



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicado: 68001 2333 000 **2015 00300 01**

Demandante: ISAGEN S.A. E.S.P.

Demandado: Corporación Autónoma Regional para la defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB.

Referencia: Operó la caducidad de la acción contencioso administrativa ejercida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que liquidó la tasa de aprovechamiento forestal, si la contabilización del término de cuatro (4) meses se efectuó a partir de la fecha de notificación y no de la fecha de ejecutoria.

Atendiendo lo previsto en el proveído del 30 de julio de 2018, mediante el cual el Consejero Hernando Sánchez Sánchez remitió el presente proceso a este Despacho en cumplimiento de la medida de compensación ordenada por el Acuerdo 094 del 16 de mayo del año en curso proferido por la Sala Plena de esta Corporación, se AVOCA el conocimiento del presente asunto.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido en audiencia celebrada el 7 de diciembre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el



cual declaró probada la excepción de caducidad y dio por terminado el proceso promovido en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 871 de 2014, “*por medio de la cual se liquida la Tasa de Aprovechamiento Forestal para el Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso en el Municipio de Girón y se ordena su pago*”, expedida por la Corporación Autónoma Regional para la defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB.

Para el efecto, **SE CONSIDERA:**

I. La demanda

Por conducto de apoderado, la empresa ISAGEN S.A. E.S.P. promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en orden a que se estimaran las siguientes pretensiones:

“3. PRETENSIONES

3.1. Pretensión Principal.

3.1.1 Que se declare la **nulidad de la Resolución No. 000871 del 10 de septiembre de 2014** proferida por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PAR LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA por medio de la cual se impuso a la Corporación la orden de Cancelar la suma de **SIETE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS CON SETENTA Y SIETE CENTAVOS (\$7.345.472.357.77)** por concepto de la tasa de aprovechamiento forestal calculada para el proyecto hidroeléctrico Sogamoso.

3.2. Consecuencial a título de restablecimiento del derecho.



3.2.1. Se declare que ISAGEN no es sujeto pasivo de la tasa de aprovechamiento forestal fijada en la Resolución demandada por concepto de la tasa de aprovechamiento forestal por cuanto la misma es ilegal y no se ajusta a los presupuestos de validez, proporcionalidad y razonabilidad que deben imperar en materia ambiental y administrativa.

3.2.2. Subsidiariamente en caso de que se estime que ISAGEN sí es sujeto pasivo de la tasa de aprovechamiento forestal, se ordene a la CDMB la reliquidación de la respectiva tasa con base en criterios de proporcionalidad y razonabilidad por cuanto el valor fijado es contrario al ordenamiento jurídico.”¹

II. El auto recurrido

A través el auto apelado se declaró probada la excepción de caducidad y se dio por terminado el proceso. Explicó así la anterior afirmación:

Invocó la regla contenida en el literal d del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., el cual dispone que el término de cuatro (4) meses de caducidad se debe contar a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto, según corresponda.

Trajo a colación una providencia del Consejo de Estado en la que se consignó a partir de cuándo se debía iniciar el conteo del término de presentación oportuna de la demanda dirigida contra un acto administrativo particular, así: (i) en el evento en que se interponga recurso de reposición, el plazo se contará a partir de la notificación del que resuelva el mencionado recurso, y (ii) en los casos en que no se interponga recurso de reposición y teniendo en cuenta que es un recurso facultativo, la caducidad deberá

¹ Folio 50 del Cuaderno Principal.



contarse a partir del día siguiente al vencimiento del término para interponer el recurso.

No obstante, el Tribunal resolvió apartarse del criterio expuesto por el Consejo de Estado indicando que la caducidad es un instituto que propende por la seguridad jurídica, en tanto consolida las situaciones jurídicas que ya no podrán ser controvertidas y que, comoquiera que la norma es clara en señalar que el término de caducidad se debe contar desde la notificación del acto, no es posible aceptar que se haga desde otro momento distinto, como lo es la ejecutoria.

Destacó que el Legislador privilegió el hecho de que el interesado conociera el contenido del acto como punto de partida para iniciar el conteo de la caducidad, por lo que consideró que no se vulnera ningún derecho al actor, pues sólo se podrá contar el término de presentación oportuna a partir del momento en que tuvo conocimiento de la decisión administrativa.

Diferenció entre aquellos eventos en que sí se hace uso del recurso de reposición y aquellos en los que no, para señalar que en el primero de ellos, el término de caducidad empezará a correr desde la fecha en que se notifique la decisión que resuelve el recurso. Por el contrario, señaló que, en el segundo de los casos, el plazo de presentación oportuna de la demanda deberá contarse a partir de la notificación, comunicación o ejecución del acto a demandar, pues así fue señalado por el legislador.

Aseveró que una decisión como esta no vulneraba el derecho de acceso a la administración de justicia toda vez que el interesado puede optar por



cualquiera de las alternativas, una vez tiene conocimiento del acto administrativo enjuiciado.

Con base en lo expuesto, el Tribunal concluyó que en el caso concreto había operado la caducidad, en la medida en que la Resolución No. 0871 de 2014 fue notificada al demandante el 18 de septiembre de 2014, por lo que el término de caducidad vencía el 19 de enero de 2015. Sin embargo, la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó hasta el 30 de enero de 2015.

III. El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión la **parte actora** la apeló, con el fin de que se revoque y, en su lugar, se continúe con el trámite de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Manifestó que carecía de lógica contar el término de caducidad sin que el acto administrativo que se demanda haya cobrado ejecutoria. Alegó que la decisión adoptada desconoció el derecho de acceso a la administración de justicia y solicitó fuera concedido el recurso ante el Consejo de Estado.

IV. Las consideraciones

En orden a resolver lo pertinente, observa la Sala que el problema jurídico a resolver corresponde a determinar si el momento a partir del cual debe comenzar a contabilizarse el término de presentación oportuna de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho es el de la notificación del acto que se impugna o el de su ejecutoria.



Resolver el anterior cuestionamiento impone a la Sala referirse, de una parte, a las disposiciones aplicables al caso en relación con la presentación oportuna de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho y la operancia de la caducidad.

4.1. Término de presentación oportuno de la demanda

4.1.1 La demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA., está sujeta a un término para su presentación de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, de conformidad con lo señalado en el numeral 2, literal d) del artículo 164 ibídem, que reza:

“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;”* (Subrayas de la Sala)**

4.1.2. No obstante, el contenido en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 y la sentencia del 11 de septiembre de 2012 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, configuran excepciones a la regla general mencionada



en el numeral anterior, a las cuales se aludirá a continuación.

4.1.2.1. En efecto, el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, señala que en los eventos en los cuales se pretenda controvertir la decisión de expropiación administrativa o la del precio indemnizatorio reconocido, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que debe interponerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la **ejecutoria** de la respectiva decisión:

“Artículo 71º.- Proceso contencioso administrativo. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares: (...).” (Subrayas de la Sala).

Según se desprende de la lectura del mencionado precepto, existe una disposición expresa del Legislador en orden a entender que el momento a partir del cual comienza a contabilizarse el término de presentación oportuna de la acción mencionada no es el de notificación de la decisión que resuelve expropiar administrativamente o la que fija el precio indemnizatorio, sino la ejecutoria correspondiente.

4.1.2.2. A su turno, la sentencia del 11 de diciembre de 2012, dictada en el proceso número 11001 03 25 000 2005 00012 00 (IJ), por la Sala Plena del Consejo de Estado, también definió una regla especial en esta materia, al resolver por importancia jurídica una demanda interpuesta en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, por Fernando Londoño Hoyos, contra el



fallo disciplinario contenido en el acto administrativo de fecha 13 de septiembre de 2004, proferido por la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual fue declarado disciplinariamente responsable y, en consecuencia, sancionado con destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años para el ejercicio de cargos públicos.

El análisis sobre la caducidad de la mencionada acción es el que pasa la Sala a transcribir *in extenso*, que en todo caso, y por expresa disposición de la Sala Plena, se circunscribe solamente a los actos administrativos expedidos por la Procuraduría General de la Nación, por medio de los cuales se sanciona disciplinariamente. El siguiente es el discernimiento efectuado:

“En las anteriores variables el cómputo del término de caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del CCA., se contabiliza así:

*1.- Si se interpone el recurso de reposición contra el acto dentro de la oportunidad legal y la administración lo resuelve, el término para interponer la acción empezará a correr a partir del día siguiente al de la **notificación** de este último acto, esto es, del que decida la reposición. Término que coincide con el de la ejecutoria del acto según lo señalado.*

2.- En el evento en que el interesado no interponga reposición, comoquiera que se trata de un recurso facultativo, el término de caducidad de la acción empezará a contabilizarse al día siguiente al del vencimiento de los cinco días (art. 51 CCA) que la ley confiere al administrado para la interposición del recurso, término que en este supuesto, coincide con el de la ejecutoria del acto según ya se analizó.

Esto, teniendo en cuenta que el artículo 51 del CCA establece que los recursos de reposición y de apelación habrán de interponerse en la diligencia de notificación personal del acto, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso.

El término al que se refiere el artículo 51 del CCA ha sido fijado en favor del administrado para que ejerza el control de legalidad del acto en sede

administrativa. Contabilizar el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a partir de la notificación del acto definitivo que en principio es pasible del recurso facultativo de reposición, atenta contra el derecho que la misma ley le ha conferido al administrado de recurrir la decisión ante la administración, pues de contabilizarse así, transcurriría de manera simultánea el término para controvertir la decisión en sede administrativa, con el que la ley ha fijado como límite temporal al que debe someterse el administrado que pretende impugnar judicialmente la decisión administrativa por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Tampoco se permitiría al administrado cumplir con el requisito de procedibilidad de la acción previsto en el artículo 135 del CCA de agotar previamente la vía gubernativa, bajo el entendido de que al tenor del artículo 63 ibídem, dicho agotamiento se produce también en el evento en el que “el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja”.

La notificación y ejecutoria no son instituciones procesales sinónimas y en este caso el artículo 136 del C.C.A., es diáfano en establecer el término de caducidad a partir de la notificación del acto acusado, respecto del que, para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debe haberse agotado la vía gubernativa (art. 63).

Bajo una interpretación armónica de las normas que anteceden, la interposición de la acción dentro del término de caducidad como presupuesto procesal, al igual que el agotamiento previo de la vía gubernativa, son consustanciales a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y su observancia es de carácter obligatorio para quien pretenda acudir a la jurisdicción para debatir la legalidad de un acto administrativo y desvirtuar la presunción de legalidad que le ampara.

El acto administrativo demandable es el acto que está en firme, pues estando pendiente de decidir un recurso interpuesto no es posible acudir ante la jurisdicción para impugnar su legalidad². El acto en firme, es

² El acto administrativo de contenido particular, como lo señala el profesor Betancur Jaramillo, se entiende ejecutoriado, por regla general, al día siguiente de su notificación. En materia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 119 de la Ley 734 de 2002 “Las decisiones disciplinarias contra las que proceden recursos, quedarán en firme tres días después de la última notificación. Las que se dicten en audiencia o diligencia, al finalizar ésta o la sesión donde se haya tomado la decisión, si no fueren impugnadas. Las decisiones que resuelvan los recursos de apelación y de queja, así como aquéllas contra las cuales no procede recurso alguno, quedarán en firme el día que sean suscritas por el funcionario competente.”. Inciso 2o. declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional

aquel que culmina la actuación o cierra el debate gubernativo y sobre el cual no procede recurso en sede administrativa (art. 62 CCA)³; presupuesto que resulta relevante al momento de contabilizar el término de caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con otras palabras, la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, procede a partir de la notificación del acto administrativo.

El particular afectado con la decisión administrativa de única instancia que sólo es susceptible de reposición tiene dos caminos posibles: Si interpone el recurso, el acto queda en firme cuando se notifica la decisión que lo resuelve. Pero igualmente, puede optar (dado el carácter

mediante Sentencia C-1076-02 de 5 de diciembre de 2002, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández., *'siempre y cuando se entienda que los efectos jurídicos se surten a partir de la notificación de las providencias'*

³ Sobre la firmeza del acto administrativo, la doctrina nacional ha señalado:

“El artículo 62 del CCA establece que el acto administrativo se encuentra en firme en los siguientes eventos: cuando contra él no proceda ningún recurso; cuando los recursos interpuestos se hayan decidido; cuando no se interpongan recursos; cuando se renuncie expresamente a la utilización de recursos por parte de la persona interesada; cuando haya lugar a la perención o cuando se acepten sus desistimientos. Como se observa, se trata de hipótesis que tan solo involucran a los actos de contenido particular. Configurada una cualquiera de las anteriores situaciones fácticas, la administración podrá realizar la totalidad de actuaciones, procedimientos u operaciones indispensables, para darle cabal cumplimiento a lo dispuesto en el respectivo acto administrativo.

Desde este punto de vista, la firmeza del acto administrativo constituye el punto límite o de partida de la eficacia real del acto: nos permite visualizar el momento primario a partir del cual se presume la plena configuración de la legalidad de la decisión administrativa y emana la obligación constitucional y legal de hacer cumplir lo dispuesto en la providencia administrativa. A ninguna otra conclusión se puede llegar, si entendemos en su contexto lo dispuesto en el artículo 62 del CCA en concordancia con el artículo 64 del mismo ordenamiento, que regula propiamente las actuaciones administrativas posteriores al momento en que el acto se hace obligatorio definitivamente, actuaciones que podríamos catalogar de ejecutoriedad o eficacia normal del acto administrativo.

Precisamente en esta última disposición se instituye en el ordenamiento colombiano la figura de la ejecutoriedad del acto, base indiscutible de los mecanismos típicos de la eficacia del acto tales como los procedimientos, actuaciones y operaciones administrativas.

Conforme a estos presupuestos normativos, el mundo de la eficacia aparece en una determinada situación fáctica cuando el acto reviste el carácter de ejecutivo, esto es, se encuentra en firme y en consecuencia es ejecutivo o de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para el administrado...” SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez, 4ta Edición, Universidad Externado de Colombia, Pág. 321-322.

facultativo) por no recurrir la decisión y acudir directamente a la jurisdicción, en este último caso, como ya se explicó, ha surgido la duda razonable respecto de si el acto administrativo queda en firme con la notificación de la primera decisión, o si sólo cobra firmeza luego de transcurrido el término legalmente previsto para la interposición del recurso de reposición. Esa duda razonable puede resolverse, particularmente en estos procesos en los que se debate la legalidad de actos administrativos disciplinarios proferidos en única instancia, acudiendo al criterio constitucional de acceso a la justicia, para concluir que el término de caducidad sólo empieza a contabilizarse al vencimiento del legalmente previsto para la interposición del mencionado recurso de reposición.

Esta interpretación de las normas del CCA (Decreto 01 de 1984) fue acogida por el nuevo CPACA al disponer en el artículo 87.3 que los actos administrativos quedarán en firme “Desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

III) Sobre la aplicación de las reglas de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso concreto.

La decisión sancionatoria, en el sub-lite, se dio a conocer al implicado de manera personal mediante notificación que se surtió el 24 de septiembre de 2004 (fl. 713 cuad. 7), tal y como lo ordenan las disposiciones legales que regulan el tema disciplinario⁴.

En el numeral segundo del acto sancionatorio se dispuso:

“NOTIFICAR esta decisión al implicado, por la Secretaría de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, como lo establecen los artículos 101 y 107 del C.D.U., advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición ante este Despacho, en la forma y términos establecidos en los artículos 111 a 114 de la Ley 734 de 2002.”.

De la lectura del numeral segundo de la parte resolutive de la decisión sancionatoria objeto de la presente acción, se derivan dos situaciones, a saber: una, que esa decisión se notifica al implicado conforme lo establecen los artículos 101 y 107 del C.D.U, y dos, que contra ésta procedía el recurso de facultativo de reposición de conformidad con lo dispuesto en los artículos 111 a 114 de la Ley 734 de 2002.

⁴ Artículo 101 Ley 734 de 2002.



En estos términos, es procedente transcribir el contenido del artículo 101 del C.D.U, para establecer de manera precisa, la forma en que debía notificarse la decisión sancionatoria, y así determinar si ello se cumplió conforme con la ley.

“Artículo 101. *Notificación personal. Se notificarán personalmente los autos de apertura de indagación preliminar y de investigación disciplinaria, el pliego de cargos y el fallo”.* (Negrilla y subraya fuera de texto)

En el sub-lite, nos encontramos en presencia de un fallo sancionatorio proferido dentro de un proceso disciplinario de única instancia, el cual tiene la connotación de acto administrativo y el que debía notificarse de manera personal al demandante, atendiendo el contenido de la norma previamente transcrita.

Obra a folio 44 del expediente, la constancia de notificación personal efectuada al doctor FERNANDO LONDOÑO HOYOS, la cual se surtió el 24 de septiembre de 2004.

Es evidente que, el acto administrativo de contenido sancionatorio se dio a conocer al implicado en la forma establecida en las disposiciones legales que regulan el tema disciplinario, esto es, mediante la notificación personal.

No se trae a colación el contenido del artículo 107 de la Ley 734 de 2002, por cuanto el mismo no se predica de la situación particular del actor, al establecer la notificación por edicto.

Respecto al inciso segundo de la parte resolutive de la decisión demandada, y que se relaciona con la procedencia del recurso de reposición de conformidad con lo dispuesto en los artículos 111 a 114 de la Ley 734 de 2002, procede la Sala a transcribirlos en los siguientes términos:

“Artículo 111. *Oportunidad para interponer los recursos. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los tres días siguientes a la última notificación.*

Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia. Si las mismas se realizaren en diferentes

sesiones, se interpondrán en la sesión donde se produzca la decisión a impugnar.

Artículo 112. *Sustentación de los recursos. Quien interponga recursos deberá expresar por escrito las razones que los sustentan ante el funcionario que profirió la correspondiente decisión. En caso contrario, se declararán desiertos. La sustentación del recurso deberá efectuarse dentro del mismo término que se tiene para impugnar.*

Cuando la decisión haya sido proferida en estrado la sustentación se hará verbalmente en audiencia o diligencia, o en la respectiva sesión, según el caso.

Artículo 113. *Recurso de reposición. El recurso de reposición procederá únicamente contra la decisión que se pronuncia sobre la nulidad y la negación de la solicitud de copias o pruebas al investigado o a su apoderado, y contra el fallo de única instancia.*

Artículo 114. *Trámite del recurso de reposición. Cuando el recurso de reposición se formule por escrito debidamente sustentado, vencido el término para impugnar la decisión, se mantendrá en Secretaría por tres días en traslado a los sujetos procesales. De lo anterior se dejará constancia en el expediente. Surtido el traslado, se decidirá el recurso". (Subrayado fuera de texto)*

Obsérvese cómo, al actor se le concedió la oportunidad de interponer el recurso de reposición contra la decisión que lo sancionó disciplinariamente, sin que el mismo hubiere hecho ejercicio de éste, por el contrario guardó silencio, decisión acorde con lo dispuesto en el artículo 51 del C.C.A., por no ser obligatorio.

Destaca la Sala que al demandante se le notificó personalmente la decisión sancionatoria, y se le garantizó el derecho de cuestionar la misma en sede administrativa a través de la interposición del recurso de reposición, como expresamente se indicó en el acto administrativo (art. 111 C.D.U), sin que el actor hubiera hecho uso de éste; por el contrario, decidió acudir directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a efectos de obtener la invalidez del acto que le impuso la sanción.

En el caso concreto, bajo las circunstancias descritas, siguiendo la tesis ya expresada por la Sala, y comoquiera que el agotamiento de la vía gubernativa constituye presupuesto procesal para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el hoy



demandante, el término de caducidad empieza a contabilizarse a partir del día siguiente al del vencimiento del término que la ley disciplinaria confiere para interponer el recurso de reposición contra el fallo de única instancia, que para el presente asunto es de tres días siguientes a la última notificación (art. 111 CDU).

Por lo anterior, para la Sala, teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 28 de enero de 2005 (fl. 105 vuelto), la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se instauró dentro del término previsto en el artículo 136.2 del CCA, que empezaba a contabilizarse a partir del 30 de septiembre de 2004, fecha siguiente al vencimiento de los tres días que la ley confería al actor para recurrir la decisión ante la Procuraduría General de la Nación⁵. Sólo a partir del vencimiento del término para recurrir el acto podía empezar a contabilizarse el término de caducidad de la acción, pues de lo contrario, se desconocería el derecho al debido proceso administrativo, concretamente el derecho del administrado a cuestionar la decisión ante la autoridad que profirió el acto para que se modifique, aclare o revoque la decisión.” (Subrayas de la Sala y resaltado original).

Para darle aplicación a la mencionada providencia deben concurrir los siguientes presupuestos: (i) se debe tratar de una controversia judicial adelantada en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), (ii) en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (iii) debe discutirse la legalidad de un acto administrativo por medio del cual se profirió un fallo sancionatorio disciplinario en única instancia, (iv) dicha decisión no debió ser recurrida en reposición en vía gubernativa (que por definición es facultativo).

De encontrarse acreditadas las anteriores hipótesis, entonces, según el fallo anotado, el término de presentación oportuna no comienza a contabilizarse a partir de la notificación del fallo sancionatorio, sino cuando éste queda en

⁵ El acto se notificó personalmente el 24 de septiembre de 2004. Contra el acto sólo procedía el recurso facultativo de reposición, que podía interponer el actor durante los días 27, 28, y 29 de septiembre de 2004, sin que hubiera hecho uso del mismo.



firme, esto es, “a partir del día siguiente al del vencimiento del término que la ley disciplinaria confiere para interponer el recurso de reposición contra el fallo de única instancia, que para el presente asunto es de tres días siguientes a la última notificación (art. 111 CDU)”.

4.1.3. De lo anterior se colige, que en tratándose de demandas impetradas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la regla general es que el término de presentación oportuna se cuente a partir de la notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo, pues así lo dispone el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

Así lo ha señalado esta Sala en oportunidades anteriores⁶, a saber:

*“Como se desprende de lo anterior, el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho empieza a correr al día siguiente a la **notificación** del acto administrativo demandado, y no desde la ejecutoria del mismo, como erradamente lo consignó el a quo en el auto de 3 de octubre de 2016, providencia objeto del presente recurso de apelación.*

En tal sentido, esta Sección, con ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González⁷, señaló:

*“[...] Finalmente, la Sala resalta que según voces del literal d del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento se debe contar ‘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’, por lo tanto **la fecha en la que quedó ejecutoriada la***

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, 19 de abril de 2018, Magistrado Ponente, Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente número 2016-01453-01. Actor: Oscar Julián Melo Buitrago.

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, 3 de diciembre de 2015, Magistrada Ponente, Dra. María Elizabeth García González, expediente número 2013-00420-01, Actores: Simón Ricardo García Bernal – Consultorías Geológicas y Ambientales Xilópatos S.A.S.



*resolución núm. 3900 de 28 de diciembre de 2012, **no influía o incidía en dicho conteo**, como lo pretende reclamar la parte recurrente [...]” (Negrillas de la Sala)”. (Negrita original)*

No obstante, cuando se demanda el acto que declaró la expropiación por vía administrativa (Artículo 71 de la Ley 388 de 1997), o en los casos en que se controviertan fallos sancionatorios disciplinarios en única instancia y en vigencia del CCA (sentencia de importancia jurídica de la Sala Plena del Consejo de Estado), la mencionada regla no tiene aplicación, dado que como ya se vio, tienen un tratamiento especial en la forma en que quedó explicado.

4.2. Caso concreto

Descendiendo al caso concreto la Sala encuentra que no se ajusta a ninguno de los supuestos excepcionales ya comentados, y que por ende, debe seguir los lineamientos de la regla general de presentación oportuna de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones que pasan a analizarse:

- 4.2.1. De una parte, lo que se demanda es el cobro de la tasa de aprovechamiento forestal y no la decisión de una expropiación por vía administrativa, por lo que no resulta procedente el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.
- 4.2.2. De otra parte, en lo que respecta a la sentencia, se advierte que no resulta vinculante para resolver el caso que nos ocupa, pues no configura un precedente ni antecedente aplicable, dado que aun cuando el medio de control es el de nulidad y restablecimiento del



derecho y se pretende la nulidad de un acto que no se recurrió en reposición y lo discutido en esta sede es la Resolución No. 871 de 2014, “*por medio de la cual se liquida la Tasa de Aprovechamiento Forestal para el Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso en el Municipio de Girón y se ordena su pago*”, expedida por la Corporación Autónoma Regional para la defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB, y no un acto sancionatorio disciplinario expedido en única instancia.

El siguiente cuadro comparativo muestra la diferencia entre las dos situaciones:

	<u>Hechos relevantes</u>	<u>Problema jurídico</u>	<u>Fuente</u>
Sentencia 11 de septiembre de 2012, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado	<p>El 13 de septiembre de 2004 la Procuraduría General de la Nación profirió fallo disciplinario de única instancia mediante el cual se declaró responsable a Fernando Londoño Hoyos e impuso sanción de “destitución e inhabilidad general” por el lapso de 12 años para el ejercicio de cargos públicos.</p> <p>La anterior decisión fue notificada el 24 de septiembre de 2004.</p>	<p>¿Operó el fenómeno de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada contra un acto administrativo contentivo de un fallo sancionatorio disciplinario, si el término de presentación oportuna de la demanda se contabiliza desde el vencimiento del plazo para interponer el recurso de reposición y no desde la notificación del acto?</p>	<p>Numeral 2 del artículo 136 del C.C.A.</p>

	<p>Contra dicha decisión procedía recurso de reposición, el cual no fue interpuesto por el sancionado.</p> <p>Fernando Londoño Hoyos presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A. el día 28 de enero de 2005.</p>		
<p>Caso bajo examen</p>	<p>Mediante Resolución No. 871 de 2014, la autoridad ambiental ordenó la cancelación de la tasa por aprovechamiento forestal a la empresa.</p> <p>La anterior decisión fue notificada el día 18 de septiembre de 2014.</p> <p>Contra esta decisión procedía recurso de reposición, el cual no fue interpuesto por el interesado.</p> <p>La empresa presentó solicitud de conciliación extrajudicial el día 30 de enero de 2015 y demanda en ejercicio del medio de control de</p>	<p>¿Operó el fenómeno de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado contra un acto administrativo por medio del cual se hizo el cobro de la tasa por aprovechamiento forestal, si el término de presentación oportuna de la demanda se contabiliza desde la notificación del acto y no a partir del vencimiento del plazo para interponer el recurso de reposición?</p>	<p>Literal d) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.</p>



	nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A. el día 24 de marzo de 2015.		
--	---	--	--

Visto lo anterior se reitera que la posición jurisprudencial de contabilizar el término de presentación oportuna a partir de la fecha en que se venció el plazo para la interposición del recurso de reposición es aplicable únicamente a los procesos en los que se debate la legalidad de los fallos sancionatorios disciplinarios.

Bajo las anotadas premisas, y a la luz de la Ley 1437 de 2011, para casos que no corresponden a los sancionatorios disciplinarios, es claro para la Sala que el transcrito literal d) del numeral 1 del artículo 164 ibídem, ordena que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe instaurarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación, comunicación, publicación o ejecución del acto que pretende impugnarse judicialmente.

En ese sentido, no vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia exigir que el término de caducidad se cuente a partir de la notificación y no de la firmeza del acto, pues se parte del momento en el cual el interesado efectivamente conoce de la decisión administrativa. Esto quiere decir que de ninguna manera se le está imponiendo una carga injustificada al actor, toda vez que, al ser un recurso facultativo y al haber optado por no presentarlo, es apenas lógico que el término de presentación oportuna deba contar desde que tuvo conocimiento del acto demandado, esto es, la notificación, comunicación, publicación o ejecución de este, según



corresponda. De lo contrario, se le estaría dando una ventaja temporal a quien espera los diez (10) días para la interposición del recurso sin hacerlo, adicionando en ese mismo término de esta manera el plazo perentorio de cuatro (4) meses previsto en la ley.

Descendiendo al caso que nos ocupa podemos concluir que la notificación personal del acto demandado se dio el 18 de septiembre de 2014, por lo que el término de presentación oportuna de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho comenzaba el viernes, 19 de septiembre de esa anualidad (día siguiente a la notificación de la decisión censurada), y vencía el lunes, 19 de enero de 2015. No obstante, la solicitud de conciliación extrajudicial, que suspendería el plazo antes señalado, fue presentada el 30 de enero de 2015, esto es, ya vencido el término para la radicación oportuna de la demanda, por lo que, en principio, imperaba rechazarla.

En tal escenario, esta Sala considera que la decisión del Tribunal Administrativo de Santander se encuentra ajustada a derecho, y por lo tanto confirmará el auto proferido en audiencia del 7 de diciembre de 2016, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive.

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,



R E S U E L V E:

CONFIRMAR el auto apelado.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 26 de noviembre de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado