



AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

Cartagena de Indias D.T. y C., trece (13) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Acción	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-008-2017-00083-00
Demandante	RALIS NÚÑEZ TORRES
Demandado	MUNICIPIO DE TURBACO – SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Caducidad de la acción cuando se alega falta de notificación de los actos administrativos demandados</i>

I.-ASUNTO

Revisada la actuación cumplida en el asunto, procede el Despacho, a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte accionada, en contra del auto dictado el 30 de octubre de 2017, por medio del cual, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, no encontró probada la excepción de caducidad de la acción.

II. ANTECEDENTES

2.1 Auto apelado¹

El asunto en referencia, fue conocido por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, quien, por medio de providencia del 30 de octubre de 2017, decidió no acoger los argumentos expuesto por la entidad demandada, frente a la existencia de una caducidad de la demanda, teniendo en cuenta que, en el caso de marras, el accionante ha manifestado que los actos administrativos por los cuales se le sanciona, no le fueron notificados, y por esa razón, no tuvo oportunidad de iniciar la actuación tendiente a controvertir administrativamente los mismos, y mucho menos, puedo presentar la demanda dentro del plazo estipulado para ello.

También expuso el *a quo*, que cuando se trata de violaciones al debido proceso, por falta de notificación, no es posible computar el término de caducidad de la acción, pues el interesado en la decisión administrativa desconocía la misma.

¹ Folio 74 c. 1





AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

2.2. Fundamentos del recurso de apelación²

El apoderado de la parte demandada, interpuso recurso de apelación en audiencia, manifestando que sí existe caducidad de la acción, la Secretaria de Tránsito de Turbaco sí notificó en debida forma los actos administrativos que sancionan al actor.

En ese sentido sostiene que en una primera oportunidad, la entidad accionada libró las comunicaciones para efectos de surtir la notificación personal al sancionado, sin embargo, la empresa de correos certificó que la vivienda se encontraba cerrada; por ello, se procedió a realizar la notificación del actor por aviso, por lo cual se encuentra surtido este requisito en cuestión, pruebas estas que se encuentran en el expediente.

Expone, que con posterioridad a la notificación, se surtió la audiencia en la que se declaró contraventor al señor Ralis Núñez; y luego, el demandante presenta un derecho de petición, mediante escrito del 9 de diciembre de 2016, para que se le entregaran todos los soportes objeto de la actuación administrativa; dicha petición fue respondida el 12 de diciembre de ese mismo año.

Considera el apelante, que la intención del actor es inducir al error al juez, demandando la nulidad de un derecho de petición que únicamente solicita información, para obtener como resultado adicional, la nulidad de dos actos administrativos o resoluciones que le imponen una sanción por haber cometido infracciones de tránsito.

2.3. Oposición al recurso³

Expone que el recurso en comento no está llamado a prosperar, toda vez que el mismo apoderado de la entidad accionada reconoció que el lugar de domicilio del señor Ralis Núñez se encontraba cerrado cuando llegaron las comunicaciones de notificación; por lo anterior concluye que era necesario que la entidad agotara los demás medios para efectos de realizar el deber de notificación y no lo hizo.

² Min 6:02

³ Min 9:18



AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

III. CONSIDERACIONES

3.1. Control de Legalidad.

Tramitada la Segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

3.2. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena.

3.3. Problema Jurídico

La Sala se centrará en el estudio de los argumentos expuestos por la parte recurrente, así:

¿Es posible estudiar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente actos administrativos que no fueron demandados?

¿Tiene competencia el Juez de segunda instancia, para declarar probada, de oficio una excepción previa que no ha sido objeto de pronunciamiento por el Juez de primera instancia?

3.4. Tesis de la Sala

La Sala Conformará la providencia de primera instancia, atendiendo a que, en el expediente no se encuentra demostrado que la demanda presentada contra el oficio del 12 de diciembre de 2016, expedido por la entidad demandada, estuviera caducada, porque se presentó dentro de los 4 meses siguientes a su expedición, de conformidad con los planteamientos que a continuación se exponen.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

Para resolver el presente asunto, la Sala adelantará el siguiente estudio: (i) Generalidades de la caducidad de la acción; (ii) caso en concreto; y (iii) conclusión.

3.5. Marco Jurisprudencial sobre caducidad

3.5.1. Generalidades de la Caducidad de la acción

La caducidad es el fenómeno procesal en virtud del cual, por el sólo transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde la posibilidad de demandar en la vía jurisdiccional. En ese sentido, debe entenderse que, la caducidad, como presupuesto para interponer la acción, obedece a la necesidad que tiene el Estado de estabilizar las situaciones jurídicas y, en ese sentido, ésta juega un papel trascendente en la medida que tiene como finalidad cerrar toda posibilidad al respectivo debate jurisdiccional.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, al respecto de este tema ha expuesto que:

"La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en el sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional.

Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales. En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal.

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento del elemento temporal que es manifiesto en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública"⁴.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCION C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00537-01(45092)



AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

De manera concreta, en lo que la caducidad se refiere, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 164 numeral 2 del CPACA., prescribe lo siguiente:

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

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

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;".

De la anterior normatividad, se desprende que el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, corresponde a 4 meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

3.6. Caso en concreto

3.6.1 Hechos probados

En el proceso se encuentran relacionadas las siguientes pruebas.

- Derecho de petición presentado por el Demandante, ante el Secretario de Tránsito y Transporte Municipal de Turbaco Bolívar, el 9 de diciembre de 2016 (fl. 7-8).
- Respuesta al derecho de petición anterior, de fecha 12 de diciembre de 2016, folio 8 y 62.
- Anexos a la respuesta del derecho de petición que contiene la actuación administrativa que culminó con la imposición de las sanciones contenidas en las Resoluciones No. TBF2016013396 de mayo 31 de 2016, y TBF2016019376 de fecha 2 de septiembre de 2016 (fl. 9-22 y 63 - 77).
- Consulta de SIMIT de fecha 17 de agosto de 2016, sobre el estado de cuenta de la cedula No. 73.152.158, en que aparecen relacionados la Resolución No. TBF2016013396 del 31 de mayo de 2016, y la fotomulta No. TUR0081268 notificada el 17 de junio de 2016 ().



AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

3.6.2 Análisis de los fundamentos del recurso de apelación

El objeto del recurso consiste en determinar si existe caducidad del medio de control en mención, porque las Resoluciones No. TBF2016013396 de mayo 31 de 2016, y TBF2016019376 de fecha 2 de septiembre de 2016, no fueron demandadas en tiempo, es decir, dentro de los 4 meses que establece el art. 164 del CPACA, ya que la última le venció la oportunidad para demandarla, el 11 de enero de 2017; pero la misma se presentó el 19 de abril de ese año, se configuró tal fenómeno jurídico.

Agrega, que no existe duda sobre la notificación del demandante en su residencia para que compareciera al procedimiento administrativo que culminó con las multas impuestas, para tal fin se apoya en las copias de las guías que obran en el expediente administrativo, en donde se manifiesta que se encontró cerrado el inmueble donde reside el actor, pero se notificó por aviso; por eso no hay duda sobre la notificación.

Para resolver el recurso, la Sala en primer lugar se referirá a las pretensiones de la demanda que fijan el acto demandado, para una mejor comprensión del asunto; y luego, se referirá a la excepción planteada.

En el caso bajo estudio, se encuentra que, el señor RALIS NÚÑEZ TORRES, presentó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto que se declare:

- i) La nulidad del acto de fecha 12 de diciembre de 2016, por medio del cual se le da respuesta al derecho de petición elevado por el demandante, al municipio de Turbaco,
- ii) Que se declare la nulidad del acto anterior, por no haber sido notificado en legal forma de las actuaciones administrativas
- iii) Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se condene al municipio de Turbaco, a declarar que son nulas las Resoluciones No. TBF2016013396 de mayo 31 de 2016, y TBF2016019376 de fecha 2 de septiembre de 2016.

Al momento de contestar la demanda, el apoderado de la entidad accionada sostuvo que existía caducidad por lo motivos expresados como fundamentos del recurso, y que fueron sintetizados a lo largo de esta providencia.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

Teniendo en cuenta lo anterior, advierte este Tribunal que, la excepción planteada se refiere a la caducidad del medio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a los actos administrativos que impusieron la sanción al actor, que son, las Resoluciones No. TBF2016013396 de mayo 31 de 2016, y TBF2016019376 de fecha 2 de septiembre de 2016; pero no se tuvo en cuenta que, en realidad, el acto demandado, es la respuesta al derecho de petición contenido en el documento del 12 de diciembre de 2016 (fl. 8 y 62), sobre el cual, no existe pronunciamiento por parte del Juez de Primera Instancia.

Adicionalmente, el Juez no fijó como actos demandados las resoluciones atrás mencionadas, tomando una medida de saneamiento, en donde fijara el objeto del proceso; sino que, se refirió al procedimiento de expedición de estas resoluciones, sin que ellas fueran objeto de censura dentro de este debate.

Ahora bien, esta Corporación no puede entrar a estudiar el recurso contra unos actos que no son objeto de debate, si no hay previamente una adecuación del proceso, porque estaría fallando *ultra petita*, lo que no le es permitido, respondiendo así el primer problema jurídico planteado; por eso se referirá exclusivamente al oficio mencionado,

En ese sentido, se tiene que, el término para presentar la demanda contra el oficio de fecha 12 de diciembre de 2016, comenzó a correr desde el día siguiente a su notificación, es decir, el 13 de diciembre de ese mismo año; por lo que, los cuatro meses para presentar la demanda vencerían el 13 de abril de 2017; como quiera que la solicitud de conciliación extrajudicial según consta en el acta que obra a folio 24 del expediente, se presentó el 1º de febrero de 2017, y se expidió la constancia el 19 de abril del mismo año, fecha en la que se presentó la demanda, debe concluirse que la misma se hizo en tiempo, puesto que se había interrumpido el termino desde el 1º de febrero al 13 de abril de 2017, que equivale 72 días.

Por lo antes expuesto, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia, pero por las razones aquí plasmadas, y no por las expresadas en la providencia objeto de apelación.

Ahora, en relación con el segundo problema jurídico planteado, esta judicatura considera necesario realizar un llamado de atención al *a quo* para que determine si el oficio de fecha 12 de diciembre de 2016, realmente tiene la naturaleza de acto administrativo, ya que no puede el Juez de segunda instancia realizar un pronunciamiento oficioso de una excepción previa sobre la cual no ha existido



AUTO INTERLOCUTORIO No. 038/2018

pronunciamiento alguno por parte del Juez de primera instancia, toda vez que se extralimitaría el ámbito de su competencia, lo que le está impedido, de conformidad con el art. 320 del CGP., y podría llevar eventualmente, a la vulneración de los principios constitucionales de la no reforma del perjuicio y de la doble instancia.

3.7. Conclusión

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión de primera instancia por las razones aquí plasmadas y conmina al Juez a que realice las medidas de saneamientos necesarias para determinar el verdadero objeto del litigio que garantice los principios de imparcialidad e igualdad de las partes en el proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión 002,

DECIDE:

PRIMERO: CONFIRMAR, el auto de fecha 30 de octubre de 2017, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, conforme con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **ENVIAR** el proceso al JUZGADO DE ORIGEN, para que adopte las decisiones pertinentes.

TERCERO: DEJAR las constancias que correspondan en los libros y sistemas de radicación judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado según consta en el acta de la fecha No. 028

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ