

ACCION DE NULIDAD - Improcedente frente a acto que impuso multa / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Objeto y alcance / ACCION DE NULIDAD - No procede si nulidad del acto implica restablecimiento automático del derecho / RESTABLECIMIENTO AUTOMATICO DEL DERECHO - Derivado de pretensiones de la demanda con alcance subjetivo y concreto / RESTABLECIMIENTO AUTOMATICO DEL DERECHO - Descarta procedencia de acción de nulidad simple / RESTABLECIMIENTO AUTOMATICO DEL DERECHO - Se produce al anular acto que impone multa ACTO QUE IMPONE MULTA - Control de legalidad / ACTO QUE IMPONE MULTA - Su nulidad extingue título ejecutivo

Tanto por el texto de la demanda, específicamente de las pretensiones, como por el contenido del acto administrativo demandado, la acción que procede en este caso es la de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que en la demanda hay pretensiones con alcances concretos y subjetivos, según lo pone de presente la apelante, como son las de darle cumplimiento a los artículos 176 y 177 del C.C.A., los cuales implican consecuencias a favor de la parte actora cuando se declara la nulidad del acto administrativo enjuiciado, como quiera que en virtud de los mismos hay que realizar actos y acciones encaminadas a la ejecución de la sentencia cuando en ella se condena a la entidad demandada, y es sabido que en las acciones de simple nulidad no hay lugar a condena y que ella tiene lugar es en las acciones subjetivas. En ese orden, la nulidad del acto administrativo aquí demandado puede tener esas consecuencias, toda vez que ella genera el restablecimiento automático del derecho de la accionante, ya que si se llegare a declarar, la multa impuesta quedaría sin piso alguno, desaparecería, de suerte que si no hubiese sido cancelada, no habría lugar a hacerla efectiva, por cuanto el título correspondiente habría dejado de existir. No puede cobrarse obligación alguna sin el título que la contiene. Extinguido el título, se extingue la obligación. Si hubiere sido pagada por la actora, su monto tendría que ser restituido, en razón a que la anulación de los actos administrativos retrotrae jurídicamente las situaciones al estado anterior a la expedición del acto anulado, de allí el restablecimiento automático del derecho que en esos casos se da. De modo que es evidente que la acción bajo la cual debió asumirse y examinarse la demanda, es la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que las resultas del proceso podían ir mucho más del simple y único fin de salvaguardar la mera legalidad del acto administrativo impugnado, toda vez que son inescindible su existencia y la suerte de la situación jurídica subjetiva y concreta que el mismo contiene.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 176 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 177

DEMANDA DE NULIDAD - Contra acto que impone multa. Interpretación como nulidad y restablecimiento del derecho / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad / EXCEPCION DE CADUCIDAD DE LA ACCION - Declaratoria. Inhibición para resolver el fondo de la demanda

Así las cosas, habrá de interpretarse la demanda como de nulidad y restablecimiento del derecho, como en efecto lo es, en orden a lo cual cabe examinar la excepción de caducidad de la acción, propuesta por la entidad demandada, en tanto se trata de un presupuesto de procedibilidad de dicha acción. En ese orden, se observa que el acto que agotó la vía gubernativa fue notificado el 20 de agosto de 2004, mediante edicto que fue desfijado en esa fecha, por ende el término de caducidad de 4 meses previsto en el artículo 136, numeral 2, del C.C.A., corrió a partir del día siguiente, hasta el 5 de diciembre de ese año. Pero la demanda fue presentada el 22

de noviembre de 2005, es decir, después de vencido con creces el referido término, de donde es notoria la caducidad de la acción, situación que al parecer fue la que condujo a la actora de utilizar la argucia de hacer aparecer la acción como de simple nulidad, pese a su clara improcedencia y a sus aspiraciones y la posibilidad jurídica de obtener un beneficio de la eventual anulación solicitada. Por consiguiente está probada la ocurrencia de la excepción propuesta, de allí que la Sala así deba declararlo e inhibirse de conocer el fondo de la demanda, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia, previa revocación de la sentencia.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO
136

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010)

Radicación número: 25000-23-24-000-2005-01465-01

Actor: TRANSPORTES RADIO TAXI CONFORT S.A. TRANSCONFORT S.A.

Demandado: SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 30 de agosto de 2007, mediante la cual la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declara la nulidad de unas resoluciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito Capital.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

TRANSPORTES RADIO TAXI CONFORT S.A. TRANSCONFORT S.A., en ejercicio de la acción de nulidad establecida en el artículo 84 del C.C.A. y mediante

apoderado solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en proceso de primera instancia, accediera a las siguientes

1. 1. Pretensiones

Primera. Declarar la nulidad de las siguientes resoluciones:

- Núm. 091 de 24 de mayo de 2004, expedida por el Subsecretario Jurídico de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., por medio de la cual decidió una investigación administrativa y le impuso una multa por valor de \$200.200.000.oo.

- Núm. 168 de 15 de julio de 2004, proferida por el mismo funcionario, mediante la cual resolvió el recurso de reposición que interpuso contra la anterior, en el sentido de confirmarla; y

- Núm. 737 de 26 de julio de 2004, emanada del Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. y con la cual desató el recurso de apelación interpuesto contra la primera, en el sentido de reducir la multa a un monto de \$ 4.293.000.oo.

Segunda.- A la sentencia se dará cumplimiento en los términos señalados en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

1. 2. Hechos

Los hechos de la demanda están referidos a los eventos que dieron lugar a los actos acusados y al trámite del procedimiento administrativo respectivo, que se resumen en que a la actora se le endilgó en pliego de cargos y, en los referidos actos, se le declaró responsable de la violación del artículo 46, literal b) de la Ley 336 de 1996 por participar en el paro del transporte urbano de la ciudad de Bogotá, llevado a cabo el 6 de agosto de 2001.

1. 3. Normas violadas y concepto de la violación

Indica como violados los artículos 1, 2, 6, 13, 23, 29, 58, 83, 84, 90, 209, 228, 333 y 365 de la Constitución Política, 131 de la Ley 796 de 2002; 2, 3, 38, 84 y 85 del Decreto 01 de 1984; 2, numerales 3 y 19; 6, numeral 3, y 9, numerales 1 y 2 del Decreto 176 de 2001, debido en síntesis a los siguientes cargos:

- No se atendieron los principios de la actuación de administrativa; hubo desviación de poder; no se acató el debido proceso, factor esencial de la convivencia social, al no permitírsele ejercer el derecho de defensa, ya que el asunto fue decidido pese a que no se decretó la totalidad de las pruebas que ella solicitó y no se practicaron otras. Tampoco se tuvo en cuenta que el paro fue un movimiento de los conductores, sin que la Empresa pudiera hacer algo para evitarlo, por ende la sanción se impuso por hechos de terceros.

- Pérdida de capacidad y competencia para proferir la decisión sancionatoria, debido a la caducidad del poder disciplinario, toda vez que el acto sancionatorio se le notificó después de vencido los 3 años que la Administración tenía para ello.

2. ADMISION Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. En el auto admisorio de la demanda el **a quo** advirtió que los actos demandados son de carácter particular, subjetivo y concreto contra los cuales procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pero no obstante y en consideración de las sentencias C-426 de 2002 y T-836 de 2004 de la Corte Constitucional, entendió que la acción interpuesta es la de simple nulidad, razón por la cual se releva del estudio de cualquier restablecimiento del derecho.

2.2. Al proceso fue vinculada como parte demandada la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., quien mediante apoderado manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda, puesto que obró con competencia y dentro del término de ley, con sujeción al debido proceso y con base en las pruebas debidamente allegadas al expediente, sin desviación de poder, toda vez que no tuvo ninguna intención oculta y la decisión tuvo origen en unos fundamentos fácticos y jurídicos alejados cualquier fin mezquino.

Propone las siguientes excepciones:

2.2.1. Excepción de caducidad de la acción, toda vez que la Resolución 737 de 26 de julio de 2004, que agotó la vía gubernativa, le fue notificada a la actora el 20 de agosto de 2004, mientras que la demanda fue presentada el 22 de noviembre de 2005, esto es, mucho después de los cuatro (4) meses que prevé el artículo 136 del C.C.A. para la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que es la que corresponde en este caso.

2.2.2. Ineptitud formal de la demanda, por no haberse expuesto el concepto de la violación de las normas indicadas como violadas.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal, luego de reseñar la actuación procesal y las posiciones enfrentadas, concluye:

- Las excepciones propuestas por la parte demandada no están llamadas a prosperar por cuanto la acción incoada es la de simple nulidad, la cual no es susceptible de caducidad, y en la demanda se expone el concepto de la violación.
- El segundo cargo de la demanda, caducidad del poder disciplinario, prospera, ya que los hechos ocurrieron el 6 de agosto de 2001, por lo que la Autoridad tenía hasta el 6 de agosto de 2004 para sancionar a la actora, pero el acto que agotó la vía gubernativa del acto sancionatorio fue notificado el 20 de agosto de 2004, la facultad sancionatoria de aquélla había caducado.

En consecuencia, se relevó de examinar los demás cargos, y declaró la nulidad de las resoluciones enjuiciadas.

III. EL RECURSO DE APELACION

La entidad demandada apeló la sentencia con el argumento de que el a quo erró al decidir la excepción de caducidad de la acción, pues las razones aducidas para invocarla son suficientes para que se declarara probada y consecuentemente se rechazara la demanda.

Se demostró que la actora demandó las resoluciones acusadas fuera del término señalado en el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. para la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que es la que aquella debió escoger para satisfacer sus pretensiones, por cuanto la demanda está encaminada a obtener el restablecimiento del derecho que consideró violentado, según surge del texto de la misma, pues en el capítulo de DECLARACIONES Y CONDENAS solicita además de la nulidad, que a la sentencia se le dé cumplimiento conforme los artículos 176 y 177 del C.C.A., los cuales mandan la adopción de las medidas para cumplimiento de la sentencia y el envío de la sentencia al Ministerio Público para que vigile su cumplimiento cuando se condena a una entidad al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero; es decir, imponen obligaciones económicas a las entidades públicas que resulten condenadas.

Por ende, la acción no se ejerció con exclusivo fin de salvaguardar el mantenimiento del orden jurídico, como se indica en la teoría de los móviles y finalidades, según la cual, la acción de nulidad procede contra actos particulares cuando su nulidad no restablezca el derecho de la persona afectada con el acto.

Agrega que la cita de la sentencia C-426 de 2002 de la Corte Constitucional es tomada fuera de contexto, ya que en ésta se prevé que si lo pretendido por el actor es la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por otra parte, sostiene que no hubo caducidad de su facultad sancionatoria, por cuanto la decisión se tomó y notificó dentro de los 3 años señalados por el artículo 38 del C.C.A., y no era necesario que la misma quedara en firme y ejecutoriada, según la posición predominante del Consejo de Estado sobre el alcance de dicho término, pues la vía gubernativa es posterior a la actuación administrativa y es apenas un mecanismo de control de la decisión que le pone fin a ésta.

Por todo lo anterior solicita que se revoque la sentencia y se declare probada la excepción de caducidad de la acción.

IV. TRAMITE DEL RECURSO

Durante el traslado para alegar de conclusión se pronunciaron las partes así:

1.- La entidad demandada y ahora apelante reiteró lo expuesto en la sustentación del recurso bajo examen.

2.- La actora solicita que se confirme la sentencia impugnada, para lo cual solicita que se tengan en cuenta las consideraciones del juez de la instancia, así como las razones en que se fundan los cargos de la demanda, esto es, que hubo caducidad de la facultad sancionatoria por las circunstancias ya expuestas, frente a las cuales no es aceptable la teoría planteada por la apelante, pues la actuación administrativa y la vía gubernativa no son separables y aquella culmina cuando queda en firme la decisión.

Por otra parte, la acción de nulidad es claramente procedente contra actos particulares, según la amplia y reiterada jurisprudencia, en la cual, desde 1972 el Consejo de Estado acogió la tesis de la pretensión como elemento diferenciador de las diversas acciones, y la Corte Constitucional en su sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002 reiteró aquella posibilidad, teniendo en cuenta que lo importante no es la característica de particular o general del acto administrativo demandado, sino la pretensión invocada, lo cual implica una evolución de la teoría de los móviles y finalidades, posición respaldada por el Consejo de Estado. Por lo tanto, el a quo no erró en su apreciación sobre el tema planteado en la excepción en comento.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador Primer Delegado ante esta Corporación rindió concepto en este proceso, en el sentido de encontrar configurada la caducidad de la acción, por tratarse de un acto administrativo particular y subjetivo, cuya nulidad implica el restablecimiento automático del derecho de la actora, y la demanda fue presentada después de vencido los 4 meses que aquella tenía para el efecto, contados a partir de la fecha en que le fue notificada la resolución que resolvió el recurso de apelación. Por consiguiente solicita que se revoque la sentencia y se declare probada dicha excepción.

VI. LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver la controversia, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. El acto acusado.

Se trata del constituido por las Resoluciones Núms. **091** de 24 de mayo de 2004, expedida por el Subsecretario Jurídico de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., por medio de la cual decidió una investigación administrativa y le impuso una multa por valor de \$200.200.000.00.; **168** de 15 de julio de 2004, proferida por el mismo funcionario, mediante la cual resolvió el recurso de reposición que interpuso contra la anterior, en el sentido de confirmarla; y **737** de 26 de julio de 2004, emanada del Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. y con la cual desató el recurso de apelación interpuesto contra la primera, en el sentido de reducir la multa a un monto de \$ 4.293.000.00.

2. Examen del recurso

Tanto por el texto de la demanda, específicamente de las pretensiones, como por el contenido del acto administrativo demandado, la acción que procede en este caso es la de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que en la demanda hay pretensiones con alcances concretos y subjetivos, según lo pone de presente la apelante, como son las de darle cumplimiento a los artículos 176 y 177 del C.C.A., los cuales implican consecuencias a favor de la parte actora cuando se declara la nulidad del acto administrativo enjuiciado, como quiera que en virtud de los mismos hay que realizar actos y acciones encaminadas a la ejecución de la sentencia cuando en ella se condena a la entidad demandada, y es sabido que en las acciones de simple nulidad no hay lugar a condena y que ella tiene lugar es en las acciones subjetivas.

En ese orden, la nulidad del acto administrativo aquí demandado puede tener esas consecuencias, toda vez que ella genera el restablecimiento automático del derecho de la accionante, ya que si se llegare a declarar, la multa impuesta quedaría sin piso alguno, desaparecería, de suerte que si no hubiese sido cancelada, no habría lugar a hacerla efectiva, por cuanto el título correspondiente habría dejado de existir. No

puede cobrarse obligación alguna sin el título que la contiene. Extinguido el título, se extingue la obligación.

Si hubiere sido pagada por la actora, su monto tendría que ser restituido, en razón a que la anulación de los actos administrativos retrotrae jurídicamente las situaciones al estado anterior a la expedición del acto anulado, de allí el restablecimiento automático del derecho que en esos casos se da.

De modo que es evidente que la acción bajo la cual debió asumirse y examinarse la demanda, es la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que las resultas del proceso podían ir mucho más del simple y único fin de salvaguardar la mera legalidad del acto administrativo impugnado, toda vez que son inescindible su existencia y la suerte de la situación jurídica subjetiva y concreta que el mismo contiene.

Así las cosas, habrá de interpretarse la demanda como de nulidad y restablecimiento del derecho, como en efecto lo es, en orden a lo cual cabe examinar la excepción de caducidad de la acción, propuesta por la entidad demandada demandada, en tanto se trata de un presupuesto de procedibilidad de dicha acción.

En ese orden, se observa que el acto que agotó la vía gubernativa fue notificado el 20 de agosto de 2004, mediante edicto que fue desfijado en esa fecha, por ende el término de caducidad de 4 meses previsto en el artículo 136, numeral 2, del C.C.A., corrió a partir del día siguiente, hasta el 5 de diciembre de ese año.

Pero la demanda fue presentada el 22 de noviembre de 2005, es decir, después de vencido con creces el referido término, de donde es notoria la caducidad de la acción, situación que al parecer fue la que condujo a la actora de utilizar la argucia de hacer aparecer la acción como de simple nulidad, pese a su clara improcedencia y a sus aspiraciones y la posibilidad jurídica de obtener un beneficio de la eventual anulación solicitada.

Por consiguiente está probada la ocurrencia de la excepción propuesta, de allí que la Sala así deba declararlo e inhibirse de conocer el fondo de la demanda, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia, previa revocación de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero.- REVÓCASE la sentencia apelada de 30 de agosto de 2007, mediante la cual la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declara la nulidad de las Resoluciones las Resoluciones Núms. **091** de 24 de mayo de 2004, **168** de 15 de julio de 2004 y **737** de 26 de julio de 2004, emanadas de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito Capital.

Segundo.- DECLÁRASE probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la entidad demandada, e **INHÍBISE** de pronunciarse sobre el fondo de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de 25 de marzo del 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Presidente

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO