

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintidós (2022).

Expediente No.	252693340003-2022-00105-00
Demandante:	MARÍA ISABEL BUITRAGO DE SIERRA
Demandado:	MUNICIPIO DE EL ROSAL (CUNDINAMARCA)
M. de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la presente demanda y al efecto se tienen los siguientes

ANTECEDENTES

A través de apoderado Judicial la señora MARÍA ISABEL BUITRAGO DE SIERRA promueve demanda de nulidad simple en contra del Municipio del Rosal (Cundinamarca) con la que pretende que a partir de la declaratoria propia del citado medio de control, se deje sin efectos la Resolución No.240 de 29 de octubre de 2021, por la cual la Alcaldía de El Rosal Cundinamarca resolvió el recurso de apelación formulado contra la decisión adoptada por la Inspectora Municipal de Policía de dicho municipio en audiencia celebrada el 9 de diciembre de 2020 dentro del proceso Abreviado No. 170-2017.

Una vez se recibió de reparto, mediante auto de 4 de agosto del año en curso se dispuso inadmitir la demanda atendiendo que adolecía de una serie de defectos formales, dentro de los que estaba, que se invocó un medio de control que no corresponde.

Mediante escrito radicado el 18 de agosto de 2022, el extremo actor pretendió subsanar los defectos aludidos, sin embargo, ratificó su intención de tramitar la demanda a través del medio de control previsto por el artículo 137 del cpaca.

Al efecto se hacen las siguientes

CONSIDERACIONES

Para empezar corresponde tener en cuenta que el artículo 137 del cpaca, señala:

ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

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

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

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.
(Negrilla y cursiva fuera de texto)

Como se observa de lo que dicta la anterior norma, la naturaleza del acto determina la viabilidad de tramitar la demanda dentro del espectro legal que determina uno y otro medio de control nominados por los artículos 137 y 138 del cpaca, pues su ejercicio no se supedita a un criterio dispositivo de quien demanda, esto tal como lo explica el aparte de jurisprudencia que a continuación se inserta:

Así, se ha precisado con suficiencia que el objetivo de la acción de nulidad es la defensa de la legalidad y de la integridad del ordenamiento jurídico en abstracto, por lo que puede ejercerse por cualquier persona en cualquier tiempo; mientras que la de nulidad y restablecimiento del derecho busca además de la defensa de la legalidad, el restablecimiento de un derecho particular y concreto, por lo que sólo puede ejercerla quien se crea lesionado en un derecho concreto y dentro del término de caducidad establecido en la ley para el efecto.

Frente al punto, esta Corporación ha sido reiterativa al establecer:

“Cabe resaltar que la naturaleza del acto administrativo es lo que define el tipo de acción que debe ejercerse, de esta manera, la Sala recuerda que si se trata de un acto administrativo de contenido particular y concreto, la acción procedente sería la de nulidad y restablecimiento del derecho; y si el acto es de carácter general, la acción adecuada para cuestionar la legalidad del acto administrativo sería la de nulidad, consagrada en el artículo 84 del CCA.

Ahora bien y de acuerdo con la teoría de los motivos y las finalidades, el Consejo de Estado ha considerado que la acción de nulidad también procede, excepcionalmente, en contra de los actos particulares y concretos en los casos en que la situación de carácter individual comporte un interés para la comunidad de tal importancia que vaya aparejado con el afán de legalidad. La Sala Plena del Consejo de Estado consideró expresamente lo siguiente:

"En virtud de las anteriores consideraciones y en procura de reafirmar una posición jurisprudencial en torno de eventuales situaciones similares a la que ahora se examina, estima la Sala que además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando 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".

Cabe resaltar que se trata de aquellos eventos en los cuales, la sentencia produce efectos respecto de la restauración del orden jurídico en abstracto, esto es, no conlleva consigo el restablecimiento del derecho subjetivo que pueda haberse producido.

(...)

Así pues, cuando de la declaración de nulidad de un acto administrativo surge automáticamente el restablecimiento del derecho subjetivo afectado, la acción de nulidad resulta improcedente".

Ahora, si bien es cierto la Corte Constitucional en sentencia C-426 de 2002 al examinar la constitucionalidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo estableció que la acción de nulidad procede contra actos de contenido particular y concreto, cuando únicamente se pretenda tutelar el ordenamiento jurídico, también lo es que, se debe analizar cada caso concreto con el fin de establecer cuál es el verdadero propósito del demandante, si realmente salvaguardar la legalidad u obtener el restablecimiento de un derecho y evadir el término de caducidad.

Es decir, se debe tener en cuenta la teoría de los móviles y finalidades.

Al respecto, esta Corporación ha dicho desde la misma época de la sentencia C-426 de 2002 y en respuesta a aquella:

"En lo que respecta a las diferencias, la doctrina se refiere a las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho con expresiones diferentes como las de contencioso popular de anulación, contencioso objetivo o recurso por exceso de poder, respecto de la acción de nulidad, y con las de contencioso subjetivo o de plena jurisdicción o de restablecimiento del derecho, para la segunda de estas acciones. El código de 1984 introdujo el nombre actual, por considerarlo más técnico. Dichas acciones se diferencian, entre otros, en los siguientes aspectos: En cuanto a la titularidad de la acción, se observa que la de nulidad es una acción popular, abierta a todas las personas, cuyo ejercicio no necesita del ministerio de un abogado; en tanto que el uso de la acción de nulidad y restablecimiento está condicionado a la existencia de un interés, de manera que podrá ejercerla quien considere que su derecho ha sido lesionado y es necesario para tal efecto el apoderamiento de un profesional del derecho; En cuanto a la oportunidad para ejercer la respectiva acción, la de nulidad no tiene por lo general término de caducidad, de manera que puede utilizarse en cualquier tiempo, mientras que la de restablecimiento del derecho debe ser presentada ante el juez en un término que, en la mayor parte de los casos, es de cuatro (4) meses, o de dos (2) años cuando se trata de acción indemnizatoria. En relación con los efectos de la sentencia, la que se produce en proceso de nulidad los tiene "erga omnes", si la decisión es anulatoria, en caso contrario, cuando no se accede a las pretensiones de la demanda, esos efectos se limitarán a los motivos de nulidad invocados por la actora; mientras que en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, la sentencia tiene efectos inter partes y respecto de terceros interesados. Otros rasgos de estas dos acciones tienen que ver con el hecho de que la de nulidad no es desistible, cualquier persona puede coadyuvar o impugnar la demanda, lo que no sucede con la de nulidad y restablecimiento del derecho, que sí es desistible, con el cumplimiento de los requisitos de ley, y solamente a los terceros interesados les es permitido

participar en un proceso de esa naturaleza. En el mismo orden de ideas, el fenómeno de la perención no opera, cuando se trata de acción de nulidad, lo que sí sucede en el caso de la otra acción. Otro aspecto que distingue a las dos acciones tiene que ver con su procedibilidad, el cual se vincula directamente con la teoría de los motivos y finalidades.

En tales condiciones, evidentemente no puede ejercerse indistintamente una u otra acción según el capricho del demandante, sino que deben respetarse los parámetros anteriormente expuestos.

Es decir, cuando se pretenda el restablecimiento de un derecho o se obtenga el restablecimiento automático de un derecho de la eventual declaratoria de nulidad de un acto administrativo el medio procesal procedente es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de nulidad.

Adicionalmente, resulta del caso precisar que es obligación de los jueces, a la luz del Código Contencioso Administrativo⁴, verificar que las demandas se tramiten por el procedimiento indicado y en el evento en que se evidencie alguna irregularidad, advertirla desde el principio, inadmitiendo la demanda, con el fin de que se adecue a la acción correspondiente, pues en caso contrario se podría conducir a un fallo inhibitorio, por cuanto bajo esa legislación no es procedente tramitar una demanda por un procedimiento diferente al establecido en la ley para el efecto.

En el caso concreto es evidente, que lo pretendido por la parte actora es obtener la nulidad de unos actos administrativos de contenido particular y concreto a través de los cuales se le impuso una sanción de multa, por lo que es absolutamente claro que de la eventual declaratoria de nulidad de aquellos se generaría un restablecimiento automático a su favor, lo que indica que la acción procedente en el caso concreto era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de nulidad.

En este evento, aunque el Tribunal de primera instancia desde el auto admisorio de la demanda invocó la sentencia C-426 de 2002 no justificó en manera alguna su aplicación, por cuanto en la demanda no se ofrece argumento alguno al respecto.

Es decir, la demanda fue presentada en ejercicio de la acción de nulidad sin justificación alguna, y el Tribunal *a quo*, en lugar de inadmitirla con el fin de que se adecuara a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la admitió citando apartes de la referida sentencia, sin justificar su aplicación al caso concreto¹.

Complementariamente con lo anterior, corresponde tener en cuenta que lo que prevé el inciso primero del artículo 172 del cpaca, que dispone:

ARTÍCULO 171. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, mediante auto en el que dispondrá:

En este caso en particular, se suscita un primer interrogante que requiere ser resuelto como es el de que si tiene procedencia tramitarlo a través del medio de control previsto por el artículo 137 del cpaca, lo cual, al tenor de lo que dicta la primera de las normas citadas y las apreciaciones que se hacen en el fragmento de jurisprudencia igualmente insertado resulta negativo a partir del análisis de los actos demandados.

¹ SENTENCIA C. E. SEC 3 31/01/2020 EXP. 11001-03-26-0000-2017-00159-00 C.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

En efecto, porque sin duda alguna las resoluciones que buscan ser anuladas son actos administrativos de carácter particular y es evidente que si sus efectos legales dejan de ser vinculantes para quienes fueron afectados con las medidas adoptadas por la administración, a partir de la declaratoria que en ese sentido emita, automáticamente surge un restablecimiento del derecho en favor de quien demanda, como es que no tenga la obligación de acatar lo ordenado por la autoridad que emitió inicialmente las sanciones policivas.

Esto por supuesto contraviene lo que prevé el pluricitado artículo 137 ibídem, cuyos alcances se extienden a actos administrativo de carácter general y, excepcionalmente, en actos de estirpe particular en casos puntuales que tipifica dentro de los que no se enmarca este asunto por lo que se explicó en párrafo que precede y porque tampoco podría amoldarse a los demás supuestos que la norma rotula, de manera que corresponde aplicar el precepto del inciso 171 ejusdem, es decir, imprimirle el trámite nominado por el artículo 138 del cpaca, que es el que corresponde.

Desde esa perspectiva, es de rigor entonces valorar si se reúnen las condiciones para darle trámite al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que es el otro interrogante que debe ser resuelto, de modo que al efecto hay que remitirnos al texto del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. 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 excepciones establecidas en otras disposiciones legales.

(...).”

De acuerdo a la anterior normatividad, se evidencia que en este caso ha operado el fenómeno de la caducidad, frente al cual la jurisprudencia ha señalado que:

“En la caducidad deben concurrir dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Dicho término está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que no puede ser materia de convención antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, improrrogable. El fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión²”.

A partir de los anteriores referentes, se concluye que no es viable admitir la presente demanda, dado que los términos para ejercer el medio de control que procede se encuentran vencidos para el momento en que se presentó.

² Auto 56150 de 12 de mayo de 2016. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

Esto porque al contrastar las particularidades que se suscitan a partir de los actos administrativos aquí demandados con el marco de referencia citado en precedencia es evidente que la oportunidad señalada por el literal d) del artículo 164 del cpaca está vencida, lo que da lugar a que se cumpla el fenómeno que explica sucintamente el texto de jurisprudencia igualmente insertado.

En efecto, porque como queda a la vista al revisar los documentos con los que se acompañó a la demanda y lo explican en los hechos de la misma, la Resolución No. 240 de 29 de octubre de 2021, fue notificada a quien demanda el 22 de noviembre de 2021, es decir, los términos que prevé el literal d del numeral 2º del artículo 164 del cpaca inician a transcurrir desde el 23 de noviembre de 2021, lo cual conllevaría a que se vencieran el 23 de marzo de 2022 y la demanda fue sometida a reparto el 8 de abril de 2022 como se acredita a través del documento 2 del expediente subido a la plataforma drive.

Aquí cabe destacar que no operó la interrupción que señala el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, pues como en la misma demanda se advierte, no fue agotado el requisito de procedibilidad.

En vista de lo anterior, corresponde rechazar la demanda al cumplirse la causal que al efecto prevé el numeral 1 del artículo 169 del C.PA.C.A.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE

- 1. **RECHAZAR** la demanda promovida por **MARÍA ISABEL BUITRAGO DE SIERRA** contra **MUNICIPIO DE EL ROSAL CUNDINAMARCA**.
- 2. Devuélvanse los anexos acompañados a la demanda, sin necesidad de desglose.
- 3. Reconócese personería para actuar en calidad de apoderado judicial al doctor **JOSÉ GILBERTO CÓTAMO GARCÍA** identificado con cédula de ciudadanía 13808087 y TP 25385 del CSJ, bajo las condiciones y propósitos contemplados en el poder conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ

DABZ

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA**
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. 33 de
fecha: 1 de noviembre de 2022 a las 8:00 a.m. En constancia
firma,

MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN
SECRETARIA

Firmado Por:
Paola Andrea Bejarano Erazo
Juez Circuito
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial
División De Sistemas De Ingeniería
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0983c550939a13b8dc9c61adfd6847a17426093d5039cd49e85828c270a5e65**

Documento generado en 31/10/2022 04:50:48 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>