

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Radicado número:	11001-03-15-000-2019-04168-00
Demandante:	Fundación Berta Arias de Botero.
Demandado:	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia).
Referencia:	Recurso extraordinario de revisión (Ley 1437 de 2011).

Tema: Recurso extraordinario de revisión.

Subtema 1: Procedencia – el recurso extraordinario de revisión procede también contra autos que terminan el proceso, como el que rechaza la demanda, en cuanto se encuentran revestidos del atributo de la cosa juzgada.

Subtema 2: Causal quinta de revisión – existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación - la nulidad puede ocurrir cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el trámite previo correspondiente, toda vez que ello implica la pretermisión íntegra de la instancia.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Fundación Berta Arias de Botero, contra la providencia dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 26 de noviembre de 2018, que confirmó el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 21 de junio de 2017, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado con el número 05001 2333 000 2016 01408 01.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Luego de proferido, por la Sección Primera del Consejo de Estado, el auto de fecha 26 de noviembre de 2018, que confirmó la providencia del 21 de junio de 2017 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial y dio por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la Fundación Berta Arias de Botero contra la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, la parte demandante formuló recurso extraordinario de revisión contra la decisión judicial, con fundamento en la causal prevista en el numeral 5° del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

II. ANTECEDENTES

2.1. Antecedentes relevantes del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho -radicado número 05001 2333 000 2016 01408 01- en el que se dictó la providencia objeto de revisión¹

¹ Los antecedentes que se relatan en este acápite son tomados de la decisión objeto del recurso extraordinario de revisión que ocupa en este asunto la atención de la Sala, providencia que, conforme al artículo 243 del Código General del Proceso (CGP), es un documento público que, en aplicación del artículo 257 *eiusdem*, hace “fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza”.

La Fundación Berta Arias de Botero, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, **presentó demanda** en la que solicitó, entre otras peticiones, la nulidad de las Resoluciones No. 160CA-15109771, “por medio de la cual se adopta una decisión” y 1602-10175 del 4 de febrero de 2016, “por la cual se resuelve un recurso de reposición”, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia.

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en audiencia celebrada el 21 de junio de 2017, **profirió auto en el que declaró probada la excepción de inepta demanda** por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial y, en consecuencia, dio por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Como sustento de su decisión, consideró que las pretensiones de la demanda comportaban un interés eminentemente económico y que, en ese orden, la accionante debió intentar el mencionado presupuesto de procedibilidad.

Inconforme con esa determinación, la Fundación Berta Arias de Botero **interpuso recurso de apelación**. Manifestó que no era posible adelantar la conciliación sobre áreas declaradas como reserva ambiental y, por tanto, se encontraba habilitada para demandar directamente.

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia del 26 de noviembre de 2018, **decidió la apelación interpuesta por la parte demandante y confirmó el auto** proferido el 21 de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo de Antioquia. Encontró procedente dar por terminado el proceso por no agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, pues consideró que “la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho era impetrada contra un acto administrativo que negaba la Licencia Ambiental solicitada”.

2.2. El recurso extraordinario de revisión

La Fundación Berta Arias de Botero presentó, el 22 de agosto de 2019², recurso extraordinario de revisión en contra de la providencia dictada por la Sección Primera de esta Corporación, el 26 de noviembre de 2018, con fundamento en la causal de revisión prevista en el numeral 5° del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), esto es, existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. En síntesis, la parte recurrente sostuvo que la providencia impugnada debe ser infirmada, porque fue proferida con pretermisión de la oportunidad para presentar alegatos, aspecto que, a su juicio, ocasiona la nulidad de la actuación de acuerdo con lo ordenado en los artículos 208 *ejusdem* y 133 del Código General del Proceso (C.G.P.) en cuanto con ello se desconoció su derecho al debido proceso, “de conformidad con lo previsto en el Artículo 29 de la Constitución Política.

2.3. Trámite procesal relevante del recurso extraordinario de revisión

Esta Corporación, por auto del 2 de octubre de 2020³, **inadmitió** el recurso extraordinario de revisión para que la parte interesada allegara: i) prueba de su existencia y representación; ii) copia de la providencia recurrida, así como la constancia de su notificación y ejecutoria y, iii) la demanda en formato digital para la notificación electrónica del auto admisorio.

Una vez la recurrente aportó los documentos requeridos⁴, por medio de auto del 20 de agosto de 2021⁵, la impugnación fue **admitida** y se ordenó su **notificación**

² Índices 4, 6, 10 y 18 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

³ Índices 3, 9 y 10 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

⁴ Índices 4 y 6 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

⁵ Índices 13 y 16 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

personal a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, mediante escrito del

1° de septiembre de 2021⁶, **contestó** oportunamente el recurso extraordinario de revisión. Argumentó, en síntesis, que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado bajo el número 05001233300020160140800, que fue iniciado en su contra por la Fundación Berta Arias de Botero, “no llegó a su etapa de proferirse sentencia”, pues terminó de manera anticipada por auto que, en audiencia inicial, declaró la ineptitud sustantiva de la demanda. Además, propuso el medio exceptivo que denominó inepta demanda, con exposición de razones que la Sala se abstiene de referir habida cuenta de que esta Colegiatura, a través de auto del 4 de octubre de 2021⁷, **determinó la improcedencia** de la mencionada excepción previa formulada en este trámite extraordinario y **prescindió del término probatorio** contemplado en el artículo 254 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Agotadas las etapas en cuestión, el expediente ingresó al Despacho para adoptar la decisión que en derecho corresponda.

III. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es procedente anular la providencia dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 26 de noviembre de 2018, con fundamento en la causal prevista en el numeral 5° del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)?

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

El artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) prevé que el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los tribunales administrativos y por los jueces administrativos, en aquellos eventos en los que, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se configura alguna de las causales establecidas en el artículo 250 del referido código.

No obstante, aunque esa regla, en principio, impone un carácter restrictivo a la clase de providencia que se puede cuestionar a través de esa vía especial; la jurisprudencia de esta Corporación⁸, en oportunidades anteriores, ha admitido también que el recurso extraordinario de revisión procede contra autos que

⁶ Índice 22 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ.

⁷ Índice 24 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ.

⁸ El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en auto del 25 de mayo de 2017 proferido dentro del exp. 11001-03-28-000-2017-00013-00, sostuvo: “En este caso la decisión que se cuestiona es aquella que dio por terminado el proceso en la audiencia inicial como consecuencia de haberse declarado probada la excepción previa de inepta demanda. Ello en observancia de la orden contenida en el artículo 180.6 de la Ley 1437 de 2011 que señala: “[...] Si algunas de ellas prospera (entiéndase las excepciones), el juez o Magistrado ponente dará por terminado el proceso”. (...). Con fundamento en todo lo anterior, se concluye que este mecanismo extraordinario es procedente contra autos que terminan el proceso, pues se insiste, tiene el alcance de una sentencia ejecutoriada en tanto adquieren los atributos de la cosa juzgada, que es lo que habilita su admisión bajo esta consideración”. Esta posición fue reiterada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación en sentencia dictada del 1° de octubre de 2019 dentro del proceso radicado núm. 11001-03-15-000-2018-01979-00(REV), así: “Cabe anotar, además, que la posibilidad de analizar las decisiones contenidas en autos interlocutorios por la vía del recurso extraordinario de revisión también ha sido convalidada por la jurisprudencia de esta Corporación, al considerar que resultan pasibles de ser examinados autos que hubieran puesto fin al proceso, como el que rechaza la demanda, en cuanto se encuentran revestidos del atributo de la cosa juzgada”.

terminan el proceso, como, por ejemplo, el que rechaza la demanda, en cuanto se encuentran revestidos del atributo de la cosa juzgada.

Pues bien, descendiendo el criterio antes expuesto al caso concreto, se encuentra que el ejercicio del recurso extraordinario de revisión deviene pertinente, en tanto fue interpuesto contra un auto⁹ ejecutoriado en el que la Sección Primera del Consejo de Estado estimó, de un lado, procedente el rechazo de la demanda y, por otra parte, confirmó aquel¹⁰ por el cual el Tribunal Administrativo de Antioquia dio

por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que inició la Fundación Berta Arias de Botero contra la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. En esa medida, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, acorde con lo establecido por los artículos 107¹¹ y 249¹² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y, a través de las Salas Especiales de Decisión implementadas mediante el Acuerdo No. 321 de 2014 de esta Corporación¹³, reiterado a través de Acuerdo No. 80 de 2019¹⁴, es **competente** para decidir el problema atinente al fondo de la *litis*.

4.2. Oportunidad para la interposición del recurso

La parte recurrente invocó como causal de revisión la señalada en el numeral 5° del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Por tanto, conforme al artículo 251 *ejusdem*¹⁵, contaba con el término de un (1) año a partir de la ejecutoria de la providencia impugnada para la interposición del recurso.

En el *sub examine*, la decisión objeto de la pretensión revisoria fue proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 26 de noviembre de 2018, y cobró ejecutoria el 23 de enero de 2019¹⁶, por lo que el término para ejercer el recurso extraordinario estaba vigente hasta el 23 de enero de 2020. Como la impugnación

⁹ “Código General del Proceso. Artículo 278. Las providencias del juez pueden ser autos o sentencias. Son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias. (...)”.

¹⁰ La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 26 de noviembre de 2018, resolvió: “PRIMERO: CONFIRMAR el auto apelado”.

¹¹ “(...) Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso. La integración y funcionamiento de dichas salas especiales, se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el reglamento interno.

¹² “De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión”.

¹³ Por medio del cual se reglamenta la integración y funcionamiento de las Salas Especiales de Decisión.

¹⁴ “Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019. Artículo 29.- Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: 1. Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado”.

¹⁵ “Artículo 251. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia” (...).

¹⁶ Teniendo en cuenta que, conforme a la información contenida en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI- índice 14- correspondiente al proceso con radicación No. 05001233300020160140801, la providencia recurrida fue notificada el 14 de enero de 2019 y, que el artículo 302 del Código General del Proceso (CGP), establece: “Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos”.

se presentó el 22 de agosto de 2019¹⁷, la Sala constata que **su formulación fue oportuna**.

4.3. Legitimación para la causa

La Sala denota que la Fundación Berta Arias de Botero, es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en esta actuación, pues fue la parte demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del que se dictó la providencia objeto de impugnación extraordinaria y, en consecuencia, está **legitimada en la causa por activa**. Por su parte, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia está **legitimada en la**

causa por pasiva, toda vez que fue parte demandada en ese asunto¹⁸.

4.4. En relación con el problema jurídico formulado

4.4.1. Generalidades del recurso extraordinario de revisión

El recurso de revisión es un medio extraordinario de impugnación encaminado a desvirtuar la operatividad del instituto jurídico de la cosa juzgada. Por tal razón la aplicabilidad de este instrumento está sujeta a la estricta, rigurosa y ajustada configuración de las causales que expresamente ha consagrado el legislador, con lo cual se busca, precisamente, evitar que se convierta en una tercera instancia, utilizada para remediar supuestas equivocaciones en que hubiera podido incurrir el juez de instancia por obra suya o de una de las partes¹⁹.

Así, de conformidad con el artículo 252 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para la formulación de este recurso deben atenderse no sólo los requisitos de las demandas ordinarias, sino que el recurrente tiene el deber de señalar con precisión y justificar la causal o las causales que fundamentan el recurso y aportar las pruebas necesarias.

En este sentido, su naturaleza excepcional exige que haya una correspondencia entre los argumentos que lo fundamentan, la causal invocada y las alegaciones expuestas por el recurrente. Por ello, en este escenario, la labor del juez no puede exceder la demarcación impuesta por el demandante al explicar la causal de revisión de la decisión cuestionada, que deberá ser examinada dentro de un estricto entorno de interpretación²⁰.

4.4.2. La causal de revisión invocada y su análisis en el caso concreto

4.4.2.1. La causal de revisión contenida en el numeral 5° del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)

El numeral 5° del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -invocado por la recurrente-, contempla como causal de revisión la de “Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

En relación con la referida causal, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha precisado que la nulidad originada en la sentencia puede ocurrir: **(i)** cuando el Juez provee sobre asuntos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia; **(ii)** cuando, sin ninguna actuación, dicta un nuevo fallo en proceso que terminó normalmente por sentencia en firme; **(iii)** cuando sin más actuación,

¹⁷ Índices 4, 6, 10 y 18 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

¹⁸ Según se extrae del texto de la providencia recurrida, índices 4 y 6 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 10 de diciembre de 2018, exp. 38749.

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia del 2 de abril de 2019, exp. 11001-03-15-000-2018-03162-00 (REV).

dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual aceptó el desistimiento, aprobó la transacción, o, declaró la perención del proceso, pues ello equivale a revivir un proceso legalmente concluido; **(iv)** cuando dicta sentencia como única actuación, sin el trámite previo correspondiente, toda vez que ello implica la pretermisión íntegra de la instancia; **(v)** cuando el demandado es condenado por cantidad superior, o por objeto distinto del pretendido en la demanda, o por causa diferente de la invocada en ésta, **(vi)** cuando condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello pretermite íntegramente la instancia; **(vii)** cuando, sin más actuación, profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos casos, antes de la oportunidad debida²¹.

De otra parte, también tuvo en consideración la nulidad originada en la sentencia por ausencia de motivación o por falta de congruencia²². En el primer caso, la jurisprudencia de esta Corporación ha diferenciado la falta absoluta de motivación

de la deficiente o errada y, señala que únicamente la carencia total de pronunciamiento del juez sobre las razones de hecho o de derecho que le permiten arribar a una decisión, es motivo de revisión bajo la causal de nulidad originada en la sentencia; que es improcedente con fundamento en dicha causal alegar situaciones relacionadas con deficiencias en la motivación, con la estimación errada de los hechos por parte del juez, con las pruebas o las normas jurídicas aplicadas, con la falta de consideración de alguna de las pruebas etc., porque de admitir tales reclamaciones entraría a desconocer, abiertamente, el carácter extraordinario del recurso, convirtiéndolo en otra instancia²³.

Entonces, en principio, esta causal está limitada a los vicios procesales que surgen al momento de la expedición de la sentencia, más no los acaecidos en etapas anteriores²⁴. La jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación²⁵, sin embargo, ha aceptado como hechos constitutivos de esta causal los vicios procesales ocurridos antes de proferirse la sentencia, siempre que el afectado no haya tenido la oportunidad de invocarlos ante el juez porque solo los conoció cuando fue proferida la sentencia recurrida²⁶. Quien considere fue afectado, en todo caso, tiene la carga de probar que no tuvo la oportunidad de proponer la nulidad o alegar el vicio oportunamente. De lo contrario, la causal de revisión en cuestión será una anormal oportunidad para que las partes subsanen las omisiones del proceso ordinario y aleguen nulidades o errores procesales que debieron proponer en la oportunidad prevista en el artículo 134 del Código General del Proceso (C.G.P.) o para proponer nulidades que quedaron saneadas en los términos del artículo 136 *ibidem*.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de noviembre de 2008, exp. 11001031500020030013501.

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 2 de febrero de 2016, exp. 11001-03-15-000-2015-02342-00.

²³ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 17 de diciembre de 1998, exp. 11942.

²⁴ La Sala Plena, en uno de sus pronunciamientos concluyó que esa causal de revisión exige que el vicio se configure al momento en que se profiera la sentencia y que, por ende, no es posible “alegar como causal del recurso extraordinario de revisión la nulidad acaecida en una etapa previa a la sentencia, máxime si se advierte que la proposición de nulidades procesales se encuentra sometida a las reglas de oportunidad y legitimación previstas en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio del deber que el artículo 145 *ejusdem*, impone al juez de declarar de oficio las nulidades insaneables que observe ‘antes de dictar sentencia’”. Sentencia del 2 de marzo de 2010, exp. 11001-03-15-000-2001-0091-01.

²⁵ En este sentido, la Corporación se ha pronunciado en las siguientes providencias: del 31 de mayo de 2011, expediente número 1100103150002008-00294-00; del 9 de marzo de 2010, expediente número 1100103150002002-1024-01; del 2 de marzo de 2010, expediente número 185; del 7 de febrero de 2006, expediente número 11001-03-15-000-1997-00150-00; del 18 de octubre de 2005, expediente número 11001-03-15-000-2000-00239-00, y del 20 de abril de 2004, expediente número 11001-03-15-000-1996-0132-01.

²⁶ “la jurisprudencia de esta Sala ha aceptado la posibilidad de alegar como nulidad originada en la sentencia aquella que, aunque ocurrida en momento anterior al de la emisión del fallo definitivo no apelable, no pudo ser advertida por el recurrente durante el curso del proceso”. Sentencia del 2 de marzo de 2010, exp. 11001-03-15-000-2001-0091-01.

Así mismo, la jurisprudencia de la Corporación ha aceptado que la sentencia resulte viciada por hechos externos que, si bien no están previstos como causales de nulidad procesal, lo cierto es que sí pueden afectar la legalidad y justicia de la decisión, al punto que desconocería el artículo 29 de la Constitución. Por ejemplo, la sentencia que condena a la parte que no fue vinculada al proceso; la sentencia dictada por una corporación que no contó con el número de votos necesarios para la aprobación; la sentencia que carece formal y materialmente de motivación; la sentencia que fue dictada pese a que el proceso está legalmente suspendido o interrumpido, etc.

Por último, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia en la que reiteró lo dicho anteriormente²⁷, expuso, además, que podría configurarse un caso de nulidad originada en la sentencia cuando injustificada o caprichosamente el juez restringe los derechos de acceso a la administración de justicia y, de paso, la garantía de tutela judicial efectiva, como cuando, sin razón, dicta un fallo inhibitorio.

4.4.3.- Del caso en concreto:

Pues bien, una vez analizados los argumentos planteados por la recurrente y aquellos expuestos por la entidad demandada en la contestación al recurso de revisión, conviene precisar que, para la época de los hechos que fundamentan este mecanismo extraordinario, la norma adjetiva vigente era la Ley 1437 de 2011 (CPACA). El artículo 180.6 *ejusdem* determinaba que el Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, debía resolver sobre las excepciones previas y dar por terminado el proceso, ante la prosperidad de alguna de estas y cuando en la misma audiencia, advirtiera el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. Adicionalmente, establecía que el auto que decidiera sobre las excepciones sería susceptible del recurso de apelación o de súplica, según el caso.

Así pues, en el presente asunto se encuentra que²⁸, cuando el Tribunal Administrativo de Antioquia, en la audiencia celebrada el día 21 de junio de 2017 - dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, iniciado por la aquí impugnante contra la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia-, declaró la excepción previa de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial²⁹⁻³⁰, lo hizo a través de auto que, por demás, dio por terminada esa actuación judicial.

²⁷ “[...] es claro que toda persona tiene derecho al debido proceso y, por tal razón, a que los procesos judiciales sean resueltos de fondo cuando el cumplimiento de los presupuestos procesales así lo permita, pues de lo contrario, se iría en detrimento no solo del derecho al debido proceso, sino del derecho de acceso a una real y efectiva administración de justicia, dado que la no resolución de las controversias judiciales, fundada en motivos caprichosos, equivale a una falta de tutela judicial efectiva y, en forma genérica a una vulneración al debido proceso. Por tal razón, concluye la Sala, que también hay una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, artículo 29 Constitucional, cuando una autoridad judicial dicte sin fundamento válido, razonable, una sentencia inhibitoria, que, como se expuso, es una clara denegación de justicia. [...] Todo lo anterior permite afirmar sin ambages que los eventos definidos tradicionalmente por la jurisprudencia de esta Corporación como constitutivos de nulidades originadas en sentencia²⁷, no son taxativos. Así, por ejemplo, con esta providencia queda claro que, en aras de hacer efectivos los derechos a la tutela judicial efectiva, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, es deber del juez decidir de fondo los litigios cuando las circunstancias así se lo permitan, lo que significa que la violación a tales preceptos cuando se expide un fallo inhibitorio injustificado también configura la causal de revisión alegada. La subregla jurisprudencial, así definida, deberá aplicarse por parte de los jueces de esta Jurisdicción, con medida, ponderación, proporcionalidad y adecuación a cada caso”. Sentencia del 8 de mayo de 2018, exp. 11001-03-15-000-1998-00153-01.

²⁸ Conforme se desprende de la providencia objeto de la pretensión revisoria visible en los índices 4 y 6 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

²⁹ “[...] debe destacarse que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no reguló cuáles excepciones eran previas, por lo que de conformidad con el artículo 306 de la aludida codificación es necesario acudir al artículo 100 de la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso-, en el que se determinó de manera taxativa cuales medios de

Por lo tanto, al trámite del recurso de alzada interpuesto por la entonces accionante contra aquella determinación, que fue confirmada con la providencia en la que la Sección Primera del Consejo de Estado estimó procedente dar por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por no agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y, en virtud de la cual, se determinó la pertinencia de la impugnación extraordinaria que ocupa en este evento la atención de la Sala, le eran aplicables, contrario a lo expuesto por la impugnante, las reglas contenidas en el artículo 244³¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

En ese orden, aunque la recurrente sostiene que la causal invocada se configuró porque la decisión atacada extraordinariamente fue proferida por el Consejo de Estado sin que, de manera previa, se le hubiese concedido un término para presentar alegatos, lo cierto es que, conforme a la norma antes aludida, para la expedición de aquella providencia tan sólo era necesaria la concesión del recurso de apelación y la remisión del expediente al superior para que este decidiera de plano. De ningún modo, resultaba exigible una actuación procesal anterior o trámite previo para formular alegaciones, por cuyo desconocimiento pudiese predicarse, como lo propone la Fundación Berta Arias de Botero, la ocurrencia de la causal de nulidad prevista en el artículo 133.6³² del Código General del Proceso (CGP) o, inclusive, la pretermisión íntegra de la instancia exigida por esta Corporación para la configuración de la nulidad originada en la sentencia o auto,

como acontece en este caso.

La etapa de alegaciones, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia³³, comporta una crítica de parte acerca del despliegue demostrativo y, en esa medida, al carecer el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) de un periodo probatorio luego de la concesión del recurso de alzada, tampoco podría considerarse, en la forma expuesta por la aquí recurrente, alguna irregularidad procesal o violación al debido proceso que ameritara la infirmación de la providencia impugnada extraordinariamente mediante la configuración de la causal de nulidad originada en la sentencia.

En el presente asunto la sociedad impugnante, más que acreditar alguno de los supuestos que la jurisprudencia de la Corporación ha establecido para la

oposición que constituirían este tipo de excepción”. Consejo de Estado, Sección Tercera. Providencia del 30 de agosto de 2018, exp. 58225.

³⁰ Ley 1564 de 2012. Artículo 100. “Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda: (...). 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones. (...)”.

³¹ “La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas: 1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta. 2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado. 3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano. 4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”. (Subrayado fuera del texto original).

³² “El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: (...) 6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado”.

³³ “No es forzoso garantizar la oportunidad para las alegaciones finales si no ha habido práctica probatoria, porque aquellas son una crítica de parte acerca del despliegue demostrativo, de suerte que si éste no se llevó a cabo no hay sobre qué realizar las sustentaciones conclusivas, teniendo en cuenta que las posturas de los contendientes fueron plasmadas en sus respectivas intervenciones anteriores (demanda y réplica)”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 27 de abril de 2020, expediente con radicación nº 47001 22 13 000 2020 00006 01.

configuración de la causal prevista en el numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)³⁴, lo que realmente pretende es que se aplique, al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que culminó con la providencia que ahora se revisa, una etapa procesal que, si bien fue contemplada en el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) para la apelación de sentencias, no fue siquiera establecida por los redactores del proyecto de ley que dio origen a esa codificación³⁵ para el trámite de la apelación de autos, como el que, en este asunto, decidió sobre la existencia de la ineptitud sustantiva de la demanda.

Nótese, en este punto, que, así como la Sección Tercera de esta Corporación, en reiterada jurisprudencia³⁶, ha sostenido que la escogencia de la acción o medio de control judicial no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado, la aplicabilidad de procedimientos definidos *ex ante* para el trámite del recurso de alzada, tampoco puede pender de la potestad de las partes en el proceso sino de la clase de la providencia cuestionada por vía de apelación. Por esta razón, la intención de la Fundación Berta Arias de Botero, de acudir ante esta judicatura en ejercicio del recurso extraordinario de revisión, se torna inadmisibile.

Con fundamento en lo antes expuesto, resulta forzoso concluir que, en el *sub examine*, la causal invocada del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) no se encuentra configurada. En consecuencia, la Sala Especial declarará infundado el recurso extraordinario de revisión formulado por la Fundación Berta Arias de Botero contra el auto proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 26 de noviembre de 2018 y, por tanto, se abstendrá de infirmar la providencia impugnada.

5.- Condena en costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011(CPACA), en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso (CGP), procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso de revisión y en la medida en que se declare infundado su recurso y esté acreditada su causación, razón por la cual en el presente asunto se condenará a la Fundación Berta Arias de Botero.

El artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de la misma normativa, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de noviembre de 2008, exp. 11001031500020030013501.

³⁵ “Artículo 239. Trámite del recurso de apelación. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos, se sujetará a las siguientes reglas: 1. El recurso deberá interponerse ante la autoridad que profirió la providencia recurrida quien lo concederá en caso de que sea procedente y haya sido sustentado, previo traslado a la otra parte por el término de tres (3) días. 2. En caso de que no haya sido sustentado, dará traslado al apelante para que los sustente y en el mismo auto dispondrá que la sustentación quede a disposición de la otra parte por tres días que se contarán desde el vencimiento del primer traslado; si ambas partes apelaron los términos serán comunes. 3. Sustentado el recurso y vencido el traslado a las partes se concederá y se remitirá el expediente al superior, para que lo decida de plano. (...)”. Proyecto de Ley número 198 de 2009, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, publicado en la Gaceta del Congreso 1.173 del 17 de noviembre de 2009.

³⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencias del 13 de abril de 2013, exp. 26437; del 4 de noviembre de 2015, exp. 34254; y los Autos del 24 de agosto de 1998, exp. 13685; del 19 de abril de 2001, exp. 1951; del 15 de mayo de 2003, exp. 23205; y del 5 de julio de 2006, exp. 21051.

Consejo Superior de la Judicatura en el numeral 9³⁷ del artículo 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016³⁸.

En este caso, la entidad demandada, por conducto de su apoderada, contestó el recurso extraordinario de revisión³⁹, por lo que la fijación de agencias en derecho resulta procedente.

Con fundamento en lo anterior, la Sala considera razonable fijar las agencias en derecho en un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y a cargo de la parte recurrente, Fundación Berta Arias de Botero.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecisiete Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE infundado el recurso extraordinario de revisión propuesto por la Fundación Berta Arias de Botero contra el auto proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 26 de noviembre de 2018, de conformidad con los argumentos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE en costas a la parte recurrente. Por Secretaría General de esta Corporación, **LIQUÍDENSE** los gastos procesales.

TERCERO: FÍJASE, por concepto de agencias en derecho a favor de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y a cargo de la parte recurrente, la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: En firme esta providencia, **ENVÍESE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Presidente de la Sala Firmado Electrónicamente	GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ Magistrado Firmado Electrónicamente
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Magistrado Salvamento de voto Firmado Electrónicamente	MILTON CHAVES GARCÍA (E) Magistrado Firmado Electrónicamente

³⁷ “9. Recursos extraordinarios. Entre 1 y 20 S.M.M.L.V (...)”.

³⁸ Teniendo en cuenta que el recurso extraordinario de revisión se presentó el 22 de agosto de 2019.

³⁹ Índice número 22 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.