

República de Colombia



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, junio catorce (14) de dos mil dieciséis (2016)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: UNIÓN DE TRANSPORTADORES DEL LLANO LTDA- UTRANSLLANOS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE

EXPEDIENTE : 50001- 33 – 33-004 – 2015– 00292- 01

Resuelve la Corporación, en 2ª instancia, el recurso de apelación formulado por apoderado de la parte el accionante, contra el auto proferido el 09 de junio del 2014, por el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual rechaza de plano la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES

HECHOS

1.- Comenta que mediante **Resolución No 305, del 31 de julio de 2009**, el Alcalde de Villavicencio otorgó habilitación a la empresa **UNIÓN DE TRANSPORTADORES DEL LLANO LTDA- UTRANSLLANOS**, para prestar el servicio público de transporte colectivo municipal en el radio, acción y características que allí se detallan.

2.- Informa que con **Resolución No 046 de 2009**, el **SECRETARIO DE TRANSITO Y TRANSPORTE del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, determinó el recorrido de las rutas de transporte asignadas a la empresa **UTRANSLLANOS**.

3.- Dice que actualmente en el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, existen 8 empresas de transporte público legalmente habilitadas para prestar el servicio público en esta ciudad, de las cuales 7 conformaron una Unión Temporal denominada **UNIRUTAS** con el fin de solicitar la operación y control de las rutas producto de la reestructuración que se llevaría cabo en el Ente Territorial.

4.- Comenta que con Decreto 256, del 31 de octubre de 2014, el Alcalde de **VILLAVICENCIO** establece las políticas, parámetros y reestructuración del transporte público colectivo, donde en su parte considerativa reconoce la existencia de 8 empresas de transporte público colectivo legalmente habilitadas para prestar el servicio en la ciudad, así como la existencia de la Unión Temporal **UNIRUTAS** y su solicitud para operar y controlar las rutas que arroje la reestructuración del transporte público colectivo de **VILLAVICENCIO**.

5.- Indica que en ese Decreto se reorganiza el sistema de transporte público colectivo de **VILLAVICENCIO**, que en su artículo 1º ordena pasar de 237 rutas a 65. Que dentro de esas 237 rutas, se encontraban las asignadas a la empresa **UTRANSLLANOS**.

6.- Sostiene que dicho Decreto en su artículo 5 autorizó la operación y control de las rutas en la ciudad de **VILLAVICENCIO** de manera exclusiva a la Unión Temporal **UNIRUTAS**, desconociendo flagrantemente la existencia de la empresa **UTRANSLLANOS**.

7.- Manifiesta que mediante derecho de petición del 30 de enero de 2015, solicita a la Alcaldía la adición del Decreto 256 de 2014, para incluirla en la operación y control de las rutas de servicio público en la ciudad de **VILLAVICENCIO**, petición que fue resuelta por la **SECRETARIA DE MOVILIDAD**, con oficio 1703-23-00133, del 10 de febrero de 2015, negó lo solicitado.

8.- Esgrime que nuevamente presentó derecho de petición en la Alcaldía de **VILLAVICENCIO**, donde solicitó una respuesta directa del Alcalde, respondiendo su solicitud otra vez la Secretaría en mención, ratificando en su contenido en la anterior respuesta.

PROVIDENCIA APELADA

El A-quo mediante auto del 09 de junio de 2014, consideró que en el asunto en cuestión había operado la caducidad del respectivo medio de control, toda vez que, que el Decreto 256, del 31 de octubre de 2014, fue publicado en el Boletín oficial No 123, del 05 de noviembre de 2014, en la página web del **MUNICIPIO DE**
Rad. 500013333004-2015-00292-01 NR.
Actor: **UNION DE TRANSPORTADORES DEL LLANO LTDA- UTRANSLLANOS**
Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

VILLAVICENCIO, tal como lo deja entrever la constancia visible a folio 67, y revisada la demanda y sus anexos se tiene que la parte interesada presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría 48 judicial II Administrativa de **VILLAVICENCIO**, el 19 de mayo de 2014, cuando ya habían transcurrido más de los 4 meses de la publicación del citado Decreto.

Igualmente mencionó que con Oficio No 1703-23-01830, del 25 de noviembre de 2014, se le resolvió el derecho de petición presentado por el representante legal el 11 de noviembre de 2014, por medio del cual había solicitada la explicación de la exclusión de **UTRANSLLANOS** y el Oficio No 1703-23-00133, del 10 de febrero de 2015, que negó lo solicitado el derecho de petición radicado el 30 de enero de 2015, correspondiente a que se adicionara el Decreto No 256, del 31 de octubre de 2014, en el sentido de incluir la empresa accionante en la operación y control de las rutas, actos administrativos que no fueron demandados (fls 71 – 72 C-1ª inst).

RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN

Contra el anterior proveído la sociedad demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

Dice que como bien lo anotó el A Quo, el acto administrativo demandado, Decreto 256, del 31 de octubre de 2014, fue publicado el 05 de noviembre de 2014, sin embargo, afirma que esta no es la fecha la que debe tenerse en cuenta para efectos de aplicar la caducidad del presente medio de control, toda vez que el acto acusado, fue objeto de pronunciamiento por parte de la Administración Municipal mediante Oficios 1703-23-01830, del 25 de noviembre de 2014 y 1703-23-00133, del 10 de febrero de 2015, mediante los cuales niega la petición a **UTRANSLLANOS** de modificar el acto demandado, concluyendo así la culminación del procedimiento administrativo o el agotamiento de la vía gubernativa.

Por lo anterior, sostiene que para el computo de la caducidad, la fecha tener en cuenta es aquella que culmina el procedimiento administrativo, esto es, el **10 de febrero de 2015**, fecha del último oficio mencionado, con el cual la Administración negó la petición de modificar el Decreto 256, del 31 de octubre de 2014.

Comenta que el Juez de 1ª instancia desconoció lo dispuesto en el artículo 163 del C.P.C.A, el cual esgrime que si el acto fue objeto de recursos ante la Administración, debe entenderse demandados los actos que los resolvieron, por esa razón no se demandaron específicamente los oficios antes referenciados, porque bajo ese precepto normativo, se entendían demandados, al contener ellos un pronunciamiento expreso sobre el acto administrativo principal, que es el Decreto 256, del 31 de octubre de 2014, sobre el cual giran las pretensiones de la demanda.

Finaliza expresando que no podía entrar a demandarse el susodicho Decreto, cuando se encontraba pendiente por parte de la Administración pronunciamiento frente a la adición y/o modificación del acto administrativo solicitado por la sociedad actora, pronunciamiento que se obtuvo finalmente el **10 de febrero de 2015**, concluyendo así el procedimiento administrativo (fls 73– 75 C-1ª inst).

RESOLUCIÓN RECURSO DE REPOSICIÓN

El A Quo negó el recurso de reposición, al no haber duda alguna que en el asunto en cuestión se presentó el fenómeno de la caducidad de la acción, conforme lo indicó en el auto recurrido.

Aclara que por regla general los actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de una colectividad no son susceptibles de recursos, a menos que la Ley disponga lo contrario, por lo que, el Oficio No 1703-23-00133 no es el que finaliza lo que anteriormente se denominaba vía gubernativa, toda vez que, no solo al Decreto demandado no le cabía recurso alguno, sino que ese oficio simplemente se limitó a resolver un derecho de petición, no siendo el producto de la interposición de medio de impugnación administrativa alguno (fls 78 – 79 C-1ª inst).

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.C.A, este Tribunal es competente para conocer en 2ª instancia el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, como es, el que rechaza la demanda (Artículo 243, Inciso 1º C.P.C.A) por caducidad de la acción (Artículo 169, inciso 1º C.P.C.A).

El asunto en cuestión, se centra en decidir, si la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, se presentó dentro del término legal.

Tenemos que el artículo 164 del C.P.C.A, señala la oportunidad para presentar la demanda, que para el caso de la de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 2º, literal d, consagró un término de **4 meses**, contados a partir del día siguiente de la **publicación**, notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo definitivo, según sea el caso. Significa esto, que una vez pasado dicho término, **imposibilita al interesado de demandar el acto administrativo ante la jurisdicción contencioso administrativo.**

De esta manera, la caducidad se produce cuando el plazo concedido por la Ley para ejercer la respectiva acción ha vencido, lo cual constituye un presupuesto para el ejercicio del derecho de acción. **El término de caducidad fijado por el Ordenamiento Jurídico, se fija sin consideración a situaciones personales**, pues lo que se busca es garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales frente a situaciones en las cuales el interesado no activa el aparato jurisdiccional dentro del término establecido, así que, corresponde a las partes asumir la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo señalado por la Ley, y de no hacerlo, pierdo la posibilidad de ejercer su derecho por vía judicial.

Como lo ha manifestado el **H. CONSEJO DE ESTADO**, para que opere la caducidad deben concurrir dos supuestos, el transcurso del tiempo y el no ejercicio del correspondiente medio de control dentro del plazo establecido por el Legislador, indicando al respecto que *"La caducidad se configura cuando ha vencido el plazo establecido por la ley para el ejercicio de uno los medios de control judicial. Así pues, la caducidad puede entenderse como el fenómeno jurídico en virtud del cual el titular de un medio de control judicial pierde la facultad de acudir ante la jurisdicción por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley¹.*

CASO CONCRETO

La parte actora en su recurso de apelación argumenta que la caducidad del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe computarse a partir del **10 de febrero de 2015**, pues esta es la fecha del Oficio 1703-23-00133, por medio del cual la Administración municipal niega la petición de modificar

¹ Auto interlocutorio del 23 de agosto de 2013, Sección 3ª, Subsección A, C.P, MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, radicado No 11001-03-26-000-2013-00057-00 (47036).

Rad. 500013333004-2015-00292-01 NR.

Actor: **UNION DE TRANSPORTADORES DEL LLANO LTDA- UTRANSLLANOS**

Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

el Decreto 256, del 31 de octubre de 2014, culminándose con él el procedimiento administrativo, entendiéndose que tanto ese oficio como el No 1703-23-01830, del 25 de noviembre de 2014, fueron demandados al tenor de lo dispuesto en el artículo 163 del C.P.C.A, al contener ellos un pronunciamiento expreso sobre el acto administrativo principal, que es el Decreto 256, del 31 de octubre de 2014.

Para la Sala habrá de confirmarse la providencia recurrida, por cuanto los reproches consignados en el recurso de apelación no tiene sustento normativo alguno que lleven a su prosperidad.

Tenemos que la sociedad accionante por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho demanda un **acto administrativo de carácter general**, tal como es, el Decreto No 1000-21/256, del 31 de octubre de 2014, porque si bien en el artículo 5º autoriza a la unión temporal **UNIRUTAS**, la operación y control de las rutas en el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, lo cierto es, que el mismo tiene como fin la reestructuración del transporte público colectivo en este municipio, es decir, que sus efectos son de carácter general, sin que esté entrando a regular en principio una situación particular y concreta, no obstante, la parte actora considera que este le está perjudicando un derecho que afirma tener y que dicho acto administrativo le está impidiendo ejercer.

En principio lo que determina la escogencia de la acción, es la naturaleza de la naturaleza del acto administrativo, esto es, si es de carácter general o particular, pues para los primeros esta instituida la acción de nulidad simple para debatir su legalidad, mientras que para los segundos se consagra la nulidad y restablecimiento del derecho, porque además de buscarse la defensa del ordenamiento jurídico, también se pretende el resarcimiento de un derecho subjetivo que se considera lesionado por el acto administrativo, sin embargo, en aplicación de la teoría de los motivos y finalidades se permite que una persona pueda a través de la nulidad simple cuestionar la legalidad de un acto particular y concreto, o ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto de carácter general cuando ocasione la afectación de un derecho particular y concreto, empero, esta elección no queda al arbitrio del accionante, sino que dependerá de los motivos de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la Ley, en otras palabras, los fines y motivos que tiene el demandante para el ejercicio de la acción, deben coincidir con aquellos que permite la misma.

El H. CONSEJO DE ESTADO en auto del 23 de agosto de 2013, Sección 3ª, Subsección A, C.P. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, radicado No 11001-03-26-000-2013-00057-00 (47036), luego de explicar el desarrollo jurisprudencial que se ha decantado frente a la teoría de los móviles y finalidades, dijo que esta teoría quedó expresamente consagrada en la Ley 1437 de 2011, en sus artículos 137 y 138.

El artículo 137 de la norma citada indica:

"Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

(...).

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-259** de 2015.

El artículo 138 del C.P.C.A prescribe:

Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al

particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel. (Negrilla fuera de texto).

En el sub judice la demanda pretende la nulidad del artículo 5º del Decreto No 1000-21/256 del 31 de octubre de 2014 "Por medio del cual se establecen las políticas, parámetros y reestructuración del transporte público colectivo en la Ciudad de Villavicencio- Meta" (fls 17 – 30 C-1ª inst), por cuanto este excluyó a la sociedad **UNIÓN DE TRANSPORTADORES DEL LLANO LTDA- UTRANSLLANOS** de la operación y control de las rutas en el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, lo que según la demandante, el acto administrativo parcialmente acusado, no solo transgrede las normas superiores en las que debía fundarse, sino además desconoce su derecho de audiencia y defensa, pretendiendo como restablecimiento del derecho que el municipio proceda a adicionar el Decreto en mención, en el sentido de que se le incluya como empresa de transporte habilitada para la operación y control de las rutas establecidas en este (fls 1 – 11 C-1ª inst).

Del anterior análisis, se desprende que la accionante con la demanda no solo persigue la defensa de la legalidad en abstracto, pues también busca que se le restablezca su situación particular y concreta, que afirma le ha sido transgredida con el artículo 5º del Decreto demandado, caso que puede ser analizado con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que permite no solo un control de legalidad del acto administrativo, sino resarcir el derecho particular afectado por la norma demandada, sumado al hecho, que ya existe norma expresa que admite en ejercicio de dicho medio de control demandar actos administrativos de carácter general.

De tal manera, como lo señala el inciso 2 del citado artículo 138, el accionante debe observar un término para el ejercicio de la demanda, so pena de que caduque la acción, el cual es de 4 meses contados a partir del día siguiente a su publicación.

El Decreto No 1000-21/256 del 31 de octubre de 2014 fue publicado el **05 de noviembre de 2014** en el boletín oficial No 123, según constancia del **SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y PRENSA** de la **ALCALDÍA** de **VILLAVICENCIO** obrante a folio 67 del cuaderno de 1ª instancia.

En consecuencia, tenía la sociedad actora para demandar hasta el **06 de marzo de 2015**, pero ello no ocurrió, porque la demanda se interpuso hasta el **03 de**

junio de 2015 (fl 57 acta individual de reparto), es decir, casi **3 meses después** de haber fenecido el plazo para accionar, sin que pueda decirse que con la solicitud de conciliación extrajudicial haya suspendido el computo de la caducidad, pues se radicó el **19 de mayo de 2015**, cuando el plazo estaba más que vencido (fl 56 C-1ª inst).

Ahora bien, considera la recurrente que este plazo no se puede contar a partir de esa fecha, sino a partir del **10 de febrero de 2015**, fecha en la que la administración le negó mediante el Oficio No 1703-23-00133 la adición o modificación del Decreto 256 de 2014, considerando que con la expedición de este acto administrativo se culmina el procedimiento administrativo, o lo que era llamado anteriormente, vía gubernativa.

Para este Juez Colegiado, ese argumento no tiene vocación de prosperidad, en primer lugar, porque el artículo 75 del C.P.C.A, es claro en prescribir que contra los actos administrativos de carácter general no procede recurso alguno, es decir, que no es posible agotar, como ahora se denomina, la actuación administrativa, al no ser que la Ley disponga en un caso particular otra cosa.

Segundo, la Entidad actora pasó sendos derechos de petición tras la expedición del Decreto demandado (fls 31, 32, 37, 38 y 41, 42 C-1ª inst) , como fue concretamente el que se avizora a folio 37, con el que solicitó la adición al Decreto 256 de 2016, para incluirla en la operación y control de rutas de servicio público urbano asignadas mediante la Resolución No 305 de 2009 (fls 37 – 38 C-1ª instancia), siendo resuelto con el Oficio No 1703-23-00133, del 10 de febrero de 2015, que en términos sencillos le niega lo solicitado (fls 39 – 40), y que según ella con este se culmina el procedimiento administrativo. Afirmación que no tiene fundamento ni asidero alguno, toda vez que, este oficio se limitó a resolver el derecho de petición que en interés particular elevó la demandante, lo que generó un acto administrativo de carácter particular o individual, luego, no se explica que relación pueda tener estos oficios con el Decreto acusado, pues se profirió en una actuación administrativa totalmente distinta a la que originó el susodicho Decreto, por tanto, no tenga ningún tipo de interdependencia o conexidad con este, sumado al hecho, que de ninguna manera un acto administrativo particular y concreto puede llegar modificar un acto administrativo de carácter general, como es la naturaleza de la norma demandada, por ser de inferior jerarquía.

Por tal razón, si la accionante consideraba que los oficios con los que la Administración le dio respuesta a sus derechos de petición, le vulneraron algún derecho de índole particular y con ello le ocasionaron un perjuicio, debió demandarlos,

ya que son totalmente independientes a la existencia del Decreto demandado, es decir, no guardan ninguna conexidad con este.

Y tercero, como contra un acto administrativo general no procede ningún tipo de recurso, solamente en los casos expresamente señalados en la Ley, por regla general el procedimiento administrativo culmine con su expedición, por lo que, si se pretende demandarlos con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe observar el término de su caducidad, el cual empieza a partir del día siguiente a su publicación.

En el mismo sentido, no tiene razón el recurso de apelación, cuando afirma que esos oficios se consideraron demandados junto con el Decreto No 1000-21/256 del 31 de octubre de 2014, de acuerdo con lo señalado por el artículo 163 del C.P.C.A, porque esta norma hace referencia a que se **entenderán demandados los actos que resolvieron los recursos que se interpusieron contra el acto administrativo**, no siendo aplicable al caso en concreto, pues como se dijo hace un momento, contra los actos administrativos de carácter general no procede recurso alguno, aunado a que, se insiste, que lo que hicieron dichos oficios fue resolver derechos de petición de interés particular que formuló la sociedad demandante.

Finalmente, si su preocupación es que el Decreto acusado contiene efectos nocivos que afectan el orden público, tal como lo expresó al culminar sus argumentos contenidos en el recurso de alzada, es pertinente indicarle que el mecanismo judicial para resolver tal planteamiento es el medio de control de **NULIDAD SIMPLE**, el cual puede instaurarse en cualquier momento.

Son más que razones suficientes para despachar desfavorablemente los argumentos planteados en el recurso de alzada y confirmar la decisión de 1ª instancia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 09 de julio de 2015, mediante el cual rechazó de plano la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa **DESANOTACIÓN** en los respectivos libros.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

Discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha, según acta

N.023.-



TERESA HERRERA ANDRADE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO

BANCA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
SECRETARIA GENERAL
Auto anterior se notifica a las partes por anotación e
ESTADO No.

~~25 JUN 2016 000100~~

SECRETARIO (A)