



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN:	50001 33 33 009 2019 00310 01
M. DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA
DEMANDADO:	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA – CORMACARENA-

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO del 18 de diciembre de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó la demanda por caducidad frente a dos de los actos demandados y por no ser susceptible de control judicial el tercero de los mismos¹.

ANTECEDENTES

Concorre ante esta jurisdicción el MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA –CORMACARENA-. Pretende la entidad demandante que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- (i) Resolución PS-GJ 1.2.6.18.0714 del 25 de abril de 2018, por medio de la cual se cierra una investigación y se impone al municipio de Castilla La Nueva la sanción consistente en multa equivalente a la suma de \$78.115.78.
- (ii) Resolución PS-GJ 1.2.6.18.3459 del 28 de diciembre de 2018, por la cual se rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra la anterior.
- (iii) Resolución PS-GJ 1.2.6.19.0591 del 6 de mayo de 2019, por la cual se negó la solicitud de revocatoria directa elevada por el ente territorial sancionado, en relación con la segunda de las anteriores resoluciones.

A título de restablecimiento del derecho, el municipio pide la devolución de los dineros que pagó en cumplimiento de los citados actos administrativos.

¹ Fols 284-285 C. de primera instancia

Repartida la demanda ante los Jueces Administrativos del Circuito de Villavicencio, correspondió su conocimiento al Juzgado Noveno Administrativo, el cual mediante auto del 18 de diciembre de 2019 resolvió rechazar la demanda por haber ocurrido la caducidad respecto de los dos primeros actos descritos, y frente al último lo encontró no susceptible de control judicial.

Sobre la caducidad, recordó que está prevista para la nulidad y restablecimiento del derecho en la letra d) del numeral 2º del artículo 164 del C.A.P.A.C.A., en cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo demandado. Por tanto, en la particularidad frente a los dos primeros actos, esto es, el que impuso la sanción y el que rechazó el recurso de reposición interpuesto contra la misma, corresponde computar el término teniendo en cuenta la notificación del último, que se dio el 4 de enero de 2019. Así pues, el término venció el 5 de mayo de 2019 y como la demanda se presentó el 20 de septiembre de 2019, operó la caducidad.

De otro lado, respecto del último acto demandado, por el cual se resolvió desfavorablemente la solicitud de revocatoria directa mencionó que no se trata de un acto definitivo, y rememorando la sentencia del 7 de octubre de 2016 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado², sostuvo que conforme al artículo 94 del CPACA la revocatoria directa no puede formularse con fundamento en la primera causal prevista en el artículo 93 *ibidem* si se presentaron los recursos en vía gubernativa, y tampoco es posible formularla frente a actos respecto de los cuales ya operó la caducidad. Así las cosas, como la revocatoria directa en este caso no procedía el acto no es demandable y además se trata de un acto que no crea, modifica ni extingue una situación jurídica.

La anterior decisión, fue notificada por estado electrónico el 19 de diciembre de 2019³, habiendo sido recurrida el 15 de enero de 2020 por la apoderada de la entidad demandante⁴, quien luego de hacer un recuento de todo el íter administrativo que culminó con los actos demandados, señaló que la caducidad no puede computarse en este caso desde la notificación de la Resolución que rechazó la reposición, sino que debe tenerse en cuenta la ejecución porque se trata de un acto sancionatorio, y esa ejecución solo fue ordenada en el acto que negó la revocatoria directa. Además, este acto no solo resolvió esa solicitud sino que confirmó el contenido de uno de los actos demandados y corrigió información errónea del primero (el NIT del municipio).

Así las cosas, como la Resolución que resolvió la solicitud de revocatoria directa, confirmando el acto objeto de la misma, corrigiéndolo y ordenando su ejecución, fue conocida por el municipio el 21 de mayo de 2019, la oportunidad para presentar la demanda se respetó.

² Radicado 11001-03-24-000-2014-00389-00

³ Fol. 285 reverso y 286, C. de primera instancia.

⁴ Fols. 287-289 *ibidem*.

Se siguió el trámite correspondiente, fijando en lista el mencionado recurso⁵, y en seguida mediante auto del 25 de febrero de 2020 se concede en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto con el lleno de los requisitos de ley⁶.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 1º del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, a través del cual se rechazó la demanda por haber ocurrido la caducidad frente a dos de los tres actos demandados, y no ser susceptible de control judicial el otro.

II. Problemas Jurídicos:

Los problemas jurídicos que debe abordar la sala en el presente asunto, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contraen a: (i) establecer si la demanda no fue presentada oportunamente en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto que impone una sanción ambiental, como lo indicó el auto recurrido; o si por el contrario, no operó la caducidad porque el término de caducidad en esos casos se computa a partir de la orden de ejecución de la sanción; y (ii) si el acto que resuelve la revocatoria directa contra tal decisión es susceptible de control judicial porque además confirmó el contenido del objeto de la solicitud y corrigió información errónea del mismo, lo que además incide para el cómputo de la caducidad.

III. Tesis:

La respuesta a los problemas jurídicos planteados es que la demanda en el *sub lite* fue presentada por fuera de la oportunidad legal, si se tiene en cuenta que el término de caducidad previsto en el literal d) numeral 2º del artículo 164 del CPACA, se computa en la particularidad desde el día siguiente a la notificación y no a la ejecución como lo pide la actora, porque el daño se conoce y se genera desde la notificación. Además, dicho término no puede revivirse con la corrección posterior de un dato erróneo que no incide en la situación jurídica creada, ni con la sola mención de la confirmación del acto con ocasión a la solicitud de revocatoria directa. Y estas dos circunstancias tampoco tienen la virtualidad de convertir en demandable un acto no susceptible de control judicial.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

⁵ Fol. 290, ib.

⁶ Fol. 293 ib.

De los antecedentes atrás expuestos, claramente se infiere que el punto central de la discusión radica en el momento a partir del cual se computa el término de caducidad frente a actos administrativos de naturaleza sancionatoria, y si mencionar la confirmación de un acto anterior y corregir un dato erróneo del mismo es una decisión susceptible de control judicial o tiene la virtud de modificar el momento a partir del cual se computa la oportunidad para controvertir la legalidad.

Así, en un primer punto mientras la decisión recurrida señala que el plazo para que la entidad territorial presentara la demanda en este caso, se computa a partir del día siguiente a la notificación, para la entidad demandante dicho plazo inicia desde el día siguiente a la orden de ejecución contenida en un acto posterior.

Frente el 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 ese 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 jurisdicción⁷.

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 *"...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;"* (negritas fuera del texto).

De la misma redacción normativa resulta claro que las hipótesis allí previstas como punto de partida del término de caducidad no son concurrentes sino excluyentes, es decir, la caducidad no puede computarse desde varios momentos, por ello es que la norma agrega la expresión que aquellas se deben aplicar *"según el caso"*.

Ahora bien, para determinar cuál hipótesis resulta aplicable a cada caso debe tenerse en cuenta que el criterio legislativo que subyace de la norma para iniciar el cómputo de la caducidad cuando se controvierte un acto administrativo, no es otro que el conocimiento del afectado sobre la decisión que presuntamente le está causando el

⁷ Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372)

perjuicio, pues desde ese momento puede acudir ante la jurisdicción para controvertir la legalidad, criterio que resulta lógico y coherente con lo dicho líneas arriba en cuanto a que la caducidad está establecida como sanción a quien es negligente en ejercer el derecho de acción.

Pues bien, como garantía para quien acude a la administración de justicia y bajo el reconocimiento que existen distintas formas de darse a conocer los actos administrativos como desarrollo del principio de publicidad, fue que el legislador describió las distintas hipótesis que pueden darse para tal efecto, a fin de que desde ese punto se compute la caducidad. Así, aunque por regla general los actos administrativos particulares deben notificarse⁸ y los generales se publican⁹, no puede desconocerse que frente a los actos particulares es frecuente que la administración se limite a realizar una simple comunicación sin revestir la publicidad de las formalidades propias de una notificación, y en otras ni siquiera comunica sino que ejecuta el acto administrativo y es con ésta que el administrado se entera de la decisión, por ende, para el legislador lo relevante de cara a determinar si la demanda se presentó de manera oportuna es el efectivo conocimiento que tenga el afectado para que acuda ante la administración de justicia, sin importar por cuál de esas formas allí descritas se enteró.

En ese contexto, se entiende lo reiterado por el Consejo de Estado cuando refiriéndose a la norma que señala el término de caducidad frente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, afirma que:

*"16. De lo anterior, se colige que el término de caducidad sólo puede contabilizarse a partir del momento en el que la administración ha dado a conocer el acto, a través de su **comunicación, notificación, ejecución o publicación**. A menos de que en la demanda se controvierta, precisamente, el procedimiento de notificación, caso en el cual deberá tramitarse el proceso, para que en la sentencia se defina si la demanda se presentó de manera oportuna.*

*17. La notificación se ha definido como el acto material mediante el cual se ponen en **conocimiento** del interesado las decisiones que profiere la Administración, en cumplimiento del principio de publicidad, para que aquel pueda ejercer su derecho de*

⁸ **LEY 1437 DE 2011. "ARTÍCULO 66. DEBER DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.** Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes."

⁹ **"ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** <Ver Notas del Editor> Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el **Diario Oficial** o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

*En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el **Diario Oficial**, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.*

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular."

defensa. En palabras de la Corte Constitucional «la notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la Autoridad, dentro del término que la Ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria¹⁰».

18. Así las cosas, en virtud del principio de publicidad consagrado en los artículos 209 de la C.P. y 3º del C.P.A.C.A., es deber de la administración dar a conocer sus decisiones mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones, con la finalidad de garantizar el derecho al debido proceso, en especial, el derecho a la defensa y a presentar los recursos establecidos por la Ley, exigencia que como lo ha explicado la jurisprudencia, constituye un presupuesto de eficacia u oponibilidad frente a terceros, más no de validez; es decir, el acto nace a la vida jurídica desde su expedición, pero su fuerza vinculante comienza a partir del momento en que se ha producido su notificación o publicación¹¹.¹²

Así las cosas, no tiene sentido que en un caso concreto ante la concurrencia de varias de las hipótesis previstas por el legislador como formas de obtener el conocimiento del acto perjudicial para una persona (V. gr. Notificación y ejecución), ésta pretenda que el término de caducidad se le compute desde el último, pues desde la ocurrencia del primero de ellos ya sabe de la existencia de la decisión y el perjuicio que le causa y por ende puede acudir a la jurisdicción, salvo que la misma ley prevea expresamente otro punto de partida o que la excepción haya sido establecida jurisprudencialmente, como ocurre con los actos sancionatorios disciplinarios que implican el retiro temporal o permanente del servicio, para los cuales existe unificación jurisprudencial en cuanto la caducidad se computa desde la ejecución y no desde la notificación del acto sancionatorio, pero no es por el hecho de tratarse de una sanción como al parecer lo confunde la apelante, sino porque están de por medio derechos laborales cuya protección debe prevalecer¹³.

Se sostuvo en tal providencia al establecer la excepción:

“[...] En definitiva, es claro que en aquellos casos en los que haya sido emitido un acto ejecutando una **sanción disciplinaria de retiro temporal o definitivo del servicio**, y éste materialice la situación laboral del servidor público, debe preferirse la interpretación según la cual el término de caducidad de la acción contenciosa debe computarse a partir del acto de ejecución, en la medida en que ésta constituye una garantía para el administrado y una forma de facilitar el control de los actos de la administración.

¹⁰ Sentencia T-165 de 2001, Magistrado ponente: doctor José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹ Al respecto, puede consultarse la sentencia de 29 de abril de 2004 (Expediente núm. 2001-00121-01, Consejera ponente: doctora Olga Inés Navarrete Barrero. Reiterada en la sentencia de 28 de enero de 2010 (Expediente núm. 2003-11403-01, Consejero ponente: doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta).

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Auto del 3 de marzo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicado 25000-23-42-000-2017-02717-01 (3256-19). Actor: Gustavo Adolfo Zambrano SanJuan. Demandado: Subred Integrada para los Servicios de Salud Norte ESE

¹³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 25 de abril de 2016, radicación: 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-2012). Demandante: Rafael Eberto Rivas Castañeda. Demandado: Nación, Procuraduría General de la Nación. Magistrado ponente Gerardo Arenas Monsalve.

Distinto ocurre cuando no se presenta el escenario antes descrito, esto es, cuando o bien no existe un acto que ejecute la sanción disciplinaria de retiro del servicio, o cuando dicho acto no tiene relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral, situaciones que impiden aplicar el criterio expuesto en esta providencia y frente a las cuales debe contarse el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario.

[...]

Corolario de lo expuesto y a manera de síntesis de las consideraciones precedentes, la Sala aclara los criterios para la determinación de los eventos en que sea procedente dar aplicación a la interpretación del artículo 136 del C.C.A. antes expuesta, en los siguientes términos:

La posición deberá ser aplicada en aquellos eventos en los que:

- i) **Se controvertan actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio,**
- ii) Cuando en el caso concreto haya sido emitido un acto de ejecución según lo dispuesto en el artículo 172 del C.D.U, y
- iii) Cuando dichos actos de ejecución materialicen la suspensión o terminación de la relación laboral administrativa.

Es en estos eventos en los que de conformidad con los artículos 29 y 229 de la Constitución Política y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. debe ser interpretado en el sentido en que el término de caducidad será computado a partir del acto de ejecución de la sanción disciplinaria. [...]” (resalta la Sala)

Pero ello no ocurre frente a todos los actos de naturaleza sancionatoria, que deben ubicarse en la regla general arriba expuesta, esto es, que la caducidad se computa desde que el sancionado tuvo conocimiento de la decisión que generalmente ocurre con la notificación, como sucede en el *sub lite*. Por ende, no le asiste razón a la apelante cuando afirma que se le debe aplicar la hipótesis de la ejecución a pesar que se hubiese notificado con anterioridad el acto que le impuso la sanción ambiental.

Así las cosas, en este tema el razonamiento efectuado por el *a quo* estuvo ajustado al ordenamiento jurídico al aplicar el punto de partida que correspondía al caso particular, esto es, al hacer el cómputo de la caducidad desde el día siguiente a la notificación del acto que decidió el recurso de reposición interpuesto contra el acto inicial, y eso sin entrar a determinar la incidencia de la interposición extemporánea de la reposición en vía administrativa que fue el motivo de su rechazo, puesto que no fue un asunto discutido y por ende no puede ser objeto de pronunciamiento por esta instancia, y además porque precisamente hay discusión sobre la fecha de notificación del acto principal, por ende, no entrará la sala a determinar si en el caso particular el punto de partida para la caducidad incluso era anterior a la fecha que se tomó, pues en todo caso el fenómeno habría ocurrido.

Decidido lo anterior, pasa la sala a pronunciarse sobre si al haberse "*confirmado*" el rechazo de la reposición en un acto posterior expedido en virtud de la solicitud de revocatoria directa pedida por el sancionado, y/o haberse corregido el acto inicial, se configura una excepción para computar la caducidad de la forma atrás señalada.

Pues bien, de acuerdo con la jurisprudencia es posible que la misma administración de lugar a que el término de la caducidad se compute desde un momento posterior a aquel en que se puso en conocimiento por primera vez el acto principal, lo que ocurre cuando por virtud de una aclaración o complementación se retoma un aspecto esencial de la decisión administrativa inicial, es decir, que se altere un punto que puede incidir de manera relevante en la situación del administrado.

Así por ejemplo, en auto del 28 de noviembre de 2019, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁴, estudiando la incidencia de la modificación posterior al acto inicial frente a la caducidad de la acción, planteó la siguiente tesis:

"Tesis: El acto administrativo por medio del cual se aclara uno previo que impuso una sanción pecuniaria a la demandante en el sentido de indicar que dicha multa sería calculada con fundamento en los salarios mínimos mensuales vigentes para la época de los hechos, es decir, para el año 2016, tiene la virtualidad de dar alcance a la situación jurídica creada en el acto inicial, y en ese orden, generar consecuencias concretas a la sociedad actora.

No ha operado el fenómeno de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que ha interpuesto la actora contra las decisiones que le han definido una investigación administrativa en el sentido de sancionarla con una multa cuyo alcance ha sido aclarado por medio de un acto administrativo expedido luego de haber concluido el trámite gubernativo, en el sentido de indicar que sería calculada según el salario mínimo del año 2016, esto es, el establecido para la época de los hechos" (negrillas propias del texto original).

De la argumentación expuesta por la alta corporación, se infiere que no cualquier alteración, modificación o adición, de la decisión inicial incide en el cómputo de la caducidad, pues lógicamente solo aquellas que resulten relevantes para la situación particular deben tenerse en cuenta, como ocurre en el caso particular estudiado en la providencia transcrita, pues el acto posterior definió el *quantum* de la sanción impuesta de forma precedente, por ende al precisar su alcance "no puede ponderarse de manera aislada" y resulta relevante para hacer el cómputo de la caducidad.

Trasladada esta teoría que comparte este Tribunal, al caso concreto, se advierte que si bien es cierto la Resolución PS-GJ 1.2.6.19.0591 del 6 de mayo de 2019, por la cual se negó la solicitud de revocatoria directa¹⁵, en su ARTÍCULO SEGUNDO decide "CONFIRMAR en todas sus partes la **Resolución PS-GJ.1.2.6.18.3459 del 28 de diciembre de 2018**, atendiendo los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente decisión", tal expresión no corresponde más que a una consecuencia lógica que incluso no era necesaria al haber decidido NO REVOCAR dicho acto administrativo, y de la cual no puede desprenderse ninguna alteración a la decisión principal que impuso la sanción ambiental controvertida por la parte actora, ni tampoco puede tomarse en el mismo sentido de la decisión similar contenida en el acto por el cual se decidió el recurso de reposición interpuesto, esto es, la Resolución PS-GJ 1.2.6.18.3459 del 28 de

¹⁴ Consejero Ponente Oswaldo Giraldo López, radicado 68001-23-33-000-2018-00853-01. Actor: COTRANDER LTDA. Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB

¹⁵ Fols. 276-280, C. 02 de primera instancia.

diciembre de 2018, en cuyo ARTÍCULO SEGUNDO¹⁶ se utiliza exactamente la misma expresión, pues a diferencia de este que constituye la finalización de la vía administrativa, la revocatoria directa es una actuación administrativa autónoma cuyo trámite no incide en el cómputo de la caducidad.

Por el contrario, tal como lo hizo notar la decisión del *a quo*, el artículo 94 del CPACA es claro al indicar que *"la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte **no procederá /.../ en relación con los [actos administrativos frente a los] cuales haya operado la caducidad para su control judicial"*** (negrilla y corchetes fuera del texto legal).

Esta previsión encuentra sustento precisamente en que el legislador quiso evitar que la herramienta de la revocación directa se utilizara por el administrado que dejó vencer los términos para acudir a la jurisdicción y pretendiese a través de esta figura tratar de revivirlos, como ocurre en el caso particular, y para corroborar esta interpretación basta con acudir al contenido del artículo 96 del mismo estatuto cuyo tenor literal es absolutamente diáfano, que se explica por sí solo:

"ARTÍCULO 96. EFECTOS. *Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo."*

Corolario de lo dicho, es que no le asiste razón al apelante al pretender que la caducidad se le compute desde la notificación del acto por el cual se resolvió de manera desfavorable su solicitud de revocación directa contra el acto que rechazó por extemporáneo el recurso de reposición contra el acto que le impuso una sanción ambiental.

Si había alguna discrepancia sobre la fecha de notificación del acto sancionatorio inicial, el escenario pertinente era la demanda que debió haberse presentado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto que rechazó el recurso, tal como se pronunció la juez de instancia, pero no acudir a una solicitud de revocatoria directa para tratar de revivir los términos extinguidos, o incluso aunque en ese momento no se hubiesen extinguido esos términos, tal proceder no tiene la virtualidad para suspender o interrumpir los términos de caducidad que iniciaron al día siguiente de la notificación.

Al haberse acudido a la figura de la revocatoria directa para enervar el rechazo del recurso de reposición se permitió que continuara corriendo el plazo para presentar oportunamente la demanda, distraendo su atención en aquella solicitud, en lugar de acudir al juez como era lo procedente para sustentar en el plano judicial los reproches

¹⁶ Fol. 273 reverso, *ibídem*.

frente a la decisión de rechazar por extemporáneo el recurso de reposición y de una vez los cargos contra la legalidad de la sanción impuesta.

En hilo con lo anterior, a la misma conclusión llega esta sala frente al argumento expuesto en la apelación en cuanto a que la Resolución PS-GJ 1.2.6.19.0591 del 6 de mayo de 2019 corrigió un error cometido en la actuación inicial y por ello encuentra procedente que a partir de su notificación se compute la caducidad.

En efecto, el ARTÍCULO TERCERO del mentado acto administrativo es del siguiente tenor: "*Corrójase el **error de digitación** en el expediente 3.11.016.1115, referente al NIT., del Municipio de Castilla la Nueva, así las cosas para todos los efectos el ente territorial se identificara (sic) con el NIT 800.098.190-4*" (negrilla de la sala).

Tal decisión se sustentó según la parte motiva del acto, en la solicitud elevada por la empresa de Transportes BCS SAS frente a la Resolución PS-GJ 1.2.6.18.0714 del 25 de abril de 2018, y en el artículo 209 de la Constitución Política, así como en los principios descritos en el artículo 3º del CPACA, la sentencia C-892 de 2001, doctrina sobre la aplicación del artículo 310 del CPC a los actos administrativos, y por último, concretamente el artículo 45 del CAPACA que expresamente dispone que:

"ARTÍCULO 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda." (Resaltado de la sala)

Como el error corresponde al Número de Identificación Tributaria del municipio aquí demandante, en el acto inicial que impuso la sanción, se trata evidentemente de un error de digitación como lo puso de manifiesto la entidad demandada al resolver la solicitud de corrección, que en nada altera el contenido material de la sanción impuesta, por ende resulta aplicable la disposición normativa transcrita, que dicho sea de paso tuvo que dejar expresamente el legislador con el nuevo Código precisamente para evitar que este tipo de formalidades se pretendan utilizar para revivir términos que se dejaron fenecer para controvertir la legalidad de los actos administrativos ante el juez, lo que ya venía sosteniéndose en la jurisprudencia.

Por último, sobre la calidad de enjuiciable del acto que niega la solicitud de revocatoria directa, también es abundante la jurisprudencia que respalda lo dicho por la juez de primera instancia, en cuanto a que no es una decisión susceptible de control judicial porque no crea, modifica o extingue una situación jurídica. Se cita la línea jurisprudencial, reiterada *in extenso* así:

"En efecto, **los actos administrativos por medio de los cuales se niega una solicitud de revocatoria directa son actos administrativos no susceptibles de control judicial**. Así lo ha sostenido esta Corporación en múltiples oportunidades. La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 4 de octubre de 2018¹⁷, reiteró dicho criterio así:

"[...] Sobre el punto, **esta Corporación ha estimado que la decisión que niega una revocación no tiene control alguno**, atendiendo a lo estatuido en el artículo 72 del C.C.A., en el sentido de que ni la petición ni la decisión que recaiga sobre la solicitud de revocatoria revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo. La siguiente providencia refleja lo anunciado:

"Contra las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa el interesado tiene dos opciones: acudir a la vía jurisdiccional si en tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se dan los presupuestos para su ejercicio (artículo 85 en concordancia con el 135 del C.C.A.), o solicitar la revocatoria directa.

Si se acoge esta última, en principio, el acto que la resuelve no tiene control jurisdiccional, ya que sería un mecanismo para desconocer una decisión inicial ejecutoriada contra la que no se agotó la vía gubernativa y frente a la cual muy seguramente ya había operado el fenómeno de la caducidad. Por esta razón el artículo 72 ibídem previene que:

"Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo".

Sin embargo, bien puede acontecer, en casos excepcionales, que el acto que resuelva la solicitud de revocatoria directa modifique total o parcialmente el acto inicial y tal decisión se adopte en contravención a la ley, como cuando, por ejemplo, quien solicita la revocatoria directa es un tercero y al titular del derecho revocado no se le cita a la actuación administrativa que surge en el trámite de la revocatoria; o cuando el interesado hace la petición y no se tiene en cuenta a un tercero que podría resultar afectado; o cuando la modificación parcial o total que operó en el acto que resolvió la revocatoria reconoce el derecho que reclama el titular pero sin ajustarse a la ley en tal reconocimiento.

Ante estos eventos se está en presencia de un nuevo pronunciamiento, no contemplado en el acto revocado, y sería inconcebible sostener que derechos reconocidos a través de un recurso extraordinario de revocatoria directa escapan del control contencioso administrativo¹⁸.

En sentencia del 17 de septiembre de 1998 se reiteró este criterio, aduciendo que admitir una demanda contra un acto que resuelve una revocatoria como la que nos ocupa, sería tanto como permitir que se controvierta la firmeza del acto en desmedro de principios de orden público recogidos en normas como las que fijan términos para la presentación oportuna de los medios de control judicial, lo cual redundaría en la posibilidad de revivir ilegalmente términos. La Sección se pronunció acotando las siguientes razones:

"La Corporación, interpretando lo dispuesto en el artículo 72 del C.C.A., esto es, que ni la petición de revocación ni la decisión respectiva reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ha inferido que cuando la decisión niega la revocación, escapa al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo, por la sencilla razón que de asumir dicho control implicaría el del acto en firme, cuya revocación se niega, puesto que el objeto de la controversia judicial y el control correspondiente

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 4 de octubre de 2018. núm. único de radicación: 11001-03-24-000-2012-00143-00. Demandante: CONDUCCOOP. M.P. Oswaldo Giraldo López.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. No. 2640. Auto del 3 de diciembre de 1993. M.P. Dr. Miguel González Rodríguez.

serían ni más ni menos el de este último, cuestión que es la atinente a la acción contencioso administrativa incoada por la actora, con lo cual, entonces, se estarían reviviendo los términos frente a dicho acto. A lo anterior ha de agregarse una razón sustancial, cual es la de que la decisión que recae sobre la solicitud de revocatoria directa no se integra con el acto que se pide revocar, por no ser parte de la vía gubernativa, de allí el tratamiento jurisprudencial y doctrinario que se le da de "recurso extraordinario", y que, cuando se profiera en sentido negativo, no crea una situación jurídica nueva, por lo cual, no adquiere la entidad de acto administrativo en el sentido de decisión ejecutoria, ya que ésta viene dada desde el acto objeto de esta decisión negativa. Tampoco tiene vía gubernativa, ni la solicitud que le precede da origen al silencio administrativo. De allí que, por el contrario, cuando la decisión es la de revocar el acto y afecta a otras personas, si es susceptible, en principio, de control jurisdiccional, dado que viene a crear una situación jurídica nueva, de sentido contrario a la contenida en el acto revocado."¹⁹ (Subrayas de la Sala).

Tal posición ha sido acogida de manera uniforme, pacífica y reiterada hasta nuestros días²⁰, circunstancia que impone declarar de oficio la excepción de inepta demanda por lo esgrimido inicialmente en el presente capítulo [...]" (Destacado del Despacho).

También fue reiterada por la Sección Primera del Consejo de Estado en proveído de 29 de octubre de 2018²¹, en el siguiente sentido:

"[...] Sobre el tema, esta Corporación ya se ha pronunciado en diferentes decisiones judiciales, en las que ha sostenido, de manera reiterada, que los actos administrativos que niegan una solicitud de revocatoria directa no tienen control jurisdiccional alguno debido a que los mismos no reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, criterio que coincide con el adoptado en el auto de 6 de agosto de 2018, impugnado.

En efecto, al no contener una manifestación de voluntad de la administración que incluya nuevas decisiones en relación con el acto definitivo, el que niega la solicitud de revocatoria directa del mismo no tiene control jurisdiccional. En este caso la Resolución 56409 de 2014 en nada cambió la negativa de conceder la patente decidida en las Resoluciones 42278 y 66536 de 2013, expedidas por la SIC.

Esta Sala, en relación con el asunto que nos ocupa, en providencia de 23 de octubre de 2014²², sostuvo:

"[...] Por su parte el artículo 96 del CPACA., consagra que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

La jurisprudencia tiene precisado que en virtud de la misma, el acto que decida la solicitud de revocación directa no tiene recursos, y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo, ya que no hace parte de la vía gubernativa y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por lo cual no es susceptible de acción contencioso administrativa. No así el acto que conceda la revocación directa, es decir, el acto revocatorio, que justamente por significar una

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 17 de septiembre de 1998. C.P.: Juan Alberto Polo Figueroa, radicación número: 3831.

²⁰ Las siguientes sentencias han reiterado la posición: Sentencia del 5 de julio de 2018 proferida en el proceso número 05001-23-31-000-2006-01233-01, Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate (descongestión). Fallo del 21 de junio de 2018 expedido en el proceso con radicación número 05001-23-31-000-2008-00562-01, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate (descongestión). Providencia del 5 de mayo de 2016 dictada en el proceso 25000-23-24-000-2010-00260-01, con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala. Fallo del 23 de febrero de 2012 emitido en el expediente 11001-03-25-000-2001-00308-01, con ponencia de la Consejera de Estado María Elizabeth García González; entre otras.

²¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 29 de octubre de 2018. Núm. único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00115-00. Demandante: NOVARTIS A.G. M.P. Hernando Sánchez Sánchez (E).

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 23 de octubre de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, número único de radicación 25000-23-41-000-2014-00674-01.

nueva situación jurídica frente a la del acto revocado, pasa a ser un nuevo acto administrativo, de allí que se considere que la revocación directa es la sustitución supresión de un acto administrativo mediante otro acto administrativo [...]” (Destacado de Sala).”²³

De esta clara y pacífica línea jurisprudencial, es evidente que no le asiste razón al apelante cuando afirma que el acto que decidió la revocatoria directa sí es susceptible de enjuiciamiento por el hecho de haber “*confirmado*” el acto que no revocó, esto es, aquel que rechazó la reposición administrativa por extemporánea, y porque corrigió un error de digitación, pues cabe aquí reiterar lo dicho líneas atrás sobre la irrelevancia de esas dos “*decisiones*” para considerar que este último introdujo cambios relevantes en las decisiones iniciales que sí debían ser objeto de control de legalidad, pero en virtud de una presentación oportuna de la demanda.

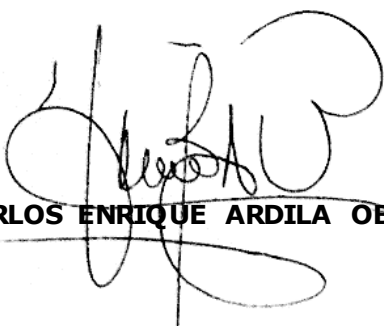
Por todo lo anterior, se confirmará la decisión del *a quo* de rechazar la demanda incoada por el MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA contra la CORMACARENA.


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


RESUELVE

- PRIMERO:** **CONFIRMAR** el auto del 18 de diciembre de 2019, que declaró probada de oficio la excepción de caducidad del presente medio de control, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo 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. 01 celebrada el 6 de agosto de 2020, según acta No. 29.


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

²³ Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 18 de diciembre de 2019. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Radicado: 11001-03-24-000-2013-00343-00. Actor: Juan Carlos Llanos. Demandado Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro.