



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 23 33 000 2018 00331 00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: TRANSPORTE GAYCO S.A.S
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO

Vistos los anteriores diligenciamientos, procede la sala a ocuparse de la demanda que en ejercicio de la acción con pretensiones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, fue presentada a través de apoderado judicial, por TRANSPORTES GAYCO contra la NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución No.285 del 25 de julio de 2018 que negó la solicitud de revocatoria directa presentada el 30 de abril de 2018 contra la Resolución No. 082 del 23 de febrero de 2018.

Asimismo, como consecuencia de la anterior declaración, solicitó que se declarara la nulidad de la mentada Resolución No.082 del 23 de febrero de 2018, por medio de la cual la directora de la Territorial Meta de la entidad demandada, resolvió un recurso de apelación dentro del procedimiento sancionatorio seguido contra la parte actora.

Por último, solicitó que se declarara fallado a su favor, el recurso de apelación presentado contra la Resolución No. 060 del 7 de febrero de 2017, mediante la cual se le impuso sanción administrativa consistente en multa equivalente a 500 SMLMV.

CONSIDERACIONES

En principio debe señalarse, que el rechazo de la demanda procede por las causas señaladas en el artículo 169 del C.P.A.C.A, descritas de la siguiente manera:

"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.**" (Negrilla intencional)

De tal manera, que si en el estudio de admisibilidad de la demanda el administrador de justicia advierte el cumplimiento de uno o varios de los casos relacionados, deberá disponer el rechazo de la demanda, y en tratándose de los numerales 1 y 3 tal decisión procederá de plano.

Es importante aclarar que el estudio de la procedencia del rechazo de la demanda, se realizará respecto de cada una de las pretensiones de nulidad que recaen sobre los actos administrativos atrás referidos, teniendo en cuenta, que la caducidad se predica en relación con cada una de ellas, y no del medio de control, por lo tanto, las demás sobre las que no tenga incidencia este fenómeno jurídico deberán seguir su trámite, sin perjuicio de que sobre éstas recaigan otras circunstancias que ameriten su rechazo, situación que será analizada a profundidad más adelante.

Para un mejor desarrollo metodológico del asunto, en primer lugar se analizará si la Resolución No. 285 del 25 de julio de 2018 que negó la solicitud de revocatoria directa presentada por la parte actora es objeto de control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y luego, se analizará si operó el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución No. 082 del 23 de febrero de 2018.

Pues bien, en relación con el primer tema, es reiterada y pacífica la posición del Consejo de Estado en afirmar que el acto que niega o rechaza la solicitud de revocatoria directa no es susceptible de control judicial, ello porque no constituye un acto administrativo definitivo, si se tiene en cuenta que éste no genera una nueva situación jurídica o distinta a la del acto objeto de la solicitud¹.

En hilo de lo anterior, también ha precisado que la presentación de la solicitud de revocatoria directa ante la autoridad que expidió el acto objeto de ser revocado, no impide que el administrado inicie los mecanismos judiciales que tiene a su alcance ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; asimismo, la ausencia de pronunciamiento de la administración no implica la falta de agotamiento de la vía administrativa, pues se predicen respecto de los recursos que proceden contra el acto cuya revocatoria se persigue, e igualmente, tal decisión no es recurrible².

Contrario sensu, cuando la administración accede a la solicitud de revocatoria, tal decisión si puede ser susceptible de demandarse en vía judicial, toda vez que en este

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.p: Stella Jeannette Carvajal Basto. Bogotá D.C., ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 13001-23-33-000-2015-00122-01(22303).

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Cp: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00351-00.

escenario sí se crea una nueva situación jurídica en relación con el acto revocado, ya que este último es sustituido por el acto que resuelve revocarlo.

En el *sub lite*, la parte actora pretende que se declare la nulidad de la Resolución 285 del 25 de junio de 2018, que negó la revocatoria directa solicitada por ella misma, por lo tanto, es claro que nos encontramos ante un acto administrativo que no es susceptible de control judicial por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, situación que impone rechazar la demanda respecto de esta pretensión.

En relación con la caducidad de la segunda pretensión, previamente debe decirse que este fenómeno se configura cuando el plazo establecido en la ley para ejercer el derecho de acción, ha vencido, por ende puede decirse que esta es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno de ese derecho, 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, precisando que la caducidad de la acción frente a determinadas pretensiones 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 jurisdicción.

Al respecto cabe señalar que en el año 2006, el Consejo de Estado³ estableció la diferencia entre el derecho público a la acción y el instituto procesal de la acción propiamente dicha, entendiendo el primero como "*el derecho reconocido que tienen los administrados para acceder a la jurisdicción, con el fin de hacer valer sus derechos, protegerlos cuando los estimen violados o en peligro y ventilar y resolver sus controversias, esto es, el derecho de pedir la composición en juicio*" y el segundo como "*el medio, modo, forma, mecanismo o instrumento para poner en movimiento su específica pretensión ante aquélla.*", aclarando que la caducidad determina la acción como pretensión más no el derecho público a ella, esto es, el acceso a la jurisdicción.

Por lo anterior, resulta razonable afirmar que "*el ordenamiento jurídico reconoce y patrocina el derecho público de acción que tienen los sujetos, esto es, de acudir a la jurisdicción, pero es diferente que ante la necesidad e interés colectivo superior de certeza en las relaciones jurídicas, deba ella ejercerse en las oportunidades y mediante las formas de actuación para reclamar en juicio, previstas de manera objetiva, impersonal, general y en condiciones de igualdad para todos los administrados.*"⁴

³ CONSEJO DE ESTADO. SCA. SECCIÓN TERCERA. CP: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Sentencia del 5 de diciembre de 2006. Rad: 25000-23-26-000-1994-00044-01(13750). Actor: GERMAN PALOMARES DE FRANCISCO Y OTROS.

⁴ "...la institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso

Posteriormente, en el año 2016⁵, en auto de unificación, la sección tercera, retomando la sentencia antecitada, indicó que la caducidad no ataca el derecho de acción o de acceso a la administración de justicia como derecho fundamental, único, individual, abstracto, sino por el contrario, tiene que ver con **"imposibilidad de utilizarlo frente a las diferentes pretensiones en específico que puedan ser manifestadas en respuesta a la ocurrencia de un acontecimiento y en uso de los diferentes medios de control establecidos para que el administrado persiga la finalidad que éstos contemplan"**.

Allí, también reconoció la confusión existente sobre el término "acción", concluyendo que *"cuando se estableció la caducidad de las señaladas "acciones" o medios de control, en realidad se optó por establecer un límite temporal para elevar las pretensiones propias de aquéllos"*⁶.

Siendo esta la oportunidad en la que la alta Corporación estableciera que la acción debe ser entendida como *"derecho de acceder a la administración de justicia"*, la pretensión como la *"petición que en ejercicio de ese derecho se puede elevar ante el órgano judicial correspondiente"* y la caducidad de la acción *"como limitador temporal del derecho de acción que inhibe su uso para elevar pretensiones una vez finaliza el tiempo objetivo establecido por la ley para ello"*.

De todo esto, resulta entonces claro que la caducidad de la acción no se predica del derecho fundamental de acción o acceso a la administración de justicia o del medio de control en su conjunto, sino de cada una de las pretensiones contenidas en una demanda, ya sean propias de un solo medio de control o pertenecientes a varios de ellos,

a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde." *"De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción..."* Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-163 de 1995; C-115 de 28 de marzo de 1998 y C-709 de 2001.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SCA. SECCIÓN TERCERA. SALA PLENA. CP: DANIL ROJAS BETANCOURTH. Auto del 25 de mayo de 2016. Rad: 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077). Actor: MARÍA ANGÉLICA YATE LÓPEZ Y OTROS.

⁶ Como fundamento a lo anterior se remitió a la nota 44 que se plasma de manera completa así: "Hernando Deivís Echandía. *Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso*", editorial ABC, Bogotá D.C., Colombia, 1972, p. 166, 167, 194. En el mismo sentido, se ha señalado: *"Debido al carácter unitario que tiene el derecho de acción, no es posible hacer ninguna clasificación de (sic) mismo, porque ese derecho personalísimo no es susceptible de ninguna división, ni siquiera con fines didácticos. Es por ello por lo que resulta totalmente equivocado insistir en hablar de diferentes clases de acciones, por lo que fundamenta esas clasificaciones son las pretensiones y el proceso"*. Hernán Fabio Blancó López. *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General*", Dupré Editores, Colombia, Bogotá, 2009, p. 281. Se debe tener en cuenta que las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo incurrieron en ese error, comoquiera que en su título XI denominado medios de control, se contempló la existencia de múltiples y distintas "acciones" que se debían ejercer para obtener el correspondiente juzgamiento del Estado, las que a todas luces corresponden más a una clasificación de las pretensiones que se pueden someter a conocimiento del juez de lo contencioso administrativo de conformidad con su naturaleza y a través del medio de control adecuado, que a una plausible tipología del derecho de acceso a la administración de justicia que, como ya se advirtió, no puede ser dividido y por consiguiente, tampoco catalogado. Conviene señalar que las aducidas imprecisiones que posibilitaban la confusión entre el derecho de acción y la pretensión, fueron enmendadas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como expresamente se reconoció en los antecedentes de la última normativa en comentario. Al respecto consultar: Juan Carlos Garzón Martínez. *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito-Sistema oral. Debates Procesales (Ley 1437 del 18 de enero de 2011)*", Editorial Doctrina y Ley Ltda., Colombia, Bogotá, 2014, p. 231, 232. Consuelo Sarria Olcos. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Comentado y Concordado*", editor José Luis Benavides, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 304." (Negrilla Fuera del Texto original).

en últimas lo que interesa es la naturaleza de cada pretensión, es decir, si está o no sujeta a caducidad u oportunidad para elevarla ante el juez.

Prueba de la anterior afirmación, es el artículo 165 ibidem y su numeral 3, que indican que: "*En la demanda se podrán acumular las pretensiones de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa*", siempre que entre otras cosas, "*no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas*", es decir, que la caducidad debe valorarse de manera separada respecto de cada una de las pretensiones atendiendo a los plazos propios del medio de control al que pertenezcan.

Esto por cuanto, a manera ilustrativa, aunque el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuenta con un término de caducidad de 4 meses, lo cierto es que hay algunas pretensiones propias de ese medio de control que no están sujetas a caducidad, por ejemplo, cuando la pretensión se dirija contra un acto ficto o presunto o actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas⁷.

Tan así es, que el Consejo de Estado, en auto del 20 de septiembre de 2017⁸, indicó que el hecho de haber prosperado la excepción de caducidad respecto de una de las pretensiones del medio de control de controversias contractuales, tal situación no daba lugar a la terminación del proceso, pues debe realizarse el análisis frente a cada una de las otras.

Tal situación jurídica permite concluir, que es dable al juez administrativo que al momento de decidir sobre la admisión de la demanda, estudie la caducidad de cada una de las pretensiones contenidas en ella de forma separada, como quiera que solo algunas de ellas están sujetas al fenómeno extintivo y otras no.

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*".

En el presente asunto, se observa que la Resolución No.82 del 23 de febrero de 2018, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación presentado contra la Resolución No. 060 del 7 de febrero de 2017, fue notificada por aviso el día 23 de marzo de 2018 (fol.31)⁹, luego de intentarse la notificación personal (fol.52).

⁷ Literales c y d del numeral 1 del artículo 164 del CPACA.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SCA. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. CP: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Auto del 20 de septiembre de 2017. Rad: 08001-23-33-000-2014-01083-01(58570). Actor: LOTANCO EN LIQUIDACIÓN.

⁹ El artículo 69 del CPACA indica que la notificación por aviso se entenderá surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. En el caso concreto, el aviso fue recibido el 22 de marzo de 2018, tal como aparece en el sello de recibido de la sociedad demandante visible a folio 31, razón por la cual, la notificación quedó surtida al finalizar el día 23, de conformidad con la disposición citada.

Por ende, en el caso particular lo indicado es computar el término de caducidad a partir del 24 de marzo 2018, día siguiente a la fecha en que la sociedad demandante quedó notificada por aviso, conforme lo dispone el artículo 69 ibídem, por tanto su vencimiento en principio ocurría el 24 de julio de 2018.

Sin embargo, el 19 de julio de 2018 (fol.18), se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 49 Judicial II Administrativa, suspendiéndose el término cuando restaba 6 días, para que se cumpliera el plazo de los 4 meses; (conforme el artículo 21 de la Ley 640 de 2001), habiéndose reanudado el mismo a partir del día siguiente a la expedición de la constancia de dicho trámite, que lo fue, el 27 de agosto de 2018 (fol.18).

Es decir, que el demandante tenía como plazo máximo para impetrar la demanda el tres¹⁰ de septiembre de 2018, y como fue presentada, el 5 de octubre de 2018, según acta de reparto visible a folio 19, debe concluirse que se hizo por fuera del término que consagra el ordenamiento jurídico para el ejercicio oportuno de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se pretende la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto, por lo cual se debe rechazar la demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 169 del CPACA.

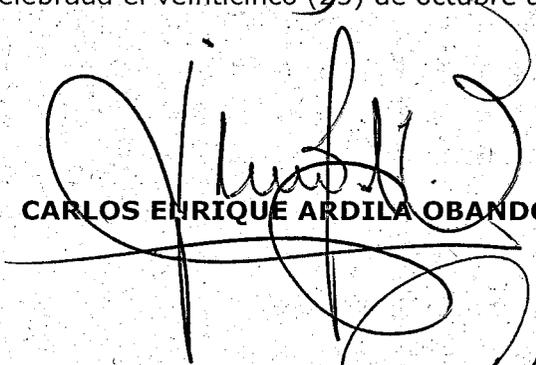
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

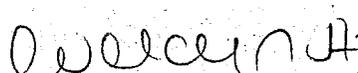
RESUELVE

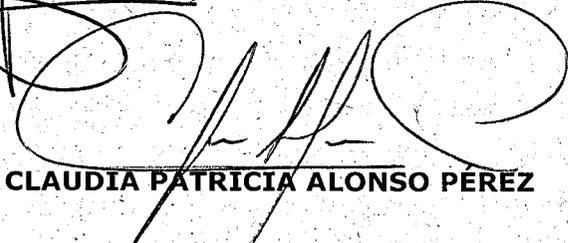
PRIMERO: **RECHAZAR** la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por TRANSPORTE GAYCO S.A.S contra la NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO, según las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO:- Ordenar la devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el veinticinco (25) de octubre de 2018, según Acta No. 113.


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

¹⁰ Teniendo en cuenta que la fecha en que fenecía el término de 6 días, fue sábado primero de septiembre de 2018.