

## **FACULTADES DEL JUEZ / FACULTADES DEL JUEZ ADMINISTRATIVO / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / DECLARACIÓN OFICIOSA DE LAS EXCEPCIONES PROCESALES / EXCEPCIÓN DE FONDO**

El artículo 164 del CCA autoriza al fallador a declarar cualquier hecho exceptivo, como es justamente la configuración del hecho jurídico de la caducidad del término para intentar la acción.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 164

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Rad. 14988

## **INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / JUICIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / PRETENSIÓN INDEMNIZATORIA / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / FUENTE DEL DAÑO / DIFERENCIA ENTRE ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA Y ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN / NEGACIÓN DE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la idónea para impugnar la legalidad de un acto administrativo cuando se estime que este ha lesionado un derecho contenido en una norma jurídica, su consecuente restablecimiento del derecho y también para solicitar que se reparen los perjuicios causados con el acto (art. 85 CCA). La acción de reparación directa y la de nulidad y restablecimiento del derecho comparten una naturaleza indemnizatoria, pero difieren en cuanto a la fuente que genera el daño, que supone una distinta formulación de las pretensiones y un término diverso de caducidad. Si el daño tiene origen en un acto administrativo, por regla general, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que si la fuente del daño es un hecho, omisión u operación administrativa, la responsabilidad de la administración se debe perseguir a través de la acción de reparación directa. (...) La parte demandante formuló demanda de reparación directa para reclamar los perjuicios sufridos por las decisiones que negaron la expedición de una licencia de construcción de una estación de servicio, después de haber autorizado la obra (...) Como la demandante considera que la presunta ilegalidad de las decisiones administrativas del municipio de Jamundí que negaron la expedición de la licencia de construcción es la fuente del daño reclamado, la acción idónea para obtener los perjuicios es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 85

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la procedencia excepcional de la acción de reparación directa por daños causados por actos administrativos, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16421. Sobre la procedencia de la

acción de reparación directa, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 2 de junio de 1994, Rad. y sentencia del 27 de abril de 2011, Rad. 19846

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PLAZO PERENTORIO / DECLARACIÓN DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / DECLARACIÓN OFICIOSA DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

El fenómeno de caducidad se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces para demandar. Límite que está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar. La caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley. El término para formular la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el numeral 2 del artículo 136 del CCA, es de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. (...) Como la demandante tuvo conocimiento de la negación de la expedición de la licencia de construcción el 19 de octubre de 2005 (...), el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente a esa fecha. De manera que, el término de 4 meses empezó a correr el 20 de octubre de 2005 y vencía el 20 de febrero de 2006. Como la demanda se presentó el 6 de febrero de 2007 (...), operó el fenómeno preclusivo de la caducidad.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 136 – NUMERAL 2

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2007-00102-01(42378)**

**Actor: JAIME EDMUNDO MUÑOZ MUÑOZ Y OTROS**

**Demandado: MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)**

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. EXCEPCIONES DE FONDO-El superior puede estudiar todas las excepciones de fondo y declarar las que encuentre probadas, así no hubieran sido alegadas. INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA-La nulidad y restablecimiento del derecho procede para reparar daños provenientes de actos administrativos. CADUCIDAD EN NULIDAD Y

RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-El término en vigencia del CCA se contabiliza a partir del día siguiente al de la notificación del acto administrativo.

La Sala, de conformidad con el inciso 3º del artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 8 de abril de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones.

### SÍNTESIS DEL CASO

El municipio de Jamundí negó la expedición de la licencia de construcción de una estación de servicio, porque no cumplía con la normatividad del municipio. La demandante alega falla del servicio.

### ANTECEDENTES

El 6 de febrero de 2007, Jaime Edmundo Muñoz Muñoz y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra el municipio de Jamundí, para que se le declarara patrimonialmente responsable de los perjuicios sufridos por negar la autorización para la construcción de una estación de servicio en el corregimiento de San Isidro, después de haber autorizado la construcción de la obra. Solicitó 100 SMLMV para cada demandante por perjuicios morales, \$217.012.728 por daño emergente y por las ganancias esperadas del proyecto dejadas de percibir, por lucro cesante. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que el municipio de Jamundí autorizó la construcción de una estación de servicio, pero que después de comprar el terreno, adecuarlo y cumplir con los requisitos administrativos de ley, el municipio negó la expedición de la licencia de construcción de la obra. Adujo que la demandada incurrió en una falla del servicio, porque negó la expedición de la licencia con base en normas proferidas después de haber iniciado el trámite para la construcción.

El 7 de febrero de 2007 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, el municipio de Jamundí sostuvo que el uso de la facultad reglamentaria por parte de los municipios no es una actuación ilegal ni conlleva una falla del servicio. Propuso la excepción de indebida escogencia de la acción. El 26 de marzo de 2009 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. Las partes reiteraron lo expuesto y el Ministerio Público

conceptuó conceder las pretensiones, porque la demandante sufrió un daño antijurídico derivado de la no expedición de la licencia de construcción.

El 8 de abril de 2011, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la **sentencia** negó las pretensiones por indebida escogencia de la acción. Consideró que como el daño alegado provino de decisiones administrativas del municipio, la demandante debió tramitar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La demandante interpuso **recurso de apelación**, que fue concedido el 13 de junio de 2011 y admitido el 28 de noviembre siguiente. Esgrimió que los actos administrativos que negaron los permisos para la construcción de la estación de servicio generaron una vía de hecho y un daño antijurídico indemnizable a través de la acción de reparación directa. El 19 de enero de 2012 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Presupuestos procesales**

#### **Jurisdicción y competencia**

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 del CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

#### **Acción procedente**

La Sala se ve obligada a plantear el problema jurídico en el estudio de este presupuesto procesal por las razones que se pasarán a explicar.

### **II. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si la acción de reparación directa es la idónea para reclamar los perjuicios ocasionados por un acto administrativo y si operó la caducidad.

### III. Análisis de la Sala

2. El artículo 164 del CCA autoriza al fallador a declarar cualquier hecho exceptivo, como es justamente la configuración del hecho jurídico de la caducidad del término para intentar la acción<sup>1</sup>.

3. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la idónea para impugnar la legalidad de un acto administrativo cuando se estime que este ha lesionado un derecho contenido en una norma jurídica, su consecuente restablecimiento del derecho y también para solicitar que se reparen los perjuicios causados con el acto (art. 85 CCA). La acción de reparación directa y la de nulidad y restablecimiento del derecho comparten una naturaleza indemnizatoria, pero difieren en cuanto a la fuente que genera el daño, que supone una distinta formulación de las pretensiones y un término diverso de caducidad. Si el daño tiene origen en un acto administrativo, por regla general<sup>2</sup>, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que si la fuente del daño es un hecho, omisión u operación administrativa, la responsabilidad de la administración se debe perseguir a través de la acción de reparación directa<sup>3</sup>.

La parte demandante formuló demanda de reparación directa para reclamar los perjuicios sufridos por las decisiones que negaron la expedición de una licencia de construcción de una estación de servicio, después de haber autorizado la obra (f. 68-70 c. 1). Como la demandante considera que la presunta ilegalidad de las decisiones administrativas del municipio de Jamundí que negaron la expedición de la licencia de construcción es la fuente del daño reclamado, la acción idónea para obtener los perjuicios es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa.

4. El fenómeno de caducidad se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces para demandar. Límite que está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar. La caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley. El término para formular la acción de

---

<sup>1</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Rad. 14.988 [fundamento jurídico III], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 282.

<sup>2</sup> Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744, 746 y 747.

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 2 de junio de 1994, Rad. 9.589 [fundamento jurídico b] y sentencia del 27 de abril de 2011, Rad. 19.846 [fundamento jurídico 1.2.1].

nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el numeral 2 del artículo 136 del CCA, es de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.

La demanda afirmó que después de comprar un terreno y conseguir los permisos para la licencia de construcción, el municipio de Jamundí expidió los Decretos 026 y 027 de 19 de febrero de 2005, que modificaron las condiciones para la construcción de estaciones de servicio. La demandante solicitó la expedición de la licencia de construcción mediante un derecho de petición, que fue despachado de manera desfavorable -hechos 2.5 a 2.7 de la demanda- (f. 68 y 69 c. 1). En el expediente obra copia de los actos administrativos expedidos por la Secretaría de Planeación y Coordinación de la Alcaldía de Jamundí del 11 de mayo de 2005 y el 8 de julio de 2005, que ordenaron a la demandante cumplir con los parámetros establecidos en los Decretos n°. 026 y n°. 027, también obra copia del acto administrativo expedido por la secretaría jurídica del municipio de Jamundí el 19 de julio de 2005, que negó la expedición de la licencia de construcción y copia del acto administrativo expedido por la Secretaría de Planeación y Coordinación de la Alcaldía de Jamundí el 18 de octubre de 2005, que resolvió el recurso de apelación contra la anterior decisión (f. 178 a 189 c. 1).

Como la demandante tuvo conocimiento de la negación de la expedición de la licencia de construcción el 19 de octubre de 2005 (f. 188 c. 1), el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente a esa fecha. De manera que, el término de 4 meses empezó a correr el 20 de octubre de 2005 y vencía el 20 de febrero de 2006. Como la demanda se presentó el 6 de febrero de 2007 (f. 72 c. 1), operó el fenómeno preclusivo de la caducidad.

5. Finalmente, de conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que las partes hayan actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**MODIFÍCASE** la sentencia del 8 de abril de 2011 proferida por el Tribunal

Administrativo de Valle del Cauca y, en su lugar, se dispone:

**PRIMERO. DECLÁRASE** la caducidad del término para formular la demanda.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO.** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Presidente de la Sala

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**