REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C
SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Bogotá, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – **ACCIÓN POPULAR**
ACCIONANTE:	ERICSON ERNESTO MENA E IRMA LLANOS GALINDO
ACCIONADOS:	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -PERSONERÍA MUNICIPAL DE CHÍA, Y CONSTRUCTORA AMARILO S.A.
VINCULADA:	MUNICIPIO DE CHÍA
RADICACIÓN:	25000234100020230076**9-00**
ASUNTO:	**AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN – RECHAZA DEMANDA**

Mediante auto del 29 de junio de 2023 se admitió la demanda, se ordenó notificar al Ministerio del Medio Ambiente, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Personería Municipal de Chía y a la Constructora Amarilo S.A., además se dispuso vincular al municipio de Chía.

El auto admisorio fue recurrido en reposición por la Constructora Amarilo.

1.- Recurso de reposición.

La sociedad Constructora Amarilo presentó recurso de reposición y expuso los siguientes argumentos.

No es la primera vez que Ericsson Ernesto Mena Garzón intenta promover la misma acción popular. Recientemente la Subsección A de

la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la acción popular con radicado 25000234100020230065**5**-00, por agotamiento de jurisdicción, por cuanto lo pretendido también lo es en el expediente 25000234100020230076**9**-00; por lo que en el presente proceso también acontece el mismo fenómeno de agotamiento de jurisdicción.

Los argumentos del auto proferido dentro del radicado 25000234100020230065**5**-00, tienen sustento en la existencia de otro medio de control de protección de derechos colectivos con radicado 25000234100020210022**5**-00, actualmente en el Consejo de Estado.

2.- Pronunciamiento del Ministerio Público.

La Procuradora Primera Judicial se refirió a las pretensiones de la demanda. Señaló que, previo a entrar a analizar la procedencia o no de la medida cautelar, se debe tener en cuenta que por los mismos hechos se adelantó el proceso 250002341000**2021**00**225**00. Luego de hacer un comparativo de derechos, hechos y pretensiones con el que constituye el objeto del asunto (250002341000**2023**00**769**00), concluyó que en los dos procesos se busca la salvaguarda del humedal Samaria, que pertenece al bioma denominado Humedal Torca – Guaymaral -Rio Bogotá, cuenca alta y media, debido a la intervención de la sociedad constructora Amarilo en los predios cercanos al mismo y se protejan los derechos colectivos a un ambiente sano, al patrimonio público y el equilibrio ecológico.

Adicionalmente se refirió al radicado 250002341000**2023**00**655**00, en el cual, la Subsección A de la Sección Primera de este mismo Tribunal, mediante providencia del 1º de junio de 2023, rechazó la demanda por agotamiento de jurisdicción. Con fundamento en lo anterior, solicitó aplicar para el presente caso la figura del agotamiento de jurisdicción debido a que se encuentran acreditados los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

3.- Traslado del recurso.

Por Secretaría se corrió traslado del recurso. El demandante se pronunció y sostuvo que los presupuestos para la configuración del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares son: (i) que versen sobre los mismos hechos y causa petendi; (ii) que ambas acciones estén en curso; y (iii) que se dirijan contra el mismo demandado.

De acuerdo con lo anterior, consideró que en el caso concreto no se cumple el relacionado con las acciones en curso, porque, dentro del

radicado 25000234100020210022500 fue proferido fallo el 17 de marzo de 2023 y los elementos allí plasmados distan de la acción popular del presente caso.

4.- Agotamiento de Jurisdicción. Sentencia de Unificación.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia del 11 de septiembre de 2012[1], ***unificó*** su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares[2], cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción. Pero, consideró oportuno y necesario que el pronunciamiento se extendiera a considerar también el tratamiento que en estos mismos juicios debe otorgarse al fenómeno de la cosa juzgada, en el sentido de definir que también el agotamiento de jurisdicción opera por esta situación.

En consonancia con lo anterior, refirió que el rechazo de la nueva demanda depende de los alcances que tenga el fallo anterior y que esta puede ser general o absoluta, en los siguientes términos:

i) Sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también,

ii) Cuando existe sentencia ejecutoriada que, si bien es denegatoria de las pretensiones y, por tanto, hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios.

Consecuencialmente la Sala unificó jurisprudencia en el sentido de que, ante situaciones como las antes descritas, procede que, si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada en las modalidades señaladas, se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción, y que igual tratamiento aplica (el rechazo de la segunda

[1] Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Radicación 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV. Demandado: MUNICIPIO DE PITALITO.
[2] Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P.C.

demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión.

5.- Análisis de fondo y solución del recurso.

Lo primero que se debe aclarar es que en el presente caso no existe cosa juzgada, pues si bien en el proceso con radicado 250002341000**2021**00**225**-00 se profirió sentencia de primera instancia el 17 de marzo de 2023, esta no ha adquirido firmeza, por cuanto se encuentra en trámite un recurso de apelación.

De cara al agotamiento de jurisdicción, la Sala no estudiará el radicado 250023410**2023**00**655**-00, pues sobre este ya hubo el respectivo pronunciamiento de la Sección Primera - Subsección A con providencia del 1º de junio de 2023, que rechazó la demanda.

Entonces, esta decisión se concentrará en estudiar la causa petendi, los hechos, y los demandados, de acuerdo con el siguiente cuadro comparativo, respecto de los dos (2) radicados aquí enunciados:

<table>
<tr><th>25000234100020210225-00</th><th>25000234100020230769-00</th></tr>
<tr><td colspan="2">Derechos colectivos invocados</td></tr>
<tr><td>Goce a un ambiente sano; existencia de un equilibrio ecológico; manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; iii) La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; iv) La seguridad, derecho a la vida, derecho al buen vivir y salubridades públicas</td><td>i) al goce de un ambiente sano y del espacio público; ii) la defensa del patrimonio público y; iii) la existencia de un equilibrio ecológico y de un manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.</td></tr>
<tr><td colspan="2">PRETENSIONES</td></tr>
<tr><td>“Primero. SE CONCEDA LOS DERECHOS COLECTIVOS al goce de un AMBIENTE SANO y del espacio público, la defensa del patrimonio público y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, así como el de vivienda digna para los habitantes de la Vereda Samaria en el municipio de Chía Cundinamarca.</td><td>1. Se solicita a este despacho AMPARAR el derecho colectivo a un AMBIENTE SANO en conexidad con el derecho fundamental a la SALUD Y LA VIDA por la función ecosistémica que provee, derechos que están presentes en el denominado HUMEDAL LA SAMARIA, el cual tiene la siguiente ubicación.
<table>
<tr><th>MUNICIPIO</th><th>VEREDA</th><th>NOMBRE</th><th>X Coordenadas</th><th>Y Coordenadas</th><th>Área Humedal (Ha)</th></tr>
<tr><td>CHIA</td><td>SAMARIA 1</td><td>SAMARIA 1</td><td>1003883.988</td><td>1028498.523</td><td>4.472</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

	Considerando que, desde las autoridades accionadas, no se evidencia ningún tipo de medida proteja este cuerpo de agua y sus especies de fauna y flora, al igual que las características hidrogeológicas del mismo que hoy en día está siendo afectado para la construcción de infraestructuras.
Segundo. SE ORDENE a AMARILO S.A.S detener las obras que afecten el cuerpo Hídrico Humedal Samaria en Chía Cundinamarca, de la cual se realizó la Licencia de Construcción No. 059/2020 Otorgada por el Municipio de Chía, se pretende el taponamiento del último humedal en esta zona del Humedal Torca – Guaymaral- Rio Bogotá Cuenca alta., específicamente en los predios con identificación catastral No. 25175000000000070862000000000, 25175000000000070240000000000 y 25175000000000073342000000000.	2. Se solicita a este despacho hacer recaer toda la carga de la prueba a la parte ACCIONADA ya que posee las características económicas y técnicas para efectuar exposición de estos elementos.
Tercero. SE ORDENE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR expida resolución administrativa pare las obras y suspenda las obras que pretenden el taponamiento del último humedal en esta zona del Humedal Torca – Guaymaral- Rio Bogotá Cuenca alta., específicamente en los predios con identificación catastral No. 25175000000000070862000000000, 25175000000000070240000000000 y 25175000000000073342000000000.	3. Se solicita a este despacho ORDENAR a la MINISTERIO DE AMBIENTE, CORPORACION AUTONOMA REGIONAL Y CONSTRUCTORA AMARILO, PERSONERIA MUNICIPAL DE CHIA prohibir todo tipo de intervención maquinaria pesada. Perforaciones en el suelo, remoción de suelos, ahuyentamiento de fauna,compactación mecánica, cimentación estructural, al igual que de construcción de infraestructura en un radio de 600 metros del predio denominado HUMEDAL LA SAMARIA, el cual tiene la ubicación ya señalada. Hasta que no presente estudios previos, durante y después de la construcción de infraestructura y adecuación de la misma, constituida por estudios HIDROGEOLOGICOS bajo la modelación 2D Y 3D bajo los siguientes parámetros. Al igual presentar estudios de FAUNA SILVESTRE tanto vertebrada como invertebrada, diurna , nocturna, fosorial, migratoria y en peligro de extinción, efectuando análisis previos, durante y después de las afectaciones causadas por la construcción de infraestructura y movimiento de maquinaria pesada en el

	humedal la samaria, todo con su correspondiente socialización.
Cuarto. SE ORDENE – a la ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL o la entidad que corresponda; que inicie las gestiones para la conservación del Humedal Torca – Guaymaral-Rio Bogotá Cuenca alta., específicamente en los predios con identificación catastral No. 25175000000000070862000000000, 25175000000000070240000000000 y 25175000000000073342000000000. Quinto. SE ORDENE – a la ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL o a la entidad que corresponda; que inicie las gestiones de todo orden, incluidas, las técnicas y presupuestales, que realice sin dilación alguna, la verificación documental de los requisitos para el otorgamiento de licencias de construcción sobre el cuerpo hídrico.”.	4. Se solicita a este despacho ORDENAR al MINISTERIO DE AMBIENTE, CORPORACION AUTONOMA REGIONAL Y CONSTRUCTORA AMARILO, PERSONERIA MUNICIPAL DE CHIA socializar HIDROGEOLOGICOS bajo la modelación 2D Y 3D bajo los siguientes parámetros. Al igual presentar estudios de FAUNA SILVESTRE tanto vertebrada como invertebrada, diurna, nocturna, fosorial, migratoria y en peligro de extinción, generación de gases de efecto invernadero, efectuando análisis previos, durante y después de las afectaciones causadas por la construcción de infraestructura y movimiento de maquinaria pesada en el humedal la samaria.

De lo anterior y conforme con el recuento fáctico de cada uno de los medios de control, que no se transcribe pero que está contenido en cada una de las demandas, en resumen, se precisa que se trata de un proyecto de construcción iniciado por la Constructora Amarilo en la zona del humedal Torca Guaymaral ubicado en la ronda del Rio Bogotá, en el municipio de Chía – Cundinamarca, cuyo propósito es evitar las consecuencias negativas sobre el ecosistema en general, que se precisa en la demanda que aquí cursa, pero que hace parte de las pretensiones generales de la primera demanda cuando se solicita el amparo de los derechos colectivos de *“la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible”*.

Además, los supuestos probatorios y en particular el Informe Técnico DGOAT No. 042 de 15 JUN. 2021 sirve de sustento en las dos acciones y fue la base para la sentencia proferida en el radicado 250002341000**2021**00**225**00.

Así mismo, en la nueva demanda se hace referencia a un informe realizado por la empresa Andean Geological Services A.G.S. Ltda, de fecha julio de 2017, cuyo objeto fue *“Realizar la delimitación, caracterización biofísica y descripción del componente social de 100 humedales identificados y priorizados en la jurisdicción de la CAR, incluyendo la determinación de la cota máxima de inundación y su correspondiente área*

de inundación", que si bien en el radicado primigenio 2021-00225-00 no fue aportado, sí fue solicitado como prueba en la segunda instancia, hecho que corrobora aún más que se trata de la misma acción.

En síntesis, la Sala concluye que tanto en el radicado 250002341000**2021**00**225**00 (con sentencia de primera instancia y en curso recurso de apelación) como en el radicado 250002341000**2023**00**769**00 (en trámite en este Despacho) se persigue igual objeto, está basada en los mismos hechos y la demandada principal es la Constructora Amarilo.

En consecuencia, siguiendo la sub regla jurisprudencial, *"resultaría totalmente vano adelantar un proceso a sabiendas, de antemano, que no podrá existir pronunciamiento sobre el fondo del asunto",* y como en el presente caso la demanda fue admitida el 29 de junio de 2023, (providencia que fue objeto de recurso), sin advertir la existencia de la primera demanda, lo procedente es revocar la decisión y rechazar esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

Primero.- Reponer la providencia del 29 de junio de 2023, por medio de la cual se admitió la presente demanda por las razones expuestas en la presente providencia. En consecuencia,

Segundo.- Rechazar la demanda por agotamiento de jurisdicción.

Tercero.– Reconocer personería a los siguientes profesionales del derecho:

- Juan José Toro identificado con cédula de ciudadanía 1.075.280.242 de Neiva y portador de la Tarjeta Profesional 338.522 del C.S. de la J. para representar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- Eduardo José Del Valle Mora identificado con cédula de ciudadanía 80.757.094 de Bogotá y portador de la Tarjeta Profesional 165.529 del C.S. de la J. para representar a la Sociedad Amarilo S.A.S.

- Faisuly Blanco González identificada con cédula de ciudadanía 53.905.497 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional

263.994 del C.S. de la J. en su calidad de Personera Municipal de Chía.

- Luis Fernando Barrera Gómez identificado con cédula de ciudadanía no. 7.172475 de Tunja. y T.P. 137.086 del c. s. j, como representante de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

Cuarto.-. En firme la presente providencia *archívese* el expediente dejando las constancias en SAMAI.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente en SAMAI)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

(firmado electrónicamente en SAMAI)
LUIS NORBERTO CERMEÑO

(firmado electrónicamente en SAMAI)
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA (E)

Ergc

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN C

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado No.	:	11001 3334 005 2022 00127 01
Demandante	:	Jimmy Alberto Cruzate Márquez
Demandado	:	Bogotá D.C-Secretaría Distrital de Movilidad
Medio de Control	:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Providencia	:	Auto que resuelve recurso de apelación

Decide el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el recurso de apelación que presentó el demandante contra la decisión de primera instancia que rechazó la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES

1. Jimmy Alberto Cruzate Márquez presentó demanda en contra de Bogotá, D.C-Secretaría Distrital de Movilidad en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretendiendo la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 134906 del 2 de marzo de 2021, entre otras.

2. El proceso le correspondió al Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá.

3. La providencia apelada: El Juzgado de primera instancia el 31 de enero de 2023 decidió rechazar la demanda por caducidad, al considerar que el acto administrativo demandado esto es, la Resolución 134906 del 2 de marzo de 2021, fue notificada por conducta concluyente el 30 de julio de 2021 con el escrito que radicó el hoy demandante en la Secretaría de Movilidad con el No. 20216122126201 2 y así, los cuatro meses serían del 2 de agosto al 2 de diciembre de 2021, pero la conciliación se realizó entre el 10 de septiembre y el 29 de octubre de 2021, con lo que el plazo para demandar vencía el 24 de enero de 2022 y como la demanda se radicó el 17 de marzo de 2022, la acción se ejerció por fuera del término legal.

Así mismo, el Juzgado resolvió en forma negativa el recurso de reposición contra la anterior providencia, y concedió el recurso de apelación.

4. El recurso de apelación: La parte demandante interpuso el recurso de apelación en contra de la providencia que rechazó la demanda por caducidad del medio de control. Cuestiona que se aplique la notificación por conducta concluyente con el oficio que radicó el 30 de julio de 2021, porque a esa fecha solo conocía el número de la resolución pero no su contenido, al cual solo se tuvo acceso el 10 de septiembre de 2021 cuando se radicó

la solicitud de conciliación extrajudicial, trámite que culminó el 29 de octubre de ese año, por lo que los cuatro meses se deben contar a partir del 30 de octubre de 2021 y por ello pide que se revoque la providencia del Juzgado y se admita la demanda.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

EI Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para resolver el recurso de apelación, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (Artículos 153, 243.1, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA), se decide por la Sala ya que se trata del rechazo de la demanda (Numeral 2, literal g, artículo 125, CPACA), y se tramita conforme lo determina el artículo 244.4, CPACA.

2. Problema Jurídico

¿Procede revocar la providencia apelada, de conformidad con los planteamientos de la parte demandante?

3. Caso concreto

El tema puesto a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se refiere a la decisión del Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá de rechazar la demanda por caducidad, providencia que impugnó el demandante con el recurso de apelación que aquí se resuelve.

3.1. La caducidad de la acción o del medio de control judicial. La figura jurídica de la caducidad ocurre cuando se plantea una disputa judicial –También se aplica en procesos de responsabilidad fiscal o disciplinaria- y se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por las entidades estatales. Si la demanda no se radica dentro del tiempo que establece la Ley, ocurre la figura jurídica de la caducidad de la acción o del medio de control, lo que trae como consecuencia inexorable, que se pierde el derecho a reclamarle en vía judicial al causante del perjuicio demandado.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia jurídica.

Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que los ejerzan durante un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones normativas para evitar incertidumbres perennes y –como también la de prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse[1].

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman: a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial; b. Existir un lapso para hacer uso del derecho; c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, e interrupción cuando se radica la demanda; d. No ejercer el derecho en el tiempo legal.

Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre hechos, plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es lo referente a cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o hay controversia sobre las variables que pueden ser utilizadas, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a hechos, omisiones u otra situación jurídica. En el primer escenario puede requerirse de precisiones sobre fechas de notificación o publicación o comunicación y lapsos para recurrir, y por regla general se inicia el conteo del plazo a partir del día siguiente al de dicha notificación o comunicación del acto administrativo que se considera ilegal, o bien en situaciones especiales comienza cuando se ejecuta el mismo; y en el segundo, bien puede iniciar el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañoso, o bien en situaciones especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

Es de la naturaleza jurídica de la caducidad, que se aplica de pleno derecho, pues no admite renuncia, ni conciliación, ni desistimiento, y no puede ser objeto de negociación entre las partes, y se debe declarar de oficio cuando esté probada en el expediente.

---

[1] La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que *"La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, **como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos**. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado".* Resaltado es del original.

En la jurisdicción contencioso administrativa, ante la cual se resuelve éste caso, el tema de la caducidad de la acción ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164, CPACA.

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil, en el cual se utiliza la figura jurídica denominada "*prescripción de acciones judiciales*" (art. 2536 y ss), e igual en el Código Procesal del Trabajo (Artículo 151).

3.2. La caducidad en caso de actos administrativos. En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre la nulidad de un acto administrativo. Ante ello -Acto administrativo-, el medio de control establecido para su reclamación y trámite, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, frente al cual consagra el CPACA:

> "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".

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, sobre uno de dos escenarios: (i) en cualquier tiempo, cuando se cuestionan decisiones referidas a las seis hipótesis del numeral 1, artículo 164, CPACA, o (ii) en el término máximo de cuatro meses para la generalidad de los actos administrativos, como lo establece el CPACA:

> "ARTÍCULO 164. *OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.* La demanda deberá ser presentada:
>
> 1. En cualquier tiempo, cuando: (…)
>
> 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 excepciones establecidas en otras disposiciones legales".

Se anota que en el segundo evento es relativamente concreta la situación para determinar el "*día siguiente*" para comenzar a contar el término de cuatro meses, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse aspectos complejos y difíciles, como cuando se trata de situaciones donde no hay claridad sobre fechas de actuaciones

administrativas o de las comunicaciones, notificaciones o ejecución según el caso, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso según las particularidades de cada expediente.

Por otra parte, el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –como el que aquí se discute- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa (Artículo 161.1, CPACA), o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

3.3. Algunas excepciones frente a casos especiales. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han estructurado para la acción de reparación directa -Diferente a la que se analiza en esta providencia- varias circunstancias en las que el término de caducidad comienza a contarse a partir de hechos adicionales a los prescritos en la normativa que se citó.

Cuatro casos específicos y concretos de excepciones, por tratarse de hechos relacionados con delitos de lesa humanidad, son: i). Muerte por falsos positivos. Además de los dos momentos definidos en el artículo 164.2.i, CPACA, se tiene en cuenta la fecha de ejecutoria de la sentencia condenatoria penal que determina la existencia del delito de homicidio en persona protegida y que comprometa la responsabilidad del Estado.[2] ii). Desaparición forzada. Además de los cuatro momentos definidos en el artículo 164.2.i, CPACA, e incluso así haya condena penal que comprometa la responsabilidad del Estado por la muerte, el término podría diferirse hasta cuando aparezcan los restos de la víctima, si no se han encontrado para entonces.[3] iii). Desplazamiento forzado: Para hechos anteriores a la providencia, la caducidad es de dos años a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013.[4] Como puede apreciarse, a pesar de tratarse de casos relacionados con delitos de lesa humanidad, nuestras Altas Cortes también les fijan términos para contar la caducidad. iiii. Delitos de lesa humanidad. Nuestras dos Altas Cortes también han determinado que aun por hechos de delitos de lesa humanidad o de crimen de guerra, se deben aplicar los plazos de caducidad establecidos en las normas jurídicas procesales contencioso administrativas, pero posibilitan tomar el inicio del cómputo, o en la fecha de ocurrencia de los hechos, o en la del conocimiento que tengan los interesados sobre la participación de agentes del Estado en ellos -Los hechos-; con lo que descartan que la imprescriptibilidad de la acción penal -La cual en rigor no existe o no es absoluta- se haga extensiva a la acción de reparación directa. Si bien esta

---

[2] M. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, 17 de julio de 2018, rad. 05001233300020170145401, 59623; en esta providencia además, se citó la vigencia de la sentencia SU-254 de 2013, y no hubo cuestionamiento a la excepción que fijó término al fenómeno de caducidad en el medio de control de reparación directa en casos de desplazamiento forzado, delito de lesa humanidad.

[3] Consejo de Estado, M. P. Stella Conto Díaz del Castillo, 30 de agosto de 2018, 0500123330002016 0042801, 61709.

[4] Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013. El Consejo de Estado (M. P. Stella Conto Díaz del Castillo, 30 de agosto de 2018, 050012333000 2016 0042801, 61709) cita como fundamento en casos de lesa humanidad, a la sentencia SU-254 de 2013, con lo que de nuevo se le confiere vigencia, y también se hace entre otras, en M. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 31 de julio de 2018, rad. 0500123330002016 0226401, 60726, y en ninguna de ellas se cuestiona el término expreso de caducidad que allí se fijó; se anota que en algunas decisiones posteriores a la de unificación de 2013, se ha resuelto en contrario.

postura antes enfrentaba a Salas de Revisión de la Corte Constitucional y a Subsecciones del Consejo de Estado pues no había unanimidad sobre el tema, hoy han proferido sentencias de unificación al respecto; así, el Consejo de Estado estructuró sus criterios de unificación en la sentencia de M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 29 de enero de 2020, rad. 850013333 00220140014401, 61.033, y la Corte Constitucional en la sentencia SU-312 de 2020.

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado (M.P. César Palomino Cortés, 2 de marzo de 2017, rad. 13001-23-33-000-2013-00224-01) consagró: *"La caducidad genera la extinción del derecho de acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras a salvaguardar el interés general y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano".*

3.4. Se debe tener presente que la declaratoria de la existencia de la caducidad o la decisión de no estar probada, solo es de carácter judicial.

Por ello, el hecho que pase inadvertida durante el trámite de la conciliación extrajudicial, ya para la Procuraduría General de la Nación, ya para la entidad estatal convocada, ya para la propia convocante, no impide que se decida dentro del proceso, pues se reitera es en el único escenario donde se puede declarar, ya que los demás involucrados en esa instancia previa administrativa no tienen competencia para adoptarla o negarla. En el caso del órgano conciliador y de la entidad demandada, apenas podrían plantear sus consideraciones sobre el tema si la observan, pero no tienen efecto vinculante ante el Juez como tampoco lo atan si se pronuncian advirtiéndola o negándola.

Sobre el momento en el cual se debe decidir si se encuentra probada la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control, existen varias oportunidades procesales en las que se puede declarar y ninguna de ellas es preclusiva; es decir, no excluyen que en la siguiente etapa se analice y se decida sobre su ocurrencia.

Así mismo, es exigencia que al decidir sobre la caducidad, se tenga certeza de la existencia de sus elementos; es decir, cuando ya reposen en el expediente suficientes medios probatorios. Y ello puede ocurrir al analizar si se admite la demanda, o en la audiencia inicial, o al proferir la sentencia.

El primer momento es en la admisión de la demanda, y así lo establece el numeral 1 del artículo 169, CPACA: *"Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: 1. Cuando hubiere operado la caducidad".*

Luego había una segunda posibilidad en la audiencia inicial al resolver las excepciones previas y las llamadas mixtas (Artículo 180.6), donde se establecía que si alguna de ellas prospera (Como la de caducidad) "*el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar"*. Ahora, con la reforma de la Ley 2080 de 2021, existe la oportunidad de declararla antes que concluya todo el trámite procesal de conformidad con el artículo 182A: "*Se podrá dictar sentencia anticipada: (…) 3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva*".

Y otra oportunidad se mantiene expectante durante todo el desarrollo del proceso, lo que incluye que se pueda decidir en la sentencia en cualquier instancia, como lo consagra el artículo 187, CPACA: "*CONTENIDO DE LA SENTENCIA. (…) En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus*".

Respecto de la decisión a adoptar en cada caso, cuando se encuentra probada la existencia de la figura jurídica extintiva del derecho (Caducidad) al momento de admitir la demanda, esta se rechazará y no continuará alguna actuación procesal; si es después del auto admisorio y antes de la sentencia, se resuelve terminar el proceso y negar las pretensiones de la demanda; y cuando es al momento de la sentencia, la decisión no es inhibirse sino de fondo negar las pretensiones de la demanda.

3.5. El Consejo de Estado exige que al momento de decidir sobre la caducidad de la acción o del medio de control, se tenga certeza de sus elementos.

En el presente expediente y de conformidad con las particularidades del caso, existe prueba suficiente e idónea aportada por el propio demandante, que otorga plena certeza para adoptar en este momento la decisión. En efecto:

En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (Numeral 3.1. de estas consideraciones), ***se establece para el caso*** que aquí se dilucida:

(i). La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que tiene el derecho de acción o medio de control judicial, pues considera que se ha presentado una decisión administrativa en su contra, y aduce su calidad de perjudicado directo conforme con el contenido expreso de los hechos y de las pretensiones de la demanda.

(ii). El segundo elemento de la caducidad de la acción o del medio de control judicial también está demostrado, por cuanto como se estableció arriba, el CPACA, en el artículo 164, numeral 2, literal d, consagra que el

lapso para hacer uso del derecho a demandar es el de cuatro meses, pues se trata de acto administrativo particular, expreso y concreto.

(iii). Respecto del tercer elemento, que se refiere al transcurso del tiempo legal, es preciso reiterar que si bien la figura jurídica admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales inicial y final.

Lo primero que se impone determinar es en qué fecha se empieza a contar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en este caso concreto.

Para ello, se establece que la pretensión principal de la demanda pide la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 134906 del 2 de marzo de 2021. De la cual expresa el hoy demandante, que no se le notificó.

Es asunto de controversia, que el Juzgado consideró que se produjo la notificación por conducta concluyente el 30 de julio de 2021, cuando el hoy demandante radicó un oficio ante la Secretaría Distrital de Movilidad, en el que aducía que era apelación -Se le rechazó por improcedente y extemporánea- contra aquella resolución.

Por el contrario, el demandante en su recurso de apelación contra la decisión del Juzgado, considera sin reconocerlo de manera expresa, que la notificación por conducta concluyente se presentó pero solo el 10 de septiembre de 2021, cuando conoció el contenido de la resolución y "*radicó la solicitud de nulidad como requisito de procedibilidad*"; y manifiesta que los cuatro meses de caducidad deben contarse a partir del 30 de octubre de 2021, día siguiente al de conclusión del trámite de conciliación. .

El Código General del Proceso establece como una de las formas de notificación personal, la de conducta concluyente, así:

> "ARTÍCULO 301. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. La notificación por conducta concluyente surte los mismos efectos de la notificación personal. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda registro de ello, se considerará notificada por conducta concluyente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la manifestación verbal.
>
> Quien constituya apoderado judicial se entenderá notificado por conducta concluyente de todas las providencias que se hayan dictado en el respectivo proceso, inclusive del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo, el día en que se notifique el auto que le reconoce personería, a menos que la notificación se haya surtido con anterioridad. Cuando se hubiese reconocido personería antes de admitirse la demanda o de librarse el mandamiento ejecutivo, la parte será notificada por estado de tales providencias.
>
> Cuando se decrete la nulidad por indebida notificación de una providencia, esta se entenderá surtida por conducta concluyente el día en que se solicitó la nulidad, pero los términos de ejecutoria o traslado, según fuere el caso, solo empezarán a correr a partir del día siguiente al de la ejecutoria del auto que la decretó o de la notificación del auto de obedecimiento a lo resuelto por el superior".

En el presente caso, es claro que se demostró que la Resolución No. 134906 del 2 de marzo de 2021, se notificó por conducta concluyente, como lo reconoció de manera expresa el hoy demandante, tanto por su escrito del 30 de julio de 2021 ante la Secretaría Distrital de Movilidad, como con la radicación el 10 de septiembre de 2021 de la solicitud de conciliación extrajudicial.

Si bien el análisis correcto de la fecha precisa, es el que realizó el Juzgado de primera instancia, en aras de propender por la aplicación de los principios *pro personae* (Antes pro homine), *pro actione, pro damato* y del derecho de acceso a la administración de Justicia, se analizará el caso con el criterio que propone el mismo demandante, por ser más favorable a sus intereses.

En consecuencia, el plazo de cuatro meses se computa a partir del 11 de septiembre de 2021, día siguiente al de notificación.

Es decir y en este caso concreto, el **hito temporal inicial** de la caducidad es a partir del 11 de septiembre de 2021, inclusive.

Así, el término de los cuatro meses de caducidad se vencía el 11 de enero de 2022.

No obstante, el plazo legal se suspendió el mismo 10 de septiembre de 2021, cuando se radicó la solicitud de conciliación prejudicial (Artículos 21, Ley 640 de 2001; 3, Decreto 1716 del 2009; 2.2.4.3.1.1.3, Decreto 1069 de 2015). Para entonces, al hoy demandante le restaban todos los cuatro meses de caducidad.

El trámite conciliatorio terminó con la expedición de la constancia de conciliación fallida, que se emitió el 29 de octubre de 2021; por lo tanto, al día siguiente se reanudó el conteo del término de caducidad, y ese momento implicaba que se tuviera como faltantes los cuatro meses.

De manera que los cuatro meses faltantes para completar el lapso de caducidad, se extendieron hasta el 28 de febrero de 2022.

Por lo tanto, el **hito temporal final** del término de caducidad en el presente caso, esto es, el último día de plazo que tenía el hoy demandante para radicar su demanda respecto del acto administrativo cuya nulidad pretende, era el lunes -Día hábil-, 28 de febrero de 2022.

Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que para las fechas en las que transcurrió el término de caducidad en este caso, ya se había levantado la suspensión de términos judiciales que fue ordenada en razón de la pandemia de covid 19 por el Consejo Superior de la Judicatura del 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020.

Así mismo, es importante recalcar que a través del Decreto 806 del 4 de junio de 2020 se adoptaron las medidas necesarias para la implementación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones procesales, con lo que se agilizó de esa manera el trámite de los procesos judiciales en sus diferentes jurisdicciones. Desde dicha época las demandas se presentan en nuestra Jurisdicción a través de los diferentes canales y plataformas que la Rama Judicial dispuso para ello, los que estaban a disposición de Cruzate Márquez.

(iiii) El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es "*No ejercer el derecho en el tiempo legal*"; procede definir en forma precisa si en el lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar en vía judicial, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la demanda se radicó el 17 de marzo de 2022 (a.01, a.02).

Y como se acreditó arriba, el plazo máximo para radicarla era el 28 de febrero de 2022.

Ello demuestra que el derecho a demandar en vía judicial por el acto administrativo contra el cual se reclama, no se ejerció en el tiempo legal establecido.

4. De manera que la demanda se radicó por fuera del plazo perentorio y preclusivo de que se disponía; y se concluye conforme con lo que se expuso y acreditó, que ha tenido ocurrencia el fenómeno judicial de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico planteado en el sentido que no procede revocar la providencia que se apeló.

Cuando ocurren situaciones como la que se acaba de demostrar, se presenta una de las decisiones menos queridas por la Rama Judicial; no obstante, se deja la precisión expresa y clara que en este caso ello ocurre, no por falencias procesales de la Administración de Justicia, sino porque la parte demandante no cumplió con una obligación jurídica que le correspondía ni ejerció en tiempo oportuno su derecho a demandar.

Y no es factible evitar la excepcionalísima decisión que se adopta, pues es insuperable la causa que la motiva; y ni siquiera en ayuda de impedir su aplicación –Pues en dado caso podría recurrirse a los poderes y a los deberes del Juez, artículos 42 y 43, CGP-, tampoco acuden los principios *pro personae* (Preferir la interpretación que mejor proteja a la persona humana, independiente de lo que resuelva el Juez), *pro damato* (Criterio restrictivo al analizar los plazos extintivos de derechos) y *pro actione* (El defecto no debe impedir que se decida el caso), ni el derecho de acceso a la administración de Justicia (Artículo 229, C.Po), pues se trata de un imperativo requisito legal de obligatorio cumplimiento.

Así, se confirmará la providencia que se impugnó.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C,

R E S U E L V E

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de primera instancia, proferida el 31 de enero de 2023 por el Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá.

SEGUNDO: ORDENAR que en firme esta providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia se aprobó por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma electrónica
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

Firma electrónica
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

Firma electrónica
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado (E)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma electrónica del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el magistrado Fabio Iván Afanador García, el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya (E) y el magistrado Luis Norberto Cermeño., en consecuencia, se garantiza autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.