



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA**

Duitama, dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de Control: NULIDAD
Radicación No: 15238-33-33-001-2019-00155-00
Demandante: JULIO GABRIEL RAMÍREZ COLMENARES
Demandado: SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PAIPA

1. ASUNTO

Corresponde al Despacho decidir sobre la admisión, inadmisión o rechazo de la demanda, como quiera que se allegaron al expediente los documentos solicitados mediante auto previo del 5 de septiembre de la presente anualidad (fls. 23-70).

2. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de simple nulidad consagrado en el artículo 137 del CPACA, el señor Julio Gabriel Ramírez Colmenares solicita se declare la nulidad de la Resolución No R115516-1622 del 12 de marzo de 2017, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Paipa, por medio de la cual se le declaró contraventor de las normas de tránsito y se le impone una sanción consistente en multa.

Mediante auto previo del 5 de septiembre de 2019 (fl.19), se requirió a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Paipa para que allegara constancia de notificación y ejecutoria del acto acusado, especificando si en su contra se interpuso recurso de reposición y/o apelación. En respuesta la entidad allegó el oficio Radicado No 2040 del 12 de septiembre hogaño, en donde indicó que la resolución demandada fue notificada en estrados de acuerdo a lo señalado en el inciso 3 del artículo 136 del Ley 769 de 2002, sin que exista constancia de trámite de recurso alguno.

3. CONSIDERACIONES

El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 regula el medio de control de simple nulidad, el cual procede contra los actos de carácter general; no obstante, el inciso tercero de la norma establece que excepcionalmente podrá pedirse la nulidad simple de actos de contenido particular en los siguientes casos: i) cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere un restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; ii) cuando se trate de recuperar bienes de uso público; iii) cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico y iv) cuando la ley lo consagre expresamente.

Adicionalmente, el parágrafo de esa misma disposición determina expresamente que si de la demanda de simple nulidad “se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”, esto es, bajo el régimen del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por su parte, el artículo 138 ibídem contiene la regla inversa, en tanto que regula el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual procederá para pedir la nulidad de actos de contenido particular (expresos o fictos) y que se restablezca el derecho lesionado; sin embargo, es posible excepcionalmente que este medio de control se ejerza en contra de actos de contenido general y abstracto, cuando estos afecten o vulneren un derecho subjetivo, pero en este evento la demanda deberá interponerse dentro del término de caducidad de cuatro meses.



El Consejo de Estado, ha reseñado la teoría de los motivos y las finalidades para estudiar la procedencia de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

(...)

1. De la teoría de los motivos y de las finalidades

Lo primero que conviene decir es que, en general, las acciones de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho tienen por objeto que se declare la nulidad de actos administrativos que infringen normas de carácter superior. No obstante, mientras que con la acción de simple nulidad se persigue la defensa de la legalidad, del orden jurídico en abstracto, con la de restablecimiento del derecho se busca no sólo la defensa del ordenamiento jurídico, sino el resarcimiento de un derecho subjetivo lesionado por un acto administrativo.

A diferencia de la acción de simple nulidad, que puede ser ejercida por cualquier persona, en cualquier tiempo y sin necesidad de agotar vía gubernativa, la de nulidad y restablecimiento del derecho sólo puede ejercerla la persona que crea que se le ha causado un perjuicio, esto es, aquélla que es la titular del derecho supuestamente desconocido por el acto administrativo y, por ende, para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe acreditar capacidad jurídica y procesal para actuar. El interesado, asimismo, debe probar que agotó la vía gubernativa y ejercer la acción oportunamente, esto es, dentro del plazo previsto en la ley.

Ahora bien, en principio, la naturaleza del acto administrativo es lo que define el tipo de acción que debe ejercerse. Por ejemplo, si se trata de un acto administrativo de contenido particular y concreto, la acción apropiada sería la de nulidad y restablecimiento del derecho. En este caso, el juez administrativo no sólo examinará la legalidad de tal acto, sino que determinará el perjuicio que se hubiera causado. A contrario sensu, si el acto es de carácter general, la acción de simple nulidad sería adecuada para cuestionar la legalidad del acto administrativo. El juez administrativo, en el último caso, únicamente examinará la legalidad de tal acto.

Sin embargo, esta Corporación, en aplicación de la denominada teoría de los motivos y las finalidades, ha considerado que la acción de simple nulidad también procede excepcionalmente contra los actos particulares y concretos en los casos en que "la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación¹".

Se permite demandar en acción de simple nulidad los actos administrativos de contenido particular cuando representen un interés superior y significativo para la comunidad en general, porque amenacen el orden público, social o económico del país. Es decir, en esos casos, la acción de nulidad contra actos administrativos particulares se mira apropiada para preservar exclusivamente la legalidad y la integridad del orden jurídico.

Desde luego, que, en ese caso, la sentencia solamente producirá el efecto buscado por el actor y querido por la acción, esto es, la restauración del orden jurídico en abstracto y nunca podrá producir el restablecimiento del derecho subjetivo que se hubiera afectado. La restauración del orden jurídico en abstracto puede implicar el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público y no de derechos vinculados a la esfera patrimonial de quien no demandó en la acción pertinente y de manera oportuna. Si el restablecimiento de derechos subjetivos fuere automático, por el solo efecto de la nulidad, la

¹ Sala Plena, sentencia de 29 de octubre de 1996, M.P. Dr. Daniel Suárez Hernández, reiterada en sentencia de Sala Plena de 4 de marzo de 2003, M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.



acción de simple nulidad no procede, a menos que se hubiere interpuesto a tiempo para tramitarse como acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

*La propia Corte Constitucional, en la sentencia C-426 de 2002², aceptó que la acción de simple nulidad procede contra actos administrativos de contenido particular, pero aclaró que la competencia del juez administrativo se limitaba a examinar la legalidad en abstracto y que, de ningún modo, puede adoptar medidas para el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. Dijo la Corte Constitucional: **"En estos casos, la competencia del juez contencioso administrativo se encuentra limitada por la pretensión de nulidad del actor, de manera que, en aplicación del principio dispositivo, aquél no podrá adoptar ninguna medida orientada a la restitución de la situación jurídica particular vulnerada por el acto."** (Se destaca).*

De ordinario, los actos administrativos perjudiciales, o en perjuicio de alguien, que se retiran del ordenamiento jurídico producen un efecto automático de restablecimiento del derecho lesionado, así el juez no lo disponga expresamente.

Así, por ejemplo, declarada la ilegalidad de un acto en el que la administración impone una sanción pecuniaria, surge un restablecimiento del derecho inmediato, que se traduce en que no habría obligación de pagar la sanción anulada.

En ese orden, de advertirse que con la declaración de nulidad del acto administrativo surgirá automáticamente el restablecimiento del derecho subjetivo afectado, la acción de simple nulidad resulta improcedente, a menos que haya sido interpuesta oportunamente³.

Efectivamente, si el interés perseguido con la acción de simple nulidad es el de obtener el restablecimiento de un derecho subjetivo, la demanda sólo podrá ser admitida siempre y cuando cumpla con los presupuestos procesales de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, esto es, capacidad jurídica y procesal de las partes, agotamiento de la vía gubernativa y ejercicio oportuno de la acción. Y, además, cuando la demanda cumpla con los requisitos formales previstos en los artículos 137 a 139 C.C.A.⁴

Con estas precisiones se procede al análisis del asunto bajo estudio.

Caso concreto

De la lectura del acto administrativo enjuiciado, es evidente que se trata de una decisión de eminente corte particular y concreto, pues al declarar al demandante contraventor de las normas de tránsito e imponerle una sanción de contenido pecuniario, se creó una situación de orden subjetivo que únicamente vincula y afecta al actor, sin que se esté vulnerando derecho alguno a la comunidad en general, ni se busque la protección judicial en abstracto; por lo cual, estima este Juzgado, que es inescindible que de llegarse a dar la anulabilidad judicial pretendida, ello llevaría consigo el restablecimiento automático de derechos al demandante, ya que se eliminarían del mundo jurídico las consecuencias naturales del acto demandado que solo interesan de forma directa y particular al hoy demandante.

² En la que se declaró la exequibilidad del artículo 84 C.C.A., en el entendido de que "la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto" administrativo.

³ En el mismo sentido, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 establece: "Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. (...)

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

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

(...)

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

⁴ Consejo de Estado Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenás, veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012) Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00218-01(19130) Actor: Granja Ecológica Limbalu LTDA. Demandado: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.



Así mismo, de la revisión integral de la demanda y sus anexos, no se observa que el demandante se encuentre en una de las circunstancias especiales en las que se puede acudir al medio de control de nulidad simple para provocar el análisis de legalidad de actos de contenido particular, pues no pretende la recuperación de bienes de uso público, ni señala que con el acto demandado se afecte el orden público, político, económico, social o ecológico.

Por lo tanto, salta a la vista, que la vía procesal invocada para demandar el estudio de legalidad de la Resolución No R115516-1622 del 12 de marzo de 2017 expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Paipa, no es la adecuada, pues al tratarse de un acto administrativo de contenido particular y concreto se debió impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y no el de simple nulidad.

Así las cosas, sería del caso entrar a inadmitir la demanda a fin de que el actor subsane y adecúe el líbello al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, el Despacho de forma oficiosa debe analizar la oportunidad en que se debe presentar la demanda en este tipo de asuntos; para el efecto el literal d) del artículo 164 del CPACA establece:

OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

(...)

*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; (...)"(Negrilla y subrayado del Despacho)*

En este orden, atendiendo lo manifestado por la entidad demandada ante el requerimiento previo efectuado por este Juzgado (fls.27-28), sumado a lo señalado en el artículo 136, inciso 3 del artículo 136 de la Ley 769 de 2002⁵, es evidente que la expedición del acto enjuiciado se surtió en audiencia pública y como tal su notificación en estrados, por lo que al no haberse impetrado recurso alguno cobro ejecutoria el mismo día de su expedición, es decir el día 12 de marzo de 2017. Así las cosas, es desde allí donde se debe iniciar el conteo del término de 4 meses referido en el aparte normativo transcrito, el cual para la fecha de presentación de la demanda 29 de agosto de 2019 (fl.17) se encuentra más que superado, pues han transcurrido más de 30 meses, por lo que la oportunidad para acudir ante la autoridad judicial bajo este medio de control ha expirado, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

Al respecto el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, en reiterados pronunciamientos ha destacado, lo siguiente.⁶

"La caducidad es una limitación temporal del derecho de acción y es entendida como el plazo perentorio fijado por la ley para el ejercicio de una acción judicial (hoy medio de control en la jurisdicción contencioso administrativa), so pena de perder la oportunidad de que la administración de justicia la conozca.

Esta figura garantiza el principio de seguridad jurídica al imponer a los interesados la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato de justicia dentro de los plazos fijados por el legislador, de suerte que vencido el plazo establecido se configura el fenómeno de la caducidad. En tal sentido, la declaración de caducidad es una decisión sancionatoria que opera ipso iure ante el incumplimiento de la carga procesal de accionar dentro del término previsto por la ley para hacer efectivo un derecho."

⁵ Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá- M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana, 07 de octubre de 2016. Rad. 15001-33-33-002-2013-0097-01



Por todo lo anterior, este Despacho considera que inadmitir la demanda para que sea adecuada y subsanada de conformidad con lo establecido en el artículo 170 del CPACA no tendría ningún efecto, pues no le asiste al demandante la posibilidad jurídica de enmendar la pérdida legal de la oportunidad para invocar válidamente el medio de control, ya que no se trata del incumplimiento de requisitos de forma, sino que por el contrario, la causa es de orden sustancial que afecta de fondo el derecho de acción. Por tanto, de conformidad con lo expuesto en el artículo 169 del CPACA⁷ se rechazará de plano la demanda.

Por lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA**,

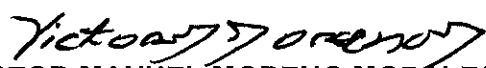
RESUELVE

PRIMERO.- Establecer que la vía procesal adecuada para estudiar la legalidad de la Resolución No R115516-1622 del 12 de marzo de 2017 expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Paipa, es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

SEGUNDO.- Rechazar la demanda presentada el día 29 de agosto de 2019 por el señor JULIO GABRIEL RAMÍREZ COLMENARES contra la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PAIPA al configurarse el fenómeno de la caducidad de la acción, por la razones expuestas en el presente proveído.

TERCERO.- En firme esta decisión, devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose y archívese el expediente previo las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES
Juez

NFPR



⁷ **ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial