

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 702

Villavicencio, seis (06) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUIS ALFONSO CASTAÑO ARANGO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE: 50001-33-33-003-2016-00380-01
TEMA: RECHAZA POR CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL:

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra la providencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 06 de diciembre de 2016, mediante la cual rechazó de plano la demanda por caducidad del medio de control. (Fl. 93-94, C1).

I. Antecedentes:

1. La demanda

Luis Alfonso Castaño Arango presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Villavicencio con el objeto que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No.004 de 11 de febrero de 2015, por medio de la cual la Inspección Cuarta Municipal de Policía de Villavicencio profirió fallo de primera instancia dentro del proceso policivo adelantado en contra de él, en el que se le declaró contraventor de la Ley 232 de 1995, Decreto 3532 de 200, Acuerdo 021 de 2002, Acuerdo 134 de 2011 y el artículo 6 de la Ley 28681 y se ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio denominado Billares El Calmante y/o Billares El Mercurio.

- Resolución No. 100-56-11/022 de 19 de febrero de 2016, por medio de la cual el Alcalde Mayor de Villavicencio, profiere fallo de segunda instancia, confirmando la anterior decisión.

Así mismo, pretende que se declare la nulidad de todos los actos administrativos que fueron emitidos con ocasión del proceso policivo No. 037 de 2013, adelantado por la Inspección Cuarta Municipal de Policía en su contra.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho solicita que se condene a la entidad demandada al pago de los perjuicios morales y materiales.

2. Auto apelado

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio mediante auto de 06 de diciembre de 2016, rechazó de plano la demanda en aplicación de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 169 del C.P.A.C.A.

Lo anterior, en atención a que el acto administrativo definitivo (Resolución No. 100-56-11/022 de 19 de febrero de 2016), por medio del cual se resolvió el recurso de apelación presentado contra la decisión que declaró al demandante contraventor dentro del proceso policivo No. 037 de 2013, fue notificado el 11 de marzo de 2016¹ y conforme a lo dispuesto en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. los 4 meses para presentar la demanda vencían el 12 de julio de 2016; término que fue suspendido con la solicitud de conciliación extrajudicial realizada el 10 de junio de 2016 y reanudado el 05 de septiembre de 2016, cuando se declaró fallida, faltando 1 mes y 2 días, los cuales a su criterio vencían el 07 de octubre de 2016, por lo que, al ser presentada la demanda el 11 de octubre de 2016, lo hizo de manera extemporánea, produciéndose el fenómeno de la caducidad de la acción, razón por la cual rechazó de plano la demanda. (Fl. 129 – 130; C1).

3. Recurso de apelación

El apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación contra la anterior decisión, argumentando que si bien el acto administrativo que resolvió la apelación dentro del proceso policivo adelantado contra el

¹ Fol. 91, C1

demandante, fue notificado el 11 de marzo de 2016, no puede tenerse en cuenta esa fecha para el cómputo de la caducidad, pues a su juicio inicia a partir de la notificación del acto que ordena dar cumplimiento a lo resuelto por el superior y en su caso, ello nunca ocurrió.

Afirma que de todas maneras tampoco puede tenerse en cuenta la notificación del fallo de segunda instancia, puesto que no cumple con los lineamientos del artículo 67 del C.P.A.C.A., al no existir constancia de entrega de la copia íntegra, auténtica y gratuita del acto notificado con la anotación de la fecha y hora.

Sostiene que a pesar de la flagrante violación al debido proceso, en el asunto existen dos momentos a partir de los cuales se puede inferir que el demandante tuvo conocimiento del acto administrativo acusado, el primero, cuando presentó la acción de tutela el 23 de marzo de 2016 y el segundo, con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial el 10 de junio de 2016, estando en ambos eventos dentro del marco procesal y legal, para hacer procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con fundamento en lo anterior, solicita que la decisión de primera instancia sea revocada y en su lugar, se ordene la admisión de la demanda. (Fl.95-133, C1).

II. Consideraciones de la Sala:

1. Competencia

Según el numeral 3 del artículo 243 del C.P.A.C.A., el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto adiado de 06 de diciembre de 2016, por el cual la Juez Tercera Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio rechazó de plano la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

2. Análisis del asunto

En el presente asunto, corresponde determinar si operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control.

Al respecto tenemos que el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. dispone:

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

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...).”

Por tanto, el término que tienen las partes para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses contados por regla general a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, so pena de perder la oportunidad de acceder a la administración de justicia y hacer efectivos sus derechos.

Alega el recurrente que el cómputo del término de caducidad en este caso no comienza a partir de la notificación del acto administrativo que resuelve el fallo de segunda instancia proferido dentro del proceso policivo adelantado contra el demandante, sino que debe computarse desde la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, pero como este se omitió y de todas maneras la notificación del referido acto no cumplió con las previsiones del artículo 67 del C.P.A.C.A., es viable dar aplicación a la notificación por conducta concluyente y en ese orden, considera que son dos los momentos para contar el plazo de presentación de la demanda, esto es, desde que presenta la acción de tutela por los mismos hechos el 23 de marzo de 2016 o a partir de la fecha de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial el 10 de junio de 2016.

El Consejo de Estado en providencia de 16 de octubre de 2014², en un caso en que se discutía de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando se cuestiona el momento a partir del cual inicia el cómputo

²CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA; Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ; Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014); Radicación número: 54001-23-33-000-2014-00165-01; Actor: JORGE ALONSO ALEY SANTIAGO; Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA – INSPECCION DE POLICIA DE CONTROL URBANO

en caso de ausencia de notificación del acto administrativo definitivo, se refirió sobre el tema de la siguiente manera:

"(...)

En efecto, la norma transcrita anteriormente dispone con claridad que el término de caducidad no solo se puede contar desde la notificación, comunicación o publicación del acto administrativo demandado, como equivocadamente lo infiere el actor, sino también a partir de la ejecución del mismo, lo cual, para el caso en cuestión, fue el día 8 de agosto de 2013, con la diligencia o actuación que permitió el cumplimiento de lo ordenado en la Resolución núm. 360 de 4 de julio de 2013.

Sobre el particular, es menester advertir que la actuación de la Administración reflejada en la diligencia de sellamiento del establecimiento de comercio, tal y como lo mencionó el actor en su impugnación, no es un acto que produzca efectos jurídicos o que sea susceptible de enjuiciarse ante la jurisdicción; sin embargo, ello no implica que dicha actuación no tenga efectos en la contabilización del término de caducidad para demandar los actos administrativos que contienen la orden que se está cumpliendo, pues eso es lo que precisamente reguló el literal d) numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., al incluir la ejecución dentro de los eventos a partir de los cuales se cuenta la caducidad.

Al respecto la Sala Plena de esta Corporación ya definió el criterio en el tema del cómputo del término para la caducidad de la acción con diferentes jurisprudencias así:

(...)

"..... en Sala de Decisión de su Sección Tercera, con ponencia de quien redacta la presente, dijo:

'De lo anterior se colige que el término de caducidad debe contarse así:

(...)

c) A partir de la ejecución, cuando la administración no dio la oportunidad de ejercer los recursos existentes (art. 135, ordinal 29 del C. C. A.) y los ejecuta respecto del administrado sin haberlos notificado, ni comunicado, ni publicado, según el caso, pues es obvio que a partir de tal ejecución el interesado tiene conocimiento cabal de la existencia de la decisión que le vulneró el derecho cuyo restablecimiento pretende por la vía jurisdiccional..."

'd) A partir de la notificación:

1. De la decisión cuestionada, cuando contra ella no procede ningún recurso por la vía gubernativa (art. 62, ordinal 1º del C. C. A.).
2. De la decisión que se haya tomado respecto de los recursos interpuestos oportunamente (C. C. A., arts. 62 ordinal 2 y 44 inciso 1º).³

³ Sentencia de marzo 7 de 1988, Actor: Luis Bernardo Uribe, Expediente R-018, Magistrado Ponente: doctor Antonio José Irisarri Restrepo.

(...)

“La Corporación considera que las anteriores concepciones jurisprudenciales deben mantenerse, ahora con mayor razón en presencia de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 136 del Decreto - Ley 01 de 1984, que hizo mención expresa de la comunicación del acto administrativo, pero sin prescindir de la ejecución del mismo como momento a partir del cual empieza a correr el término de caducidad de una acción de restablecimiento del derecho...

En otras palabras, la ejecución del acto no sólo juega papel para efectos del término de caducidad de la acción, cuando la administración no dio oportunidad de ejercer los recursos existentes y ejecuta respecto del administrado el acto sin haberlo notificado, ni comunicado, ni publicado según el caso, sino igualmente cuando el acto administrativo, comunicado, notificado, o no, sólo es ejecutado por la Administración tiempo después de haberlo puesto en conocimiento del empleado público separado del servicio por declaratoria de insubsistencia, revocación del nombramiento, destitución, etc., y hasta entonces reconoce al servidor público sus salarios y las prestaciones sociales que corresponda, pues, se repite, es esa ejecución la que determina el perjuicio que se busca restablecer con la acción judicial.”⁴

Conforme la anterior cita jurisprudencial, el cómputo del término de la caducidad puede iniciarse a partir de la ejecución del acto cuando la administración no haya dado la oportunidad de ejercer los recursos procedentes o haya ejecutado la sanción sin haberla notificado, comunicado o publicado.

Así mismo, de allí se desprende que también puede empezarse a contar el plazo legalmente establecido para presentar la demanda a partir de la notificación, cuando contra la decisión no procedan los recursos o cuando estos hayan sido resueltos.

Descendiendo al caso particular y concreto, se observa que la Inspección Cuarta de Policía de Villavicencio mediante Resolución No. 004 de 11 de febrero de 2015, declaró contraventor al señor Luis Alfonso Castaño Arango y ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio Billares El Mercurio de su propiedad. (Fl. 26-33, C1).

Contra la anterior decisión procedían los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron ejercidos oportunamente por el actor, siendo resuelto el de apelación por el Alcalde del municipio de Villavicencio a través de la

⁴ Sentencia de septiembre 21 de 1988. Actor: Luis Ramón Castañeda, Expediente R-038, Magistrado Ponente Doctor Miguel González Rodríguez.

Resolución No. 1000.56-11/022 de 19 de febrero de 2016, confirmando la decisión en su totalidad. (Fl. 34-40, C1).

El anterior acto administrativo, según constancia de notificación obrante a folio 92 vuelto del cuaderno principal, fue aparentemente notificado el 11 de marzo de 2016, sin embargo, tal y como lo afirma el recurrente, oteada de manera detallada la constancia de notificación, se advierte que en principio, no cumpliría con los lineamientos del artículo 67 del C.P.A.C.A., el cual prevé:

“ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.”

Ello por cuanto se evidencia que en la constancia de notificación no se especificó la entrega de la copia del acto administrativo y mucho menos, la fecha y la hora en que se realizó, elementos que el Consejo de Estado ha precisado, son necesarios para que la notificación personal sea válida, en garantía de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al derecho de defensa:

“De igual modo, cuando se lleva a cabo la respectiva notificación personal, es necesario entregar al notificado copia íntegra de la decisión, con anotación de la hora y fecha de la diligencia respectiva, informándosele los recursos que proceden, las autoridades ante quienes interponerlos y el plazo para hacerlo. Además, conforme lo señala la norma antes citada, se tiene que el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalida la notificación.

En este caso, la notificación personal, constituye una formalidad que le brinda legitimidad y eficacia a la actividad administrativa, y así mismo, una garantía de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al derecho de defensa, en cuanto eventualmente le permitirá al afectado ejercer los correspondientes recursos y acciones.”⁵

Así las cosas, como quiera que lo discutido por el actor es la invalidez de la notificación del acto administrativo definitivo, el término de caducidad no

⁵CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN B; Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017); Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02393-01(3758-16); Actor: M.A.D.A.; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA

podría contarse desde la notificación del referido acto, siendo necesario acudir a la fecha de su ejecución, o lo que es lo mismo, la fecha del cierre del establecimiento de comercio, sin embargo, no obra dentro del expediente prueba que permita inferir la fecha cierta en que se surtió dicha diligencia, de suerte que no exista certeza en esta incipiente etapa del proceso, del momento a partir del cual se ejecutó la decisión administrativa.

Al respecto, el Consejo de Estado en pronunciamiento de 27 de marzo de 2014, sostuvo que en los casos que existan duda razonable del acaecimiento de la caducidad de la acción, deberá preferirse la admisión y no el rechazo de la demanda⁶:

“La Sala ha considerado⁷ que no procede de entrada el rechazo de plano de la demanda, cuando se controvierte la notificación de los actos acusados, pues para decidir si se configuró la caducidad de la acción deberá tramitarse el proceso, para que en la sentencia se defina si la demanda se presentó de manera oportuna.

Sin embargo, debe precisarse que esa tesis es aplicable en los casos en que exista duda razonable frente a la caducidad de la acción. Esto es, la tesis opera cuando no sólo se alega la indebida o falta de notificación de los actos, sino cuando se advierte *prima facie* que hay razones serias para dudar del acaecimiento de la caducidad de la acción. En esos casos, habrá de preferirse la admisión y no el rechazo de la demanda, pero siempre que en la demanda se cuestione objetivamente, no caprichosamente, no subjetivamente, la falta o indebida notificación de los actos administrativos. Así, por ejemplo, puede ocurrir que haya serias dudas sobre la fecha de notificación del acto definitivo. En ese caso, estaría en discusión la fecha en que opera la caducidad y, por ende, deberá admitirse la demanda.

En todo caso, el sólo hecho de que se alegue la indebida o falta de notificación de los actos administrativos no es *per se* una justa causa para que se prefiera la admisión de la demanda y no el rechazo de la demanda. Se trata, pues, de aquella indeterminación fáctica que se funde en razones objetivas, que impidan tener claridad sobre la caducidad de la acción. De no ser así, se abriría la puerta para que se formulen cargos en los que se cuestione la notificación de los actos acusados con el único propósito de impedir el rechazo de la demanda.”

Tesis reiterada en providencia del 30 de julio de 2015 por la Corporación, bajo los principios de *pro actione* y *pro damato* y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal:

⁶CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION CUARTA; Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS; Bogotá D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014).

⁷ Cfr. autos del 29 de octubre de 2009 (expediente N° 17811) y del 13 de abril de 2005 (expediente N° 14960), C.P. Héctor J. Romero Díaz, y del 1º de diciembre de 2000, C.P. Daniel Manrique Guzmán (expediente N° 11326).

“... en los eventos en que no existía certeza sobre la fecha a partir de la cual se debe empezar a contar el término de caducidad, corresponde la admisión de la demanda, sin perjuicio de que al momento de decidir el juez pueda volver sobre el punto y declarar la caducidad de la acción”⁸.

Razón por la cual acogiendo la posición adoptada por el Consejo de Estado y en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, la Sala considera pertinente que en el presente proceso se agote la etapa procesal de admisibilidad de la acción.

Finalmente, huelga precisar que el aquí demandante presentó acción de tutela el 23 de marzo de 2016 (folios 116 a 133 del cuaderno principal), en procura de obtener amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, derecho de defensa y al trabajo, solicitando como medida provisional la nulidad de toda la actuación surtida dentro del proceso policivo No. 037 de 2013, sin embargo, tampoco existe certeza si la presentación de la acción constitucional fue anterior o posterior al acto de ejecución de cierre del establecimiento del comercio, situación que lleva a la Sala a reiterar, que ante la incertidumbre sobre la fecha a partir de la cual comenzar a contar el fenómeno de la caducidad, la demanda debe admitirse, sin perjuicio que al momento de decidir el juez pueda volver sobre el punto y declarar la caducidad del medio de control.

En consecuencia, se revocará la decisión tomada por el *a quo*, para en su lugar, ordenar al Juzgado de Instancia, proceda a resolver sobre la admisibilidad de la demanda.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el Auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio de 06 de diciembre de 2016 y en su lugar, se ordena al Juzgado de Instancia proceda a resolver sobre la admisibilidad de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

⁸ Consejera ponente: S.C.D.D. CASTILLO. Rad. 08001-23-33-000-2013-10290-01(51694).

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 3 de la fecha; según acta No. 056.


NELCY VARGAS TOVAR


TERESA HERRERA ANDRADE

(Ausente, en uso de permiso)
HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO