaboración de la notificación por aviso, conforme aparece a folio 204, y fecha de envío del 19/03/2014, según consulta efectuada por el *a quo* a folio 282 del cuaderno 2 de primera instancia, documentos que demuestran fehacientemente que la correspondencia fue enviada a la carrera 25 No. 16-36 de Bucaramanga, dirección que coincide con la registrada en la Cámara de Comercio de Bucaramanga, según se corrobora en el certificado allegado con la demanda (fol. 2).

Adicionalmente, la copia de la guía aludida evidencia con claridad el sello de recibido de "COVOLCO", con fecha "20-03-14", suscrita por *Milena Herrera*, y la empresa de correos también certifica en el documento de "Trazabilidad Web", consultado por el juzgado de primera instancia, que la notificación por aviso se entregó ese día a su destinatario Cooperativa de Transportadores de Tanques y Camiones para Colombia Covolco.

De allí que no le asista razón al apelante en el único argumento expuesto para recurrir la decisión, a lo cual debe agregarse que si bien a folios 143 reverso, 154 reverso, 169, y 180 reverso, se allegó por la misma entidad demandada lo que al parecer es copia de sobres de remisión con la dirección carrera 25 No. 16-36 pero de Bogotá, D.C., y allí mismo constancia de su devolución por la empresa de correos 472, lo cierto es que tales comunicaciones corresponden a las enviadas dentro de los expedientes administrativos que culminaron con las Resoluciones 03190 y 03191 del 4 de marzo de 2014, actos sancionatorios distintos a la Resolución 03222 del 5 de marzo de 2014, por la cual se tramita este proceso.

Así las cosas, no puede pretender el abogado de la parte actora que una realidad fáctica ocurrida en el trámite de otros procesos administrativos, tenga incidencia en el presente asunto, en el que está plenamente demostrado que la notificación por aviso fue enviada a la dirección correcta, pues fue la registrada en la cámara de comercio para recibir notificaciones por parte de la aquí demandante.

En consecuencia, la decisión recurrida en cuanto declaró probada la excepción de caducidad, resulta plausible y por ende se confirmará, aunque debe aclararse que conforme a la norma arriba transcrita sobre la oportunidad para presentar este tipo de demandas con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, el término inicia a partir del día siguiente a la notificación, y no a partir de la ejecutoria.

Para el caso, como la notificación por aviso se entiende cumplida el 21 de marzo de 2014, el término aludido venció el **22 de julio de 2014**, y no el 8 de agosto de ese año, como lo computó el *a quo*, quien partió de la ejecutoria, que se certificó ocurrió el 8 de abril de 2014. Entonces, como la demanda se presentó el **15 de julio de 2016**, según

acta de reparto en línea¹⁸ que obra a folio 57 del cuaderno de primera instancia, no cabe duda que operó la caducidad.

De otro lado, sobre la que se denominó como "excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, por no agotarse un requisito previo para demandar", debe aclararse en primer lugar que la excepción descrita como previa en el numeral 5º del artículo 100 del C.G.P. es la "*ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales*", que no puede confundirse con la figura de la ineptitud sustantiva de la demanda, que conlleva a unas consecuencias distintas que por no ser este el escenario, la sala se abstendrá de profundizar.

Adicionalmente debe precisarse que, la ausencia de los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 161 del C.P.A.C.A., no constituyen una excepción previa, pues no está enlistada en el mencionado artículo 100 del C.G.P., lo que ocurre es que el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A., autoriza para que en esa fase de la audiencia inicial, en la que debe tomarse una decisión sobre las excepciones previas, no solo se aborde este tema, sino que además: (i) se decida sobre otro tipo de excepciones allí señaladas (cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva); y (ii) se termine el proceso "*cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad*", es decir, aunque esta parte de la audiencia se titule "**Decisión de excepciones previas**", se trata de un momento procesal en el que se puede decidir tanto las excepciones previas como sobre esos otros temas, sin que por ello, todos los asuntos allí analizados tengan la naturaleza de excepción previa, pues se reitera éstas son las enlistadas en la norma del C.G.P. ya citada.

Aclarado este punto, y adentrándonos en la cuestión de fondo sobre la falta del requisito de procedibilidad previsto en el numeral 2º del artículo 161 del C.P.A.C.A., consistente en 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*", no cabe duda que al haber quedado demostrado que la cooperativa demandante recibió la notificación por aviso en la dirección registrada en la cámara de comercio, único aspecto cuestionado a través del recurso, la notificación debe tenerse como surtida en debida forma y por ende resultaba obligatorio interponer el recurso de apelación, conforme lo indica expresamente el inciso tercero del artículo 76 ibídem, que señala que "*...cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción*".

Sobre este punto, el Consejo de Estado ha manifestado que "*de conformidad con el artículo 135 del CCA –que ahora corresponde a lo previsto en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 – para demandar la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es requisito sine qua non, el*

¹⁸ Este tipo de reparto que arroja actas como la aquí observada, implican que ese acto se efectúa inmediatamente se presenta la demanda, y en esos casos no se registra una fecha de recepción de la demanda por parte de la oficina encargada de ello, puesto que en constancia del recibido de la demanda se imprime el acta que también es entregada al usuario.

agotamiento de la vía gubernativa, como presupuesto procesal de la acción. El agotamiento de los recursos de la actuación administrativa se constituye, pues, en un requisito previo para acudir a la administración de justicia, en procura de resolver una diferencia con la administración".¹⁹

Así pues, como es un hecho aceptado por el demandante que no interpuso el recurso de apelación, pues nada controvertió frente a esta afirmación que sirvió de soporte a la decisión del *a quo*, aunado a que la notificación por aviso, a la que se hizo referencia atrás, claramente señala que procedía el recurso de apelación ante el Superintendente de Puertos y Transporte contra la Resolución 3222 del 05/03/2014, y que en la copia del expediente administrativo no obra prueba de la interposición de dicho recurso, no cabe duda que esta omisión conlleva a la terminación del proceso, como lo decidió el auto recurrido.

Finalmente, debe decirse que esta providencia solo se ocupa de analizar la decisión proferida en primera instancia y que fue objeto de la alzada, sin embargo no sobra recordar la recomendación que para la implementación adecuada del sistema procesal previsto en la Ley 1437 de 2011, señaló el Consejo de Estado en providencia del 27 de marzo de 2014²⁰, en la que frente a la resolución de cuestiones inherentes a la fase de excepciones previas en audiencia inicial, dijo:

"Con el fin de evitar que la decisión e impugnación de las decisiones relativas a las excepciones previas sean conocidas por el superior en sede de apelación en varias ocasiones -según el número de excepciones previas propuestas y el momento de su resolución-, lo adecuado, desde el punto de vista procesal, es que en aquellos eventos en los cuales sean propuestas varias de excepciones, las mismas sean resueltas en su totalidad en la audiencia inicial, así se decida en forma favorable una de ellas y se presente recurso de apelación contra una o varias de las restantes, esto por cuanto no se encuentra razonable e iría en contra de los principios de agilidad y economía procesal de la oralidad, que cada vez que se resuelve sobre una excepción y la decisión fuere apelada tuviera que enviarse al superior para su resolución, situación que, además de generar desgaste procedimental, propiciaría una dilación o extensión injustificada de resolución correspondiente".

Por todo lo anterior, se confirmará la decisión apelada, sobre la ocurrencia de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y la terminación del proceso por ausencia del requisito de procedibilidad consistente en haber interpuesto los recursos obligatorios en sede administrativa.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. CP Stella Jeannette Carvajal Basto (E) Rad. 05001-23-31-000-2011-01957-01(20684).

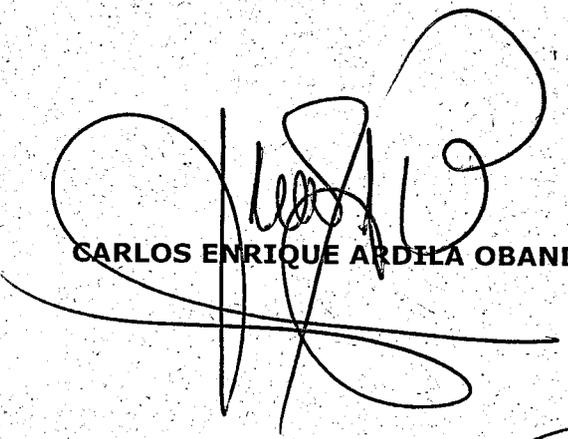
²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Auto del 27 de marzo de 2014. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Rad. 050012333000201200124 01 (48578). Actor: INVERSIONES GIRALDO OSORIO E HIJOS. Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y OTROS

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 25 de abril de 2018, que decidió la excepción de caducidad y declaró terminado el proceso por ausencia de un requisito de procedibilidad, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

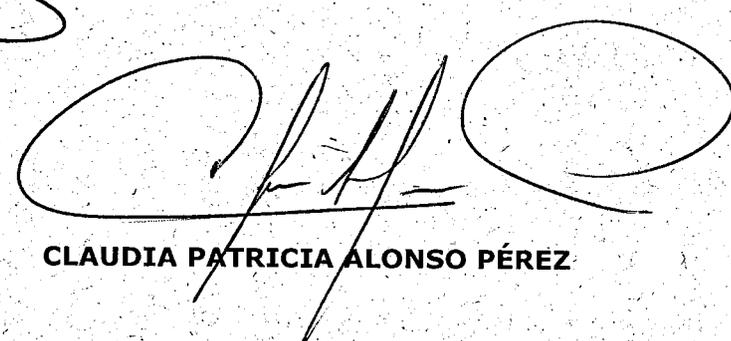
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 7 de junio de 2018, según Acta No.046



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



NILCE BONILLA ESCOBAR



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

