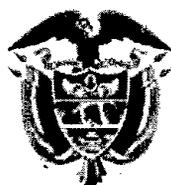


REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES PARA COLOMBIA COVOLCO
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES
RADICACIÓN:	50001-33-33-005-2017-00293-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada contra el auto del 14 de marzo de 2019¹, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio resolvió la excepción de caducidad.

II. ANTECEDENTES

La señora DIANA MARÍA LÓPEZ AVILA, por conducto de apoderado, demandó a la Superintendencia de Puertos y Transportes con el fin de obtener la Nulidad y Restablecimiento del Derecho del acto administrativo contenido en la Resolución No. 13972 del 25 de septiembre de 2014, y como consecuencia, solicitó la suma de CINCO MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (5.700.000\$), que corresponde al valor aproximado de la sanción impuesta mediante la Resolución No. 13972 del 25 de septiembre de 2014.

La presente demanda le correspondió al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, el cual mediante auto del 18 de junio de 2018², inadmitió la demanda del proceso de referencia, para que a su vez la parte actora allegara el trámite de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Delegada para asuntos Administrativos como requisito de procedibilidad según lo contemplado en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

¹ Folio 176-178, Cuaderno de Primera instancia

² Folio 36, Cuaderno de Primera instancia

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Expediente: 50001-33-33-005-2017-00293-01

Auto: Resuelve Apelación Auto

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la sociedad de COVOLCO interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación manifestando que *"en escrito separado presentó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo complejo demandando y por lo tanto consideró que conforme con lo establecido en la ley 640 de 2001 artículo 35, no es necesario acreditar la conciliación extrajudicial de que trata la Ley 1437 de 2011 artículo 161, y a su vez solicitó reponer el auto de fecha de 04 de agosto de 2019 y en su efecto admitir el medio de control de la referencia."*

De acuerdo con lo anterior, en auto del 26 de agosto de 2016, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, resolvió y procedió a admitir la demanda al considerar que cumplía con los requisitos de la Ley.

El 28 de febrero de 2018, fue radicada la contestación de la demanda en el término procesal oportuno, y se propuso como excepciones previas la: *"Falta de competencia y la caducidad; y como excepciones de fondo: la improcedencia de las pretensiones, la falta de causa para demandar, la inexistencia de causales de nulidad de los actos administrativos demandados, la buena fe."*

Mediante auto del 24 de agosto de 2017³, se resolvió la excepción previa de falta de competencia, la cual se declaró probada, remitiéndose a los Juzgados Administrativos Orales del Circuito de Villavicencio, el 11 de septiembre de 2017⁴, por asignación de reparto correspondió el proceso de referencia al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien en providencia fijó nueva fecha de audiencia inicial.

III. PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en audiencia inicial calendada 14 de marzo de 2019, resolvió la excepción de caducidad.

Sobre la excepción de caducidad el Despacho consideró que la demanda indicó que contra la Resolución No. 13972 se interpuso un recurso de reposición y en subsidio de apelación el 23 de octubre de 2014 y este no ha sido resuelto, por lo que no se encuentra en firme, de allí que en virtud del artículo 163 C.P.A.C.A., al haberse interpuesto el recurso se entiende que el acto debió resolver el mismo, y que para el presente caso constituye el acto ficto, también fue demandado.

Así las cosas, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Villavicencio concluyó lo siguiente:

"Con relación a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el artículo 164 del C.P.A.C.A. numeral 2 literal c, determina que el término para su presentación es de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la

³ Folio 114-116, cuaderno de primera instancia

⁴ Folio 144, cuaderno de primera instancia

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Expediente: 50001-33-33-005-2017-00293-01

Auto: Resuelve Apelación Auto

notificación, comunicación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso salvo las excepciones establecidas por la Ley."

"En cuanto a las excepciones, una de ellas es la consagrada en el mismo artículo 164 numeral 1 literal d, que hace referencia a las acciones que se dirijan contra actos producto del silencio administrativo, pueden ser presentadas en cualquier tiempo".

Finalmente, el *a quo* consideró que del análisis del escrito que contiene el recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado el 23 de octubre de 2014, se infiere de manera clara el asunto y la identificación de la demandante, y en consecuencia correspondía a la Superintendencia de Puertos y Transportes dar respuesta al recurso interpuesto y al no haberlo realizado se configuró el silencio administrativo.

De esta manera el despacho consideró no probada la excepción de caducidad, ya que fue claro que se configuró un silencio de la administración y por tanto el acto ficto producto del mismo debe entenderse demandado conforme a lo establecido en el artículo 163 de la Ley 1437 del 2011, motivo por el cual el término aplicable en el presente asunto para presentar la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es el que se encuentra contenido en el artículo 164 del C.P.A.C.A, numeral 1, literal d, es decir; en cualquier tiempo.

IV. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la referida decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación el 14 de marzo de 2019⁵, de acuerdo con el artículo 180 del C.P.A.C.A, numeral 6, el cual manifestó que en virtud de la carga que maneja la entidad respecto de los recursos de apelación que presentan los investigados, vigilados y demás entes controladores por la superintendencia de puertos y transportes, expresó que resulta imposible dar una respuesta si no se determina bien la decisión administrativa que se está impugnando, por lo que solicita revocar la decisión proferida el 14 de marzo de 2019.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125⁶, 153⁷, 243 (numeral 1)⁸ y 244 (numeral 3)⁹ del C.P.A.C.A, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por

⁵ Folios 176-178, cuaderno de primera instancia

⁶ Artículo 125. "Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, 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..."

⁷ Artículo 153. "Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación..."

⁸ Artículo 243 del C.P.A.C.A: "Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechaza la demanda.

(...)"

⁹ Artículo 244 del C.P.A.C.A: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Expediente: 50001-33-33-005-2017-00293-01

Auto: Resuelve Apelación Auto

la parte demandada contra el auto del 14 de marzo de 2019, mediante el cual se resolvió la excepción de caducidad, es por esto que corresponde a esta corporación su conocimiento como superior funcional, con las limitaciones establecidas en el artículo 328 del Código General del Proceso.

2 Problema Jurídico

Corresponde a esta corporación resolver como problema jurídico el siguiente cuestionamiento:

¿En el presente asunto operó el fenómeno de la caducidad como lo consideró la parte demandada, o por el contrario se configuró un silencio administrativo como consecuencia de no haberse resuelto el recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado el 23 de octubre de 2014, y en consecuencia el término de caducidad no operó conforme lo dispone el artículo 164 numeral 1, literal d, del C.P.A.C.A.?

3. Caso concreto.

En el *sub lite*, se evidencia que el apoderado de la señora DIANA MARÍA LÓPEZ AVILA, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho en la que solicitó la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 13972 del 25 de septiembre de 2014, frente a la cual se había interpuesto recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales no fueron resueltos por la entidad demandada, en atención al yerro cometido por la actora al identificar un número de la resolución, lo que en sentir de la Superintendencia impidió definir de fondo el recurso, con lo cual operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

El *a quo* consideró que no operó la caducidad del medio de control, el cual fue propuesto por la parte demandada, en virtud de que se produjo un silencio administrativo al no contestar el recurso impetrado por la parte demandante, como lo reconoce la parte demandada en memorando interno obrante a folio (70) del cuaderno de primera instancia, lo cual produjo la materialización del silencio administrativo.

Anuado lo anterior, precisó el Juez que el artículo 163 del C.P.A.C.A señala que en el evento de demandarse el acto principal se entienden demandados los actos que resolvieron los recursos si fueron objeto de ellos.

De conformidad con lo anterior, para la Sala habrá de confirmarse la decisión del Juez de primera instancia teniendo de presente las siguientes razones:

Conforme a lo indicado anteriormente, encuentra la Sala que se ha configurado el silencio administrativo negativo por parte de la Superintendencia al no contestar el recurso de reposición y en subsidio de apelación con fecha del 23 de octubre de 2014, toda vez que a folio 71-76 se vislumbra el recurso de reposición y en subsidio de apelación, debidamente radicado, sin que el mismo haya sido resuelto por parte de la

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Expediente: 50001-33-33-005-2017-00293-01

Auto: Resuelve Apelación Auto

Gpcm

entidad demandada, lo cual a la luz de lo establecido en el artículo 83 del C.P.A.C.A, conlleva a la estructuración del silencio administrativo negativo.

Ahora bien, para la Sala no son admisibles los argumentos expresados por el apelante en torno a la justificación para no haber resuelto los recursos en razón del error que contenía el escrito al hacer alusión a la resolución 19375, cuando el acto administrativo impugnado era el 13972, pues una revisión sencilla pero integral al recurso fácilmente le hubiera permitido a la entidad demandada comprender que el recurso iba dirigido en contra de la resolución 13972 del 25 de septiembre de 2014, toda vez que en el mencionado escrito en reiteradas ocasiones se hace alusión al acto administrativo correcto, en especial, en las peticiones donde claramente se lee: *"que se declare nula la resolución 13975 del 25 de septiembre de 2014 por ser violatoria del debido proceso en fundamento a los motivos antes expuestos."*, por lo que la no respuesta a los recursos presentados es imputable a la entidad demandada y trae como consecuencia después de pasados 3 meses que la Ley presume la existencia de un acto ficto negativo.

Definido este punto, la Sala debe precisar que si bien es cierto el demandante no formuló pretensión alguna respecto del acto ficto derivado del silencio negativo, tal circunstancia no genera un impedimento para la continuidad del proceso, toda vez que el artículo 163 del C.P.A.C.A dispone:

"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda."

En virtud de lo anterior, la omisión del demandante queda subsanada por la regla prevista en el artículo citado, en la medida en que lo establecido allí implica que en el presente asunto se entiende demandado el acto ficto generado como consecuencia del silencio administrativo negativo.

Por último, teniendo de presente que se entiende demandado un acto ficto negativo, por lo tanto no opera el fenómeno de la caducidad, el cual fue propuesto como excepción previa por la parte demandada, dado que el término aplicable para presentar la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es el previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A numeral 1 literal d, que dispone:

"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda

La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

(...)

d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo".

Negrilla y subrayado fuer del texto.

(...)

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente en cuanto al silencio administrativo:

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-33-33-005-2017-00293-01
Auto: Resuelve Apelación Auto

Gpcm

“En materia contencioso administrativa el silencio administrativo es una figura de creación legal que le da el carácter de decisión a la omisión en la que incurre la administración de dar respuesta expresa a una petición y notificarla al interesado, dentro del término legalmente establecido, de manera que la inactividad de la administración no se convierta en un obstáculo para el control de sus decisiones, por ello, ofrece la posibilidad de interponer los recursos administrativos y judiciales¹⁰.

En efecto, los artículos 83 y 84 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, definen cuándo el silencio administrativo se puede entender como una respuesta negativa o positiva a la solicitud, decisión que la ley denomina acto presunto, en los siguientes términos:

Artículo 83. Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa. En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto o que habiendo acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.

A su vez el artículo 86 ibídem dispone que transcurrido un plazo de dos meses contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

Surge entonces para el interesado la posibilidad de optar por acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar el acto ficto, o de esperar el pronunciamiento de la Administración, tal y como se desprende de las normas en mención que decretan que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no exime de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición.

De otra parte, el ejercicio del derecho al acceso a la administración de justicia está limitado por el término de caducidad, que implica el deber de ejercerlo oportunamente, pues de no hacerlo las situaciones adquieren firmeza y ya no podrán ser ventiladas en sede judicial. Es así como el artículo 164 ibídem define el término de caducidad de las acciones, que de manera general para la de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la notificación, comunicación, ejecución o publicación del acto administrativo,

¹⁰CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUB SECCIÓN A, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Bogotá, veintiocho (28) de junio de dos mil dieciocho (2018)

según el caso, empero, cuando se trate de actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo."

En atención a las consideraciones expuestas, se confirmará el auto del 14 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, resolvió la excepción de caducidad negándola.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 14 de marzo del 2019, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que resolvió la excepción de caducidad, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la corporación, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para que continúe el trámite legal correspondiente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 45 de la misma fecha.

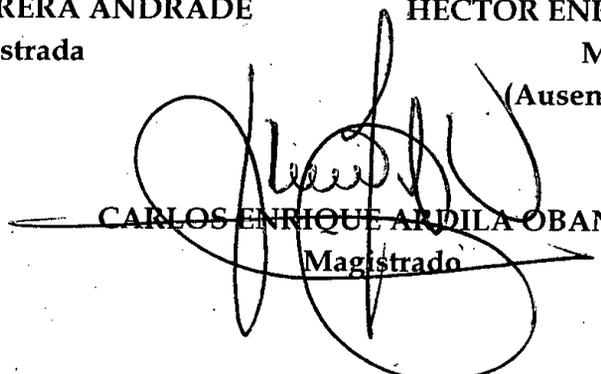
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado

(Ausento con permiso)



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado