REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020)

DEMANDANTE:	SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE TUNJA
REFERENCIA:	150013333005-**2016-00110**-02
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
TEMA:	DECLARA PROBADA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD
ASUNTO:	**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA- Confirma**

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante, contra la sentencia de primera instancia proferida el 17 de mayo de 2019 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

1.1. DEMANDA

1.1.1. Declaraciones y condenas (fls. 1-2)

El señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, a través de apoderado, acudió ante esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a fin de que se declare la nulidad del siguiente acto administrativo:

- ***Resolución No. 1078 del 27 de agosto de 2015, por medio de la cual se le declaró como contraventor de las normas de tránsito y se le impuso una sanción pecuniaria además de la suspensión de la licencia de conducció****n.*

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, pidió que se ordene a la entidad demandada **i)** se restablezcan los derechos limitados por dicha resolución y se ordene a las autoridades a que haya lugar, quitar de los sistemas la sanción del ciudadano; **ii)** dejar sin efectos el auto No. 2015- 1589 de 18 de diciembre de 2015, mediante

el cual se libró mandamiento de pago y la Resolución No. 1.112-0428 de 28 de marzo de 2016, por medio de la cual se aprobó el acuerdo de pago; **iii)** ordenar a la entidad demandada resarcir los perjuicios provocados; morales, fisiológicos y materiales, junto con la indexación de dichas sumas para la fecha en que se efectué el pago; y **iv)** condenar a la entidad demandada en costas, gastos y agencias en derecho.

1.1.2. Fundamentos fácticos (fls. 7-9)

El apoderado del demandante, manifestó que al señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ el 23 de mayo de 2015 le fue impuesto un comparendo por la "presunta infracción f", con fundamento en dos pruebas de alcoholimetría.

Relató que el 27 de agosto de 2015 la entidad demandada emitió la Resolución No. 1078, por medio de la cual se le declaró como contraventor de infracción de tránsito por conducir en estado de embriaguez.

Refirió que posteriormente fue citado para manifestarle tal decisión, compareciendo el accionante el día 11 de septiembre de 2015, sin entregarle copia de la resolución, quedando la accionada con el compromiso de hacérsela llegar a su domicilio, para que una vez fuera entregada contara el término de traslado para que hiciera uso de los recursos que contra aquella procedían

Menciona que aun sin haber recibido copia de la Resolución No. 1078 el demandante fue llamado por parte de la Secretaría de Tránsito de Tunja en donde le citaban a pagar el valor adeudado del comparendo. Al presentarse, le manifestaron una serie de situaciones que podían cesar, en virtud de lo cual se vio obligado a hacer el acuerdo de pago.

Indicó que por instrucciones de la inspección acudió a la Secretaría de Tránsito solicitando por escrito copia de la resolución por medio de la cual fue sancionado, la cual obtuvo hasta el 13 de mayo de 2016, es decir que hasta esa fecha el demandante conoció de manera cierta su contenido,

Finalmente, señaló que interpuso recurso de apelación en contra del acto sancionatorio el día 27 de mayo de 2016, el cual no fue atendido por la entidad demandada bajo el argumento de haber quedado ejecutoriado el acto con anterioridad.

Fundamentos de derecho (fls. 9-13)
Consideró como preceptos normativos violados los siguientes:

Constitucionales: Artículos 2, 4, 6, 13 y 29.

Legales: Ley 1437 de 2011y Resolución No. 1183 de 2005.

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fls. 160-170)

Dentro de la oportunidad concedida para el efecto, el apoderado judicial del Municipio de Tunja, se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones de la demanda al considerar que las que tienen que ver con indemnización de perjuicios no son propias del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, ello por cuanto bajo dicha cuerda procesal no es factible consolidar una condena en perjuicios morales, fisiológicos, propios del medio de control de reparación directa.

Refirió que en cuánto a la precisión del apoderado de la demandante sobre la notificación personal del acto administrativo del cual se pretendía la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 1078 del 27 de agosto de 2015, se le respetó el debido proceso de notificación personal del acto administrativo en debida forma, así como se le hizo saber los recursos que contra el acto administrativo procedían y el término para interponerlos, teniendo así que sí le fue dado a conocer el ejemplar del acto demandado y por ende desde dicha fecha empezaron a correr los términos de ejecutoria.

En consonancia con lo anterior, precisó que contrario a como el demandante lo pretende hacer ver que no ha tenido oportunidad de interponer del medio de control (nulidad y restablecimiento del derecho) sí se configuró el fenómeno de la caducidad, dado que la contabilización de los términos se dio desde el día 14 de septiembre de 2015 como se evidencia en la constancia de notificación personal signada por el propio demandante.

Indicó que en virtud del artículo 136 de la Ley 769 de 2002 el demandante hizo un acuerdo de pago respecto de la sanción pecuniaria que se le había impuesto, es decir que el accionante conocía la decisión administrativa en su contra, así como es evidente que la entidad demandada le garantizó el debido proceso y el derecho a la defensa, quien no logró desvirtuar bajo ninguna manera la responsabilidad endilgada, razón por la cual la actuación desplegada por la administración se encontraba ajustada a derecho. De esta manera el acto administrativo no era susceptible de declaratoria de nulidad.

Señaló que, en cuanto al procedimiento adelantado en contra del accionante, el mismo se respetó y garantizó conforme a las formalidades

propias de cada uno; contrario era a que el accionante pretendiera evadir la responsabilidad de sus actos aun sin haber hecho uso del agotamiento de la vía administrativa, pues indicaba que estaba probada la no interposición de los recursos dentro del término legal para ello.

Finalmente, propuso como excepciones las que denominó: ***i)*** *caducidad del medio de control;* ***ii)*** *falta de agotamiento de los recursos en la vía administrativa; y* ***iii)*** *debida notificación de los actos administrativos.*

1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante sentencia proferida el 17 de mayo de 2019, resolvió (fls. 237-247):

> *"PRIMERO: Declarar probada la excepción de caducidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*
>
> *SEGUNDO: Declararse inhibido para resolver de fondo la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovida por el señor* ***SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ contra el MUNICIPIO DE TUNJA****, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*
>
> *TERCERO: Condenar en costas a la parte DEMANDANTE. Por secretaría efectúese la respectiva liquidación. (…)"*

Para adoptar tal determinación, el juez de instancia realizó un recuento legal y jurisprudencial sobre la materia, con base en el cual concluyó, que la falta de notificación de un acto administrativo, bien fuera de carácter general o particular, no conllevaba a su inexistencia o invalidez sino a su ineficacia o inoponibilidad, ya que las circunstancias o razones que podían llevar a su declaratoria de nulidad eran las referidas a la realidad jurídica al momento de su creación, y no al trámite de notificación.

Relató que en virtud de las pruebas documentales aportadas obrantes dentro del proceso se logró evidenciar que la citación para la notificación personal se realizó en debida forma y cumpliendo con lo ordenado en el artículo 68 del CPACA, así como lo era la diligencia de la notificación personal la cual encontró el despacho que se ajustaba a los parámetros del artículo 67 del CPACA; a su vez precisó que la Ley no obligaba al funcionario público a que dejara constancia de la entrega de las copias de la decisión administrativa a notificar al beneficiario o afectado con la decisión administrativa, solo que debía dejar constancia de la fecha y de los recursos que debían interponer así como el funcionario ante quien debía interponerlos tal y como se cumplió en el caso objeto de debate.

Conforme a lo anterior y en virtud al material probatorio allegado al expediente, así como de las pruebas testimoniales, concluyó que al demandante al momento en que le fue notificada la Resolución 1078 del 27 de agosto de 2015, le fue entregada copia de la misma en cumplimiento a lo señalado en el artículo 67 del CPACA. De esta manera no encontró probada la indebida notificación del acto demandado siendo válido el proceso realizado por la Inspección Séptima de Policía de Tránsito de Tunja, así como tampoco encontró que se configuró la conducta concluyente que invocó el demandante como fundamento del recurso de apelación, en la medida en que el acto fue notificado personalmente el 11 de septiembre de 2015, es decir que desde el día siguiente hábil a la misma empezaron a correr los términos de caducidad de la acción, esto es desde el 14 de septiembre de 2015. Así las cosas, se tiene que la demanda ha debido ser interpuesta hasta el 14 de enero de 2016.

Finalmente, refirió que la demanda fue presentada cuando ya había expirado el término que el artículo 164 del CPACA señala para tal efecto, por ende, se tenía por configurada la caducidad del medio de control formulado por el demandante.

I.4. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN (fls. 249-253)

El apoderado del demandante, apeló la sentencia solicitando realizar nuevamente control a los pronunciamientos dados por el Juez Administrativo, e indicó que el despacho judicial desde el primer momento anticipó el fallo que habría de expedir como lo confirma en su parte motiva.

Señaló, que de haberse dado una debida valoración a la indebida notificación del acto administrativo, desde un principio sin hacer un prejuzgamiento del caso, se habría entrado a evaluar las graves violaciones al debido proceso que se cometió durante todo el procedimiento, razón por la cual no era procedente declarar la caducidad del medio de control planteado, teniendo en cuenta que era deber legal del Estado notificar en debida forma sus actos administrativos siendo sobre este en quien recaía la obligación de guardar todos los soportes de su debido actuar conforme a como lo establece la Ley, más no poner tal carga en la ciudadanía, la cual no estaba obligada a asumir.

Refirió que el accionante no era más que el objeto pasivo de la actividad de la notificación en tanto que solo acataba el cumplimiento de un deber de comparecer ante la autoridad para que la misma diera cumplimiento a lo que le exigía la Ley. Del mismo modo reiteró que las pruebas en las

cuales se fundó la decisión de imponer el comparendo de tránsito eran totalmente ilegales al no cumplir los requisitos establecidos para tal fin, violando el derecho al debido proceso.

Finalmente, advirtió que tanto el proceso como el acto se encontraban dentro de varias de las causales de nulidad como lo eran; infracción de las normas, pues las pruebas no cumplieron con las mismas; se desconoció el derecho de defensa; falsa motivación e indebida notificación del acto, razón por la cual el ente público debió efectuar el control de legalidad revocando su decisión.

2. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El anterior recurso fue concedido mediante auto del 11 de julio de 2019 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Tunja (fl. 255), y admitido por esta Corporación a través de proveído del 27 de septiembre de 2019 (fl. 264). A través de auto del 25 de octubre de 2019, se prescindió de la audiencia de que trata el inciso 4° del artículo 247 del C.P.A.C.A y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión (fl. 268).

2.1. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.1.1. Parte demandante

En esta oportunidad, no allegó escrito de alegatos de conclusión.

2.1.2. Parte demandada (fls. 270-273)

El apoderado del Municipio de Tunja, solicitó se confirme la decisión de primera instancia, para lo cual compartió la tesis y motivación expuesta por el juez, el cual logró deducir que el aquí demandado no incurrió en causal de vulneración alguna, afectación al debido proceso o derecho de defensa del actor que pudiera llevar a la declaratoria de nulidad de la resolución objeto de debate.

2.2. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, no emitió concepto en esta oportunidad.

II. CONSIDERACIONES

1. CONTROL DE LEGALIDAD.

De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del trámite surtido hasta este momento procesal no ha encontrado la Sala causal de nulidad alguna que pueda invalidar la actuación realizada.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar en primer lugar: ¿Si en el presente caso operó el fenómeno procesal de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta la notificación personal surtida en los términos del artículo 67 del CPACA, respecto del acto administrativo que declaró al demandante contraventor de las normas de tránsito y se le impuso una sanción pecuniaria además de la suspensión de la licencia de conducción; o si le asiste razón al apelante al afirmar que no acaeció la caducidad y que la Resolución N° 1078 de 2015 se encuentra incursa en diversas causales de nulidad?

- **Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

La decisión de la Sala es confirmar la sentencia objeto de apelación, como quiera que el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho estaba sometido al término de caducidad previsto en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; es decir, el demandante para presentar la demanda, contaba con los cuatro (4) meses siguientes a surtirse la notificación personal de la Resolución No. 1078 de 2015, por ser la decisión que puso fin a la actuación administrativa, término que empezaba a correr el 14 de septiembre de 2015 (por ser el día siguiente hábil), feneciendo la oportunidad de activar el aparato judicial el 15 de enero de 2016, encontrándose probado que solo radicó la radicó hasta el 06 de octubre de 2016.

3. ANÁLISIS DE LA SALA

A efectos de resolver los interrogantes planteados en el problema jurídico, es imperioso traer al plenario, la base legal y jurisprudencial que regula el tema propuesto en la alzada.

3.1. Del fenómeno de la caducidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

La jurisprudencia del Consejo de Estado[1], frente al presupuesto procesal de la caducidad, ha precisado:

[1] *Sección Tercera consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio28 de septiembre de 2006 Radicación*

> *"Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador colombiano instituyó la figura de la **caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales, no se ejercen en un término específico**. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro de este plazo fijado por la ley, y de no hacerlo en tiempo perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. El fenómeno de la caducidad busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso. Por esta razón, la efectividad del derecho sustancial que se busca con su ejercicio puede verse afectada".*

En concordancia con el anterior criterio, para la Sala de conformidad con el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA[2], el término de caducidad para el ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho es de **cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo**.

Así las cosas, al no promoverse medio de control oportunamente se configura el fenómeno procesal de la caducidad, el cual ópera por la inactividad del interesado en acudir oportunamente a los medios judiciales previstos por el legislador, ya que dichos lapsos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general, por ser la caducidad el límite dentro del cual el administrado debe reclamar del Estado determinado derecho[3].

Corolario de lo anterior, la caducidad, no es más que el plazo perentorio para acudir a la jurisdicción y su incumplimiento lo presume la ley como la falta de interés del demandante en el impulso del mismo; de manera que su vencimiento hace que sea imposible intentar el ejercicio jurisdiccional.

3.2. Del debido proceso en las notificaciones y publicidad de los actos administrativos

Destaca la Sala que la Corte Constitucional mediante sentencia C-035 de 2014[4], al respecto consideró:

> *"(…) el **principio de publicidad constituye una condición para el ejercicio del derecho de defensa**, y contribuye a dotar de **legitimidad las***

número: 44001-23-31-000-2005-00695-01(32628).
[2] Art. 164.- La demanda deberá ser presentada: (…) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (…) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las disposiciones establecidas en otras disposiciones legales. (…)
[3] DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis 2000, p. 460.
[4] Ponencia del Magistrado Doctor Luis Ernesto Vargas Silva

***actuaciones judiciales y administrativas**, al exigir la presentación de una motivación jurídica que demuestre el sustento legal de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas, **concretando a la vez el principio de legalidad**[5].*

(…)

6. La doble dimensión de la publicidad de los actos administrativos, como garantía del debido proceso y principio de la función pública fue ampliamente explicada en la sentencia C-1114 de 2003, en los siguientes términos:

> *"1) El artículo 29 de la Constitución Política dispone que '**El debido proceso** se aplicará a **toda clase de actuaciones** judiciales y **administrativas**'. **Uno de los contenidos del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad** (…) El principio de publicidad plantea el **conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas**, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general. || En el primer caso (…) se realiza a través de **las notificaciones como actos de comunicación procesal**; es decir, del derecho a **ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a** la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a **la imposición de una sanción**.[6]*
>
> *(…) En el segundo caso (…) mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley.*

En similar sentido, en la reciente decisión C-012 de 2013, la Corporación puntualizó:

> *"4.1.2. Uno de los elementos esenciales del debido proceso es el principio de publicidad. Los artículos 209 y 228 de la C.P., lo reconocen también como uno de los fundamentos de la función administrativa. La jurisprudencia ha considerado que **este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones**[7], las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados **en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa**, (…)*[8]*".*

---

[5] Ver, sentencias C-096/01, C-1114/03, C-980/10, C-012/13 y C-016/13.
[6] Ver también, sentencia T-165/01, donde se afirma: "La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. 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 ejecutoria".
[7] C-980 de 2010, C-929 de 2005, C-957 de 1999.
[8] C-1114 de 2003.

De igual manera, la Corte Constitucional, señaló respecto de la comunicación por correo en trámites contravenciones, como el que es objeto de cuestionamiento, lo siguiente:

> *"20. Posteriormente, por medio de la providencia C-980 de 2010, la Corporación estudió una demanda que cuestionaba **el uso del correo como medio de notificación de sanciones o "comparendos" de tránsito**. En la sentencia, la Corte efectuó una amplia exposición sobre la notificación por correo, como **medio adecuado y eficaz para asegurar la comunicación de actos de carácter particular a los interesados**, consideración que llevó a la declaratoria de exequibilidad de la norma:*
>
> > *"7.5. En ese contexto, dentro de las diversas formas de notificación que han sido reguladas y desarrolladas por el legislador, este Tribunal ha reconocido en **la notificación por correo, un mecanismo idóneo y eficaz para poner en conocimiento de las partes y terceros interesados algunas de las decisiones adoptadas por las autoridades -administrativas y judiciales-** en una determinada actuación. En el caso concreto de las actuaciones de la administración pública, la Corte ha sido clara en reconocer que **la notificación por correo es un medio de comunicación adecuado para que los destinatarios de los actos administrativos puedan no solo conocerlos oportunamente, sino también utilizar en su contra los medios o instrumentos jurídicos necesarios para la defensa y protección de sus derechos e intereses**.*
>
> *Ha considerado la Corte como legitimó que el legislador, **en el ejercicio de su función de hacer las leyes, diseñe un sistema de notificación de los actos administrativos que resulte compatible con los progresos tecnológicos que tienen lugar en el campo de las telecomunicaciones, lo que a su juicio ocurre con los servicios de correo**. Por eso, no ha dudado en considerar constitucionalmente admisible la notificación por correo, sobre la base de que la misma asegura, tanto **el conocimiento real** del acto administrativo a comunicar, como la posibilidad cierta del ejercicio del derecho de defensa". (Negrilla y subrayad fuera del texto original)*

Concordante con los pronunciamientos jurisprudenciales, la Sala precisa cuál es el **procedimiento que debe tener en cuenta la autoridad de tránsito y la forma de notificación** que eligió el legislador en los procesos sancionatorios en los que se analiza una infracción a las normas de tránsito, al respecto el **Código Nacional de Tránsito**[9], entorno al procedimiento a seguir en casos de comparendos, previó lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 135. PROCEDIMIENTO.*** *<Ver Notas del Editor> <Artículo modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:*

[9] ***LEY 769 DE 2002*** *http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html#1*

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

(…)

ARTÍCULO 136. REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN.** Modificado por el art. 24, Ley 1383 de 2010, Modificado por el art. 205, Decreto Nacional 019 de 2012. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, **sin necesidad de otra actuación administrativa:

(…).

*Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, **deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública** para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.*

*Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la autoridad de tránsito dentro de los diez (10) días siguientes seguirá el proceso, **entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados**.*

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley.

(…)

***ARTÍCULO 139. NOTIFICACIÓN.** La notificación de las providencias que se dicten dentro del proceso **se hará en estrados**."*[10] *(Negrilla y subrayad fuera del texto original)*

De lo anterior, no queda duda para la Sala que en relación con los procesos en los que se ventilen infracciones de tránsito entre ellas las previstas en la Ley 1696 de 2013, la forma de notificación seleccionada por el legislador es la **notificación por estrados**, válida cuando el

[10] *La Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre el Capítulo IV del Título IV por ineptitud de la demanda, mediante Sentencia C-714-03 de 19 de agosto de 2003, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería.*

inculpado se encuentra ya vinculado al proceso contravencional, en el cual discute el comparendo impuesto por la autoridad de tránsito.

No obstante, cuando la infracción de tránsito por la que se efectuó el comparendo, conlleve la consecuencia de la suspensión o cancelación de la licencia de transito de manera puntual, preceptúa:

> "***ARTÍCULO 26. CAUSALES DE SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN.*** *<Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> La licencia de conducción se suspenderá:*
>
> 1. *Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en la imposibilidad transitoria, física o mental para conducir, soportado en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental o de coordinación expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado.*
>
> *(…)*
>
> ***PARÁGRAFO.*** *<Parágrafo modificado por el artículo 2 de la Ley 1696 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> La suspensión o cancelación de la Licencia de Conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.*
>
> *La resolución de la autoridad de tránsito que establezca la responsabilidad e imponga la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, deberá contener la prohibición expresa al infractor de conducir vehículos automotores durante el tiempo que se le suspenda o cancele la licencia.*
>
> ***La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.***
>
> *Una vez se encuentre en firme la resolución de la autoridad de tránsito mediante la cual cancela la licencia de conducción, por las causales previstas en los numerales **6o y 7o** de este artículo, se compulsarán copias de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia. (Negrilla y subrayad fuera del texto original).*

Sin perjuicio de lo indicado, la Sala precisa que en cuanto o lo notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto, en los artículos 66 o 68 *de la Ley 1437 de 2011,* señaló lo siguiente:

> ***"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.*
>
> *ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al*

interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

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

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

(…)

*ARTÍCULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL**.** Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, **se le enviará una citación a la dirección**, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días". (Negrilla y subrayad fuera del texto original).

3.3. Del caso concreto

En el *sub lite*, el recurso de apelación se contrajo a cuestionar la decisión del Juez de declarar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues discute la conclusión a la que arribó el A- quo consistente en la debida notificación, desvirtuando las afirmaciones del actor, sobre la pérdida del expediente. Para establecer si le asiste razón al impugnante, se procederá a relacionar el material probatorio que obra en el plenario y que resulta importante para desatar la alzada, de acuerdo a los hechos probados, descritos de la siguiente manera:

- El 23 de mayo de 2015, le fue elaborado al demandante, el comparendo No. 1500100000001058 2397, por la conducta que describe el Art. 4 de la Ley 1696 de 2013 (conducir bajo el influjo del alcohol- fl. 16), de acuerdo a la prueba reportada (fl. 17) y le fue retenida preventivamente la licencia de conducción (fl. 18).

- El 13 de julio de 2015 (fl. 19), la Inspección Séptima de Policía Urbana, Tránsito y Espacio Público de Tunja, dispuso tener como pruebas la orden de comparendo, dos tirillas y el registro de la prueba de alcoholemia, el formato de retención de la licencia y

oficio al SIMIT, para que se informará sobre los antecedentes del señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ.

- El 27 de agosto de 2015, la Inspección Séptima de Policía Urbana, Tránsito y Espacio Público de Tunja, profirió la Resolución No. 1078 en Audiencia Única Pública dentro del trámite derivado del comparendo No. 15001000000010582397, a la cual no compareció el señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, declarándolo contraventor en cuanto a tránsito se refiere, por encontrarse incurso dentro de la conducta que describe el Art. 4 de la Ley 1696 de 2013 (conducir bajo el influjo del alcohol), le impuso una multa de $3.866.100 más intereses moratorios (fls. 21-25) y ordenó la suspensión de la licencia de conducción, en los siguientes términos:

> *"(…)*
> *ARTÍCULO TERCERO: Ordénese la suspensión de las licencias de conducción activas, del señor SEGUNDO JOAQUIN BERNAL LÒPEZ, (…), por el término de TRES (3) años de conformidad con la parte resolutiva de esta providencia y por el artículo Art. 5 de la Ley 1696 de 2013 (…)*
>
> *ARTÍCULO NOVENO: La presente resolución se notifica conforme lo establece los artículos 67,68 y 69 de la Ley 1437 de 2011 (…)".*

- El 3 de septiembre de 2015, la entidad accionada envió citación a la dirección del actor, con el fin de que se acercara a las instalaciones de la Inspección Séptima de Policía a notificarse personalmente de la Resolución No. 1078 de 27 de agosto de 2015 (fls. 26-28), acreditándose que el señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, compareció a las instalaciones de la inspección, el 11 de septiembre de 2015.

- El 11 de septiembre de 2015, el Auxiliar Administrativo de la Inspección Séptima de Policía de Tunja, dejó constancia de la notificación personal respecto del acto administrativo demandado, en los siguientes términos (fl. 29):

> *"En Tunja, se hizo presente el día de hoy ante este Despacho, con el fin de **notificarse personalmente** el señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.049.617.971 de Tunja de la resolución número 1078 de fecha veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015), a quien se le hace saber que contra la presente Resolución proceden el recurso de reposición ante esta misma Inspección y el de apelación ante el Superior Jerárquico, recursos que deberán interponerse dentro de los diez días siguientes a su notificación en este Despacho. **Para***

***constancia se firma hoy once (11) se septiembre de dos mil quince (2015**). (.. .)" (Negrilla y Subraya fuera de texto).*

- La Resolución N° 1078 del 27 de agosto de 2015, quedó ejecutoriada el 28 de septiembre de 2015 (fl. 30), teniendo en cuenta la constancia de la cual se destaca lo siguiente:

  *"(…), hace constar que la Resolución No. 1078 de fecha 27 de agosto de 2015, donde se declara contraventor en cuanto a normas de tránsito se refiere al señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, **ésta fue notificada el día 11 de septiembre de 2015 y no fue sustentado el recurso interpuesto dentro del término establecido**". (Negrilla y subrayad fuera del texto original).*

- **El 18 de diciembre de 2015,** se libró Mandamiento de Pago No. 2015-1589, a favor del MUNICIPIO DE TUNJA y a cargo del señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, por la suma de tres millones ochocientos sesenta y seis mil cien pesos ($3.866.100), más intereses moratorios a que haya lugar (fl. 31).

- El 28 de marzo de 2016, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Tunja, profirió la Resolución No. 1.1 1-2- 0428, por medio de la cual concedió facilidad de pago para la cancelación de la multa impuesta al actor dentro del proceso coactivo administrativo No. 2015-1589 (fl. 32), en atención a la solicitud que sobre el particular elevara el demandante en esa misma fecha.

- El 27 de mayo de 2016, el demandante, a través de su apoderado, interpuso recurso de apelación contra la Resolución No. 1078 de 27 de agosto de 2015, argumentando entre otras cosas que (fls. 33-41):

  - El día de la notificación personal, la entidad quedó comprometida a llevarle a su domicilio la copia del acto administrativo, pues en ese momento no encontraban el expediente.

  - Nunca le llevaron la copia a su residencia, pero sí recibió una llamada de la Secretaría de Tránsito de Tunja, mediante la cual lo citaban para que cancelara el valor adeudado del comparendo.

  - Cuando compareció a la Secretaría de Tránsito, le manifestaron que sus cuentas serían embargadas y que se estaban generando intereses del comparendo, por lo que para detener dicha situación debía llegar a un acuerdo de pago ante lo cual accedió; además, le indicaron que podía

acercarse a la Inspección a preguntar por qué no le habían entregado la resolución.

- Que una vez en la Inspección, le señalaron que debía pasar en los próximos días por la Resolución, no obstante, al acercarse a dicho ente en varias ocasiones en las que le indicaron que no encontraban el expediente, finalmente le señalaron que éste se encontraba en la Secretaría de Tránsito de Tunja, entidad a la cual se dirigió y en la que le refirieron que era necesario que elevara una solicitud para la copia del expediente.

- El 8 de abril de 2016, solicitó copia del expediente, la cual le fue entregada el 13 de mayo de 2016, en la que se encontraba la Resolución 1078 de 2015, por lo que consideró que como nunca tuvo conocimiento de la misma, solo hasta el 13 de mayo se entiende notificado, contando el término para interponer los recursos de ley.

- A través de la Resolución No. 1387 de 1° de junio de 2016 (fls. 51-52), la Inspección Séptima Municipal de Policía de Tránsito y Espacio Público de Tunja, rechazó de plano por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del actor, argumentando que efectivamente la Resolución No. 1078 de 2015 fue notificada el 11 de septiembre de 2015, fecha a partir de la cual el demandante contaba con diez días para interponer los recursos que procedían.

- La demanda se radicó hasta el 06 de octubre de 2016 (fl. 117), según acta de reparto secuencia 1591.

- La Sala al verificar la recepción de las pruebas testimoniales, en la diligencia adelantada el 02 de mayo de 2019 (fls. 220 a 222 y CD 225), destaca la instancia que respecto de los señores ELIECER NIÑO y LUIS HERNANDO CARILLO, testigos de la parte demandante, ninguno se refirió a las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de la actuación que la entidad demandada adelanto respecto del comparendo No. 15001000000010582397 y que no permite mayor aporte para analizar la improcedencia del fenómeno de la caducidad, por lo que sus manifestaciones estaban relacionadas con las condiciones de trabajo y económicas del señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ.

- Ahora bien, se destaca de la declaración rendida por la Inspectora Séptima Municipal de Policía de Tránsito y Espacio Público de Tunja – Dra. CLAUDIA GUZMÁN (minuto: 36.48 a minuto: 1:02:37 – CD fl. 225), en calidad de la funcionaria que emitió el acto administrativo en litis y quien manifestó que el procedimiento de la contravención se ajustó a lo normado en el Código Nacional de Tránsito, esto es que al no comparecer a la audiencia, ni manifestar justificación, se procedió a confirmar la orden de comparendo y en los términos del artículo 26, proceder a la notificación, la cual debía surtirse de forma personal, como en efecto sucedió y del cual se allego la prueba en el expediente, insistiendo que al demandante, se le entregó copia de la resolución, haciéndose la advertencia de los recurso que proceden, teniendo en cuenta el procedimiento especial.

- En relación con la declaración de la señora LUCILA AMAYA (minuto: 1:06: 41 a minuto: 1:02:37 – CD fl. 225), refirió que fue la persona encargada de efectuar la notificación de la Resolución No. 1078 de 2015 y que se ajustó al procedimiento, en tanto se realizó la notificación personal y se entregó copia del acto administrativo.

Del anterior material probatorio y de los fundamentos jurisprudenciales y legales precedentes, lo primero que destaca la Sala es que, conforme a constancias secretariales vistas a folios 29 y 30, la Auxiliar Administrativa de la Inspección Séptima Municipal de Policía de Tránsito y Espacio Público de Tunja, consigno que el demandante concurrió a notificarse personalmente del acto administrativo en judice, como lo acreditaron las respectivas diligencias, sin que repose prueba que valide el extravió del expediente y posible remisión del acto administrativo a su domicilio por no haberse entregado al momento de la notificación personal.

Es decir que los argumentos del recurrente demandante, frente al cual, no tuvo conocimiento de la Resolución No. 1078 de 2015, o que dicho acto administrativo no le fue entregado con el compromiso de la Inspección de enviárselo a su residencia posteriormente, no tiene soporte probatorio y en ese sentido el cargo de apelación no tiene vocación de prosperidad, en tanto se surtió la notificación personal el 11 de septiembre de 2015 y como se vio en el acta de esa diligencia, no reposa constancia de alguna manifestación que permita si quiera inferir que al demandante, no le fue entregado copia de la resolución. Así las cosas, la entidad demandada a través de la Inspección Séptima Municipal de Policía de Tránsito y Espacio Público de Tunja, cumplió con las formalidades ordenadas en los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, por lo

que se concluye entonces que, **no existió indebida notificación del acto administrativo**.

Es más, resulta necesario señalar que la Inspección Séptima Municipal de Policía de Tunja actuó de manera proactiva, garantista y con apego a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 26 del Código Nacional de Tránsito, pues, como se dejó expuesto, luego de vinculado el presunto contraventor al procedimiento administrativo policivo de tránsito que se originó desde la misma elaboración del comparendo No. 1500100000001058 2397 y al tenor del artículo 2 ibídem, el cual refiriere que *el comparendo, **es la orden formal de notificación** para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción"*[11]. Las decisiones instituidas en aquel, de manera general se surten **en estrados**, es decir, conforme al numeral 2º del artículo 67 del CPACA, por supuesto, a menos que se probara justificación de la inasistencia, lo cual en el plenario, no se demostró; ahora bien frente a la decisión de confirmar la imposición de la sanción por la infracción cometida, la notificación del acto administrativo debía notificarse en forma personal, como en efecto acaeció.

En efecto, encuentra la Sala acreditado con la diligencia de notificación personal acaecida el 11 de septiembre de 2015 (fl. 29), que se atendieron las previsiones del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, en virtud a que le fue notificada la Resolución N° 1078 de 2015 y la norma preceptúa la obligación de dejar constancia de la fecha y hora de la diligencia y de dar a conocer al notificado los recursos procedentes y la forma de interposición, como en efecto se corrobora de la documental (fl. 30).

Concordante, para la Sala, la entidad demandada a través de la Inspección Séptima Municipal de Policía de Tránsito y Espacio Público de Tunja, prefirió adelantar el trámite señalado en el artículo 68 de la Ley 1437 de 2011, y derivado de la eficacia de la citación, el señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, compareció el 11 de septiembre de 2015, a notificarse de manera personal de la Resolución No. 1078 de 2015, como en efecto se probó, con el fin de garantizarle sus derechos en sede administrativa.

Así las cosas y en virtud al procedimiento establecido en el Código Nacional de Tránsito y Transporte –Ley 769 de 2002, artículo 136, la Resolución No. 1078 de 2015, fue emitida en curso de una **audiencia pública,** llevada a cabo el 27 de agosto de 2015 (fls. 21- 25), sin que para celebrarse la misma se requiriera actuación previa como lo preceptúa el

[11] ***LEY 769 DE 2002*** http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html#2

trámite, en razón a que el señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, al momento de firmar comparendo No. 15001000000001058 2397, fue conocedor de lo acaecido. En tal medida la notificación que procedía era la de notificación en **estrados** conforme lo prevé el artículo 139 de esa norma ut supra citada.

Sin embargo, se reitera la administración, en cabeza de la Secretaría de Gobierno, a través de la Inspección Séptima Municipal de Policía de Tránsito y Espacio Público de Tunja, adelantó el trámite de citación y notificación personal, conforme lo preceptuaba el artículo 26 del Código Nacional de Tránsito, sin que repose prueba que invalide la actuación de la misma o que el demandante no fue conocedor del acto en mención, pues no realizó ningún reparó al momento de la diligencia, ni en un lapso prudencial manifestó la no entrega del acto administrativo.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que el señor SEGUNDO JOAQUÍN BERNAL LÓPEZ, al no ejercer el derecho de contradicción y defensa dentro del trámite administrativo contemplado en la Ley 769 de 2002, por la no interposición de recursos de reposición y apelación señalados en el artículo séptimo del acto acusado y como fue consignado en la constancia del 28 de septiembre de 2015 (fl. 30), para ejercer el presente medio de control, debía someterse a lo preceptuado en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, es decir, que contaba con los cuatro (4) meses siguientes a surtirse la notificación personal de la Resolución No. 1078 de 2015, por ser la decisión que puso fin a la actuación administrativa, los cuales empezaban a correr el 14 de septiembre de 2015 (por ser el día siguiente hábil), feneciendo la oportunidad de activar el aparato judicial el 15 de enero de 2016.

Sin embargo y contrario a los argumentos del recurrente, corrobora la Sala que la demanda, se radicó hasta el 06 de octubre de 2016 (fl. 117), según acta de reparto secuencia 1591, es decir **casi 9 meses después** de acaecido el fenómeno de la caducidad. Es más, se verifica que el 11 de agosto de 2016 (fl. 113), la parte demandante radicó la solicitud de conciliación prejudicial, sin que la misma hubiese podido suspender la caducidad, que operó en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por el vencimiento del término para presentar la demanda previsto en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, como lo señaló el A- quo en la providencia apelada. Por lo tanto, se impone confirmar la sentencia proferida el 17 de mayo de 2019.

4. COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA

En virtud de lo preceptuado en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, así como el criterio adoptado por el Consejo de Estado frente a la imposición de la condena en costas, que a pesar de ser objetivo se le califica de "*valorativo*"[12], la Sala condenará en costas a la **parte demandante (apelante)** en razón a que aparece probada la causación y fue vencida en el proceso. Su liquidación, incluyendo las agencias en derecho, deberá ser llevada a cabo una vez quede en firme esta providencia, siguiendo lo dispuesto en el artículo 366 del CGP[13], por el juzgado de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, proferida el 17 de mayo de 2019, conforme las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la **parte demandante** y a favor de la demandada, conforme a lo expuesto en precedencia. Por Secretaría del Despacho de primera instancia, procédase a la liquidación correspondiente e inclúyanse las agencias en derecho, siguiendo lo establecido en el artículo 366 *ídem*.

TERCERO: Notificada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previo registro en el sistema de información de la Rama Judicial.

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

[12] *CE 2A, 7 Abr. 2016, e13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-2014), W. Hernández.*
[13] *Sobre la etapa procesal y la forma de liquidar las costas, incluyendo las agencias en derecho, ver: TAB, 22 May. 2018, e150013333013201300095-01, F. Afanador.*

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado