



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA**

Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación: 11001-03-26-000-2015-00122-00 (54798)

Actor: ZULMA YAHETH HURTADO CISNEROS, JOSÉ WILMER HURTADO CISNEROS

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER

Medio de control: NULIDAD SIMPLE

Procede el Despacho a decidir sobre la admisibilidad del medio de control de nulidad simple formulado por Zulma Yaneth Hurtado Cisneros y José Wilmer Hurtado Cisneros en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder.

ANTECEDENTES

1.- En demanda de 10 de abril de 2015 la parte actora, en ejercicio del medio de control de nulidad simple, ante el Juzgado Primero Administrativo de Yopal - Casanare, solicitó:

“PRIMERA: Declarar parcialmente la nulidad del acto administrativo **RESOLUCIÓN NUMERO 01774 DEL 14 DE AGOSTO DE 2000, PROFERIDO POR EL SUBGERENTE DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, AYER INCORA, por el cual se ADJUDICO A TRIANA CASTRO DE VIANCHA Y ANIBAL VIANCHA PAN, UN PREDIO INMUEBLE QUE EN SU PARTE RESOLUTIVA NUMERAL PRIMERO:** “artículo 1º.- Adjudicar a TRIANA CASTRO DE VIANCHA Y ANIBAL VIANCHA PAN, identificado con las Cédulas de ciudadanía Nos. 24190546 y 494209, el terreno denominado LA CABAÑA, ubicado en la Vereda EL PALITO, Inspección de Policía, jurisdicción del Municipio de TRINIDAD, Departamento de CASANARE, cuya extensión ha sido calculada en CIENTO SETENTA Y CINCO (175) hectáreas, DOS MIL CIENTO OCHENTA Y DOS (2182) metros cuadrados, extensión adjudicable de conformidad con el Artículo 66 de la ley 160 de 1994 y se identifica por los siguientes linderos y o plano radicado en el INCORA con el No. 599590.



SEGUNDA: NO CONDENAR EN COSTAS A LA DEMANDADA”

2.- En auto de 28 de abril de 2015 el Juzgado Primero Administrativo de Yopal – Casanare declaró la falta de competencia por el factor funcional para conocer del medio de control de la referencia y en consecuencia remitió el expediente a esta Corporación para lo de su cargo.

3.- Este Despacho por auto de 24 de agosto de 2015 requirió por Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural para allegar en el menor tiempo posible copia auténtica de la Resolución No. 011774 de 14 de agosto de 2000 proferida en su momento por el Incora, así como de la inscripción de su contenido en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos con el fin de verificar la oportunidad de la presentación de la demanda. Documentos que fueron allegados al Expediente por el Incoder en sendos oficios de 23 de octubre de 2015 y 11 de noviembre de 2015, respectivamente.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia. Es competente esta Corporación para conocer, en única instancia, del medio de control de nulidad simple promovido por la parte actora en contra de la decisión administrativa proferida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), a través del Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, que adjudicó a la señora Trina Castro de Viancha y al señor Aníbal Viancha Pan, un predio baldío denominado La Cabaña, ubicado en la Vereda El Palito, Municipio de Trinidad – Casanare, de acuerdo al artículo 149.12 del CPACA que señala que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por conducto de sus diferentes Secciones o Subsecciones, conocerá “de los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o de la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la Ley”.

Por otra parte, es competente este Despacho para decidir, con prescindencia de la Sala de Subsección, la admisibilidad o rechazo de la demanda, en razón a que el artículo 125 del CPACA, sobre adopción de las decisiones señala como regla general que “Será



competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite”, seguidamente, establece una excepción a dicha regla, al señalar que las decisiones a que se refieren los numerales del 1° al 4° del artículo 243 del Código¹ serán adoptados por la Sala; empero, sobre esta última determinación la norma incorpora un criterio especial para aquellos casos que son conocidos en única instancia, al decir que las reseñadas decisiones serán de Sala “excepto en los procesos de única instancia”².

2.- Previo a valorar los aspectos formales que debe reunir el libelo introductorio del proceso a efectos de que sea admitido para su trámite ante la jurisdicción contencioso administrativa, debe el Despacho valorar la idoneidad *prima facie* del medio de control ejercido por el demandante, conforme a los parámetros que han sido decantados por la jurisprudencia de la Corporación, específicamente, a la hora de demarcar los supuestos de procedencia entre los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, lo cuales, vale decir desde ya, se identifican por el hecho de concretar el ejercicio de la acción contenciosa contra actos administrativos al amparo de, en ambos casos, cargos de ilegalidad.

En cumplimiento de tal cometido, la jurisprudencia de esta Corporación a partir de finales de la década de 1960 empezó a elaborar la que se ha denominado la tesis de los móviles y las finalidades, con la cual han intentado fijar parámetros que viabilicen el ejercicio de la –entonces- acción de nulidad simple contra actos administrativos de carácter particular, una cuestión respecto de la cual se ha pronunciado este Despacho previamente en los siguientes términos:

“i) El surgimiento de la tesis. La teoría de los móviles y las finalidades se desarrolló a partir de la idea según la cual son los motivos y las finalidades que el legislador señaló para las acciones lo determinante para precisar cuál es la acción procedente contra un acto administrativo, más no lo será simplemente por la generalidad o no del acto impugnado. Esta posición fue respaldada, en ocasiones, en el hecho de que los artículos 62 y 65 de la Ley 167 de 1941 (que describían la acción de nulidad simple y la de nulidad y restablecimiento del derecho) no hacían distinción respecto de los actos impugnables por vía de estas acciones; igualmente en esta etapa se zanjó una de las restricciones

¹ Los numerales del 1° al 4° del artículo 243 del Código se refieren a los autos apelables, correspondiendo los citados autos a: i) el que rechace demanda, ii) el que decrete una medida cautelar, iii) el que ponga fin al proceso y iv) el que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales.

² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 125. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.



invariables a esta teoría: es improcedente la acción de nulidad simple contra un acto particular si se verifica que de la declaratoria de nulidad se puede derivar el restablecimiento de un derecho subjetivo.

“Definidas legislativamente en Colombia las acciones contencioso administrativas objetivas y subjetivas, en especial a partir del año 1935, tanto la doctrina como la jurisprudencia consideraron que el contencioso objetivo o acción de nulidad era procedente exclusivamente frente a los actos administrativos de carácter general, impersonal o abstracto, y que, en sentido contrario, el contencioso subjetivo o acción de plena jurisdicción era procedente de manera privativa para los actos de contenido personal, individual o concreto³. Esta constante interpretativa perduró hasta finales de los años 50, cuando después de profundas discusiones al interior del Consejo de Estado⁴ se abandonó el anterior criterio, y se admitió que a través de la acción de nulidad se podían impugnar tanto actos de contenido general como particular; hipótesis igualmente de aplicación para el ejercicio del contencioso subjetivo o acción de plena jurisdicción⁵.

³ Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales. Sentencia del 12 de mayo de 1955, LXI, 382 a 386, 65. Este fallo es ejemplo de la posición tradicional de la corporación hasta antes del cambio de concepción jurisprudencial; por aquella época se sostenía lo siguiente: “Tales acciones no pueden ser sino adecuadas a los derechos de que son vehículo. Y así, al no existir sino dos clases de actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no se justifica el reconocimiento de acciones distintas de las correspondientes a dichos actos: la de anulación o legalidad o contencioso objetivo para los actos creadores de situaciones jurídicas impersonales u objetivas, y la de plena jurisdicción o contencioso subjetivo para los actos individuales, creadores de situaciones jurídicas personales, concretas o subjetivas. Una acción mixta o una acumulación de las dos acciones indicadas carece de base científica, además de no tener apoyo legal alguno”. Cfr. también auto del 29 de marzo de 1955, LX, 377 a 381, 468: “Se precisa el sentido y el alcance de la jurisprudencia a este respecto: a. Los actos creadores de situaciones generales, impersonales y objetivas deben ser demandados mediante el ejercicio de la acción de nulidad [...] b. Contra los actos, hechos u operaciones administrativos que establecen situaciones individuales y concretas únicamente procede la vía de la plena jurisdicción [...] c. También la acción de nulidad procede contra los actos condiciones que interesan a la sociedad, tales como aquellos que colocan a una persona dentro de una situación legal y reglamentaria que la inviste de un poder legal”.

⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 1.º de diciembre 1959, LXII, 387 a 391, 55: “La razonabilidad de esa diferencia está en relación directa con los objetivos y finalidades de las dos acciones, ya que la primera sólo tiene por mira la restauración de la legalidad y del orden jurídico general al obtenerse por la jurisdicción [...] la nulidad del acto jurídico que se dice causante del respectivo quebrantamiento, y por el contrario, la segunda, más que volver por el imperio de la normalidad legal violentada, desde un punto de vista genérico y altruista, lo que procura dentro del llamado por la ley ‘restablecimiento del derecho’ no es cosa distinta a la de que se declare a cargo del Estado una indemnización no siempre de orden moral simplemente, sino de índole patrimonial”.

⁵ Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales. Sentencia del 10 de agosto de 1961, C. P.: CARLOS GUSTAVO ARRIETA, LXIII, 200 y ss. A partir de esta providencia se modificó la constante jurisprudencial del Consejo de Estado, acogiendo la denominada tesis de las finalidades o motivos determinantes de la acción para efectos de determinar la procedente: “No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia [...] Los únicos motivos determinantes del contencioso popular de anulación son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo [...] Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas legales asignan a la acción. Es presumible esta similitud [...] cuando se acciona por la vía del contencioso popular de anulación contra actos impersonales y abstractos, porque esta clase de ordenamientos entrañan una violación continua y permanente de la legalidad objetiva, que afecta directamente a la comunidad [...] Distinta es la situación cuando el recurso se dirige contra actos particulares, (caso en el cual) la doctrina de los motivos y finalidades opera en dos formas: si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva el restablecimiento del derecho subjetivo, el contencioso popular puede ejercitarse inclusive por el titular de ese derecho; pero si la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión enjuiciada, el recurso objetivo no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses [...] El contencioso popular de anulación es el contencioso exclusivo de la legalidad. Se desarrolla en torno de dos extremos únicamente: la norma violada y el acto violador. En el precepto comentado (art. 67) se señala como motivo determinante de la acción de plena jurisdicción el quebrantamiento de un estatuto civil o administrativo, pero sólo en cuanto ampara una situación jurídica subjetiva. La ley establece así el linderó preciso de los dos contenciosos. El contencioso privado de plena jurisdicción es el contencioso del restablecimiento y de la responsabilidad estatal. En la regulación del artículo 67, la acción se desenvuelve en torno de estos tres elementos:



Para efectos de esta transformación jurisprudencial el Consejo de Estado acudió a la teoría de los móviles y finalidades de la acción o de los motivos determinantes de la misma, según la cual la acción no depende de la naturaleza del acto que se pretende demandar sino del objeto inmediato que se busca proteger contra los efectos del acto administrativo. Desde esta perspectiva, con independencia de si el acto a demandarse es general o particular, lo determinante de la acción es la finalidad a la que se espera llegar con la impugnación del acto. En este sentido, si el acto pretende restablecer el orden jurídico, la acción procedente es la de nulidad; ahora bien, si lo que se busca es restablecer un derecho particular lesionado con la vigencia de un acto general o particular, la acción pertinente sería la de plena jurisdicción o restablecimiento del derecho.

Como base legal de la anterior tesis, el Consejo de Estado invocó los artículos 62 a 65 de la Ley 167 de 1941 de donde se concluía que el legislador no hacía diferencia alguna respecto de los actos administrativos objeto de las dos acciones, luego el intérprete no podía distinguir que frente a los actos generales sólo procedía la acción de nulidad y para los particulares exclusivamente la de plena jurisdicción. Si observamos la redacción de los actuales artículos 84 y 85 cca, encontramos que en las disposiciones vigentes sobre acción de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho la hipótesis trabajada en 1961 resulta plenamente aplicable. En estos momentos, tanto la una como la otra proceden contra actos administrativos, sin que el legislador hubiere excepcionado los generales para una acción y los particulares para la otra.

Sobre la anterior base legal, indicó el Consejo de Estado frente a la acción de nulidad lo siguiente: “Los únicos motivos determinantes del contencioso popular de anulación son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo”⁶. Ahora bien, destacó la corporación que si el contencioso objetivo se intentaba contra actos de carácter individual debía necesariamente hacerse dentro del término de caducidad de la acción de plena jurisdicción, si la decisión del juez conllevaba un restablecimiento del derecho. Al respecto sostuvo: “Si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, el contencioso popular puede ejercitarse inclusive por el titular de ese derecho; pero si la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión enjuiciada, el recurso objetivo no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses de que habla la ley”⁷. El ejercicio de la acción de nulidad frente a un acto de carácter general ha sido denominado por la doctrina como contencioso objetivo propio, frente a un acto de carácter individual como es el analizado, contencioso objetivo impropio.”⁸

ii) la teoría de los móviles y las finalidades en la jurisprudencia del Consejo de Estado en la década de 1990. Durante esta etapa, una vez se admitió la posibilidad de accionar por vía de nulidad simple actos de carácter general, la jurisprudencia discurrió en torno a los eventos en los cuales el ejercicio de tal acción se hacía procedente. La discusión que abordó la Corporación giró desde la necesaria habilitación del legislador para su ejercicio (como se anotó en el auto de 26 de octubre de 1995 de la Sección Primera) hasta la tesis de que bastaba acreditar un interés para la comunidad en general

la norma violada, el derecho subjetivo protegido por ella, y el acto violador de aquélla y éste”.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando Tratado de Derecho Administrativo. Contencioso Administrativo. Tomo III.



de tal connotación por afectar el orden público, social o económico (criterio iniciado con la sentencia de 26 de octubre de 1995 de la Sección Primera).

“Mediante el auto del 2 de agosto de 1990, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P.: Pablo J. Cáceres, posteriormente adoptado en sentencia del 28 de agosto de 1992 de la misma sección⁹, se le introdujo al ejercicio de la acción de nulidad contra actos de contenido individual el ingrediente de que sólo procedía en los casos señalados por el legislador: “Pero cuando el acto administrativo cree o reconozca una situación o un derecho individual que, a juicio del legislador, afecte de alguna manera el ejercicio general de los derechos y libertades, impida su efectividad o sea incompatible con el orden jurídico y los fines del Estado es atacable por la vía de la acción pública de nulidad, siempre y cuando la ley haya previsto el uso de ese contencioso objetivo contra el acto individual”¹⁰. Mediante el auto del 16 de mayo de 1991, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C. P.: Álvaro Lecompte Luna, se reitera la anterior tesis e incluso se señalan algunos casos específicos en los cuales el legislador ha establecido la procedencia de la acción de nulidad, entre los cuales se encuentran actos electorales o de nominación concreta, actos referentes a la naturalización de personas, actos marcarios, entre otros.

La Sección Primera, mediante sentencia del 26 de octubre de 1995, C. P.: Libardo Rodríguez Rodríguez, establece una excepción al planteamiento señalado en el párrafo anterior, en el sentido de que es procedente la acción de nulidad contra un acto de contenido individual, así la ley no haya previsto su procedencia, “Cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público, social o económico. En esos casos, no obstante, deberá vincularse al proceso a la persona directamente afectada con el acto”.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 28 de agosto de 1992, C. P.: PABLO J. CÁCERES: “La acción de nulidad procede contra los actos generales y aquellos actos particulares que la ley señala, y señale en el futuro, expresamente, si tienen como motivos determinantes la tutela del orden jurídico y la legalidad abstracta sobre la base del principio de la jerarquía normativa, y si persiguen como finalidad someter a las entidades públicas y a las personas privadas que desempeñen funciones administrativas al imperio del derecho objetivo [...] La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, cabe contra los actos de carácter general y de carácter particular si se tienen como motivos determinantes de su ejercicio el quebrantamiento de un estatuto civil o administrativo, en cuanto ampare una situación jurídica subjetiva, y si tiene como finalidad la garantía de los derechos privados, civiles o administrativos, violados por un acto administrativo”.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto del 2 de agosto de 1990, C. P.: PABLO J. CÁCERES: “Si observamos la evolución legislativa desde la Ley 167 de 1941, código bajo cuyo imperio se formuló la jurisprudencia de 1961, encontramos que la procedencia de la acción pública contra actos de contenido particular y concreto está precisamente regulada por la ley. El legislador colombiano ha venido considerando, en las diversas normas procesales expedidas desde 1941 hasta el Decreto Extraordinario 2304 de 1989, cuáles relaciones individuales y concretas (creadas en el seno del derecho público) pueden afectar gravemente el orden jurídico y, por supuesto, la vida social, y con esa presunción indiscutible (originada en la esencia política de la potestad legislativa) ha señalado expresamente los casos en que cualquier persona puede atacar ante el juez los actos administrativos de contenido individual [...] Es de vital importancia anotar [...] que si la facultad de los ciudadanos de atacar jurisdiccionalmente actos administrativos de contenido subjetivo no tuviera limitación alguna y la acción del artículo 84 se pudiera emplear indiscriminadamente, no solo contra los actos generales o reglamentarios, sino contra todos aquellos creadores de situaciones particulares, derechos o relaciones de esta naturaleza, sin excepción alguna, carecería totalmente de sentido que la ley hubiera establecido expresamente las acciones de nulidad en los casos arriba enlistados y en otros que la sabiduría del legislador dispondrá en su oportunidad. En tal supuesto bastaría la simple acción de nulidad de que habla el artículo 84 CCA para gobernar todas las hipótesis en que se impugnaran actos por cualquier persona. Lo contrario es dejar al garete, a la deriva y sin gobierno los derechos individuales, y quitarle a los actos administrativos particulares la virtud de ser ejecutorios. Es, sencillamente, acabar con el principio básico de la seguridad de las relaciones jurídicas que vertebra el derecho colombiano y le hace indispensable en el mantenimiento del sistema político”.



La Sección Tercera, mediante sentencia del 18 de abril de 1996, C. P.: Carlos Betancurt Jaramillo, reacciona de fondo contra la tesis de la Sección Primera expuesta en el auto del 2 de agosto de 1990, C. P.: Pablo J. Cáceres Corrales. Para la Sección Tercera, la tesis de la Sección Primera está incluso en desacuerdo con el texto de la nueva Constitución en la medida en que establece una limitante a la acción de nulidad frente a los actos de contenido individual que no tienen fundamento en el texto del Código Contencioso Administrativo: “La salvaguardia de la integridad del ordenamiento jurídico, postulado obvio de nuestro Estado de derecho, es un interés prevalente que no puede someterse, en principio, a restricción alguna con desmedro del interés general. La tesis de la aludida sección, en otros términos, desconoce ese postulado y hace prevalecer el principio de la estabilidad jurídica en interés del particular, cuando la ley no disponga expresamente que contra el acto particular que afecte o amenace afectar intereses generales pueda instaurarse acción de simple nulidad”.

En sentencia de la Sección Primera del 26 de octubre de 1995, C. P.: Libardo Rodríguez Rodríguez, se adicionó la tesis de la sección en el sentido de que para que la acción de simple nulidad proceda contra un acto creador de una situación jurídica individual y concreta, a pesar de que no haya sido expresamente prevista en la ley, se requiere que la situación conlleve un interés para la comunidad en general, de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico. En estos casos, no obstante, deberá vincularse al proceso a la persona directamente afectada con el acto. Posición confirmada en posteriores pronunciamientos de esta misma sección^{11»12}.

iii) La postura de la Corte Constitucional y el afianzamiento de la tesis de la Sala Plena del Consejo de Estado. En sentencia C-426 de 2002 la Corte Constitucional analizó la teoría de los móviles y las finalidades, con ocasión del control de constitucionalidad que efectuó al artículo 84 del CCA, adoptando una tesis amplia, en contradicción a lo sostenido por el Consejo de Estado, pues, en suma, sostuvo que el artículo 84 del CCA no distinguía entre actos administrativos generales o particulares, de manera que lo determinante era la pretensión dirigida por el actor, sin que sea necesaria la satisfacción de requisitos procesales adicionales que la ley no consagra.

“La Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad asignado por la Carta y a propósito de una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 84 cca, se pronunció en el año 2002 sobre la teoría que nos ocupa considerándola contraria a la Constitución Política del Estado, violatoria del debido proceso y de la tutela judicial efectiva en materia contencioso administrativa, sustentada en posiciones jurídicas ilegítimas, razón por la cual procedió a declarar la exequibilidad condicionada del artículo 84 cca, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente la del control de la legalidad en abstracto del acto.

Fundamenta la Corte su decisión en lo siguiente: el artículo 84 cca no hace diferencia alguna entre actos generales o particulares, razón esta elemental para deducir que la acción de nulidad no puede ser restringida respecto de los actos que creen situaciones jurídicas subjetivas. Adicionalmente de la lectura de la norma se desprende que el legislador estableció esta acción de manera general respecto de cualquier persona y frente a cualquier acto administrativo, luego no estaría en capacidad el intérprete, y en

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 5 de julio de 2002, exp. 7171, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.

¹² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando Tratado de Derecho Administrativo. Contencioso Administrativo. Tomo III.



este caso el Consejo de Estado, para limitar el alcance de esta acción fundamental para la preservación del principio de legalidad¹³.

Se observa, sostiene la Corte, de la lectura de los textos legales sobre las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, que si bien entre ellas existen diferencias sustanciales en cuanto a sus propósitos, estos propósitos no fueron incorporados por el legislador para escindir los actos objeto de cada una de ellas, ni mucho menos para adjudicarle una acción a cada acto de acuerdo a su naturaleza¹⁴.

Así las cosas, expone la Corte Constitucional, lo determinante para la procedencia de las acciones es en sí misma la pretensión invocada, que lleva a determinar el alcance de la decisión por la autoridad correspondiente. No otro elemento procesal puede ser considerado para estos propósitos, si lo que se busca con las acciones es fundamentalmente consolidar el Estado de derecho. Cualquier interpretación que restrinja el alcance de las acciones en cuestión no puede ser considerada más que ilegítima y por lo tanto contraria al orden constitucional, y sobre todo desconocedora del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, la cual en el sentir de la corporación es propia e inherente a la jurisdicción contencioso administrativa¹⁵.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-426 del 29 de mayo de 2002, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL: "Respecto al contenido del artículo 84 CCA, no observa la Corte que el mismo establezca distinciones en relación con la clase de actos administrativos que pueden ser demandados por esa vía, como tampoco que condicione o restrinja su ámbito de procedibilidad frente a los actos de contenido particular, o bien al cumplimiento de ciertos presupuestos –como el de tener que acreditar que el acto acusado representa un especial interés para la comunidad–, o bien a los casos expresamente consagrados en normas o leyes especiales. Por el contrario, la circunstancia específica de que el artículo en cuestión disponga en forma clara y precisa que 'toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos', lleva a la conclusión de que la voluntad del legislador extraordinario al regular la acción pública de simple nulidad, no fue la de privilegiar su ejercicio respecto de los actos relativos a situaciones jurídicas generales, sino la de permitir, en plena concordancia con la Constitución, que ésta pudiera ejercerse también contra los actos de contenido particular y concreto. Ello, en el entendido de que éstos, independientemente de regular situaciones jurídicas individuales, igualmente pueden entrar en contradicción con la integridad del ordenamiento jurídico, que es lo que en últimas busca preservarse a través de la acción pública de nulidad".

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-426 del 29 de mayo de 2002, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL: "Ello conduce a que, por fuera de lo que constituyen sus características más próximas, la procedencia de una u otra acción no esté determinada por el contenido del acto que se impugna –general o particular– ni por los efectos que de éstos se puedan derivar, sino por la naturaleza de la pretensión que se formule, o lo que es igual, por la clase de solicitud o de petición que se haga ante el órgano jurisdiccional. Si el proceso administrativo de anulación define su propia identidad a partir del bien jurídico a tutelar –la simple legalidad, o ésta y la garantía de un derecho subjetivo–, la pretensión procesal se convierte en su objeto principal pues en torno a ella es que tiene lugar todo el curso de la actuación judicial. La promoción o iniciación del proceso, su desarrollo e instrucción y la posterior decisión, encuentran como referente válido la declaración de voluntad del demandante o lo que éste pida que se proteja, sin que tenga por qué incidir en la actuación la condición del acto violador o sus efectos más próximos. En esos términos, si la pretensión procesal del administrado al acudir a la jurisdicción se limita tan sólo a impugnar la legalidad del acto administrativo, no existe razón para desconocerle el interés por el orden jurídico y privarlo del acceso a la administración de justicia, por la fútil consideración de que la violación alegada provenga de un acto de contenido particular y concreto que también afecta derechos subjetivos. Resultaría insólito y contrario al Estado de derecho que la administración, acogiéndose a criterios netamente formalistas que no interpretan fielmente los textos reguladores sobre la materia, se pueda sustraer del régimen legal que gobierna la actividad pública y, de contera, del control judicial de sus propios actos, como si unos –los de contenido general– y otros –los de contenido particular– no estuvieran sometidos al principio de legalidad".

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-426 del 29 de mayo de 2002, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL: "Bajo este entendido, consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros. Siguiendo este mismo razonamiento, si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a ejercitarse dentro del término de caducidad a que hace expresa referencia el artículo 136.2 CCA, para que el juez proceda no sólo a decretar la nulidad del acto sino también al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada. Así las cosas, independientemente de las tesis que hayan sido expuestas en el seno del máximo órgano de la jurisdicción administrativa para delimitar la



Desde el punto de vista del ejercicio de las acciones, encuentra la corporación que el debido proceso y la tutela judicial efectiva se garantizan si los órganos contencioso administrativos aplican de manera estricta reglas de interpretación del artículo 84 cca que faciliten el ejercicio de las acciones conforme a las pretensiones del demandante, lo cual resulta coherente con la Constitución Política del Estado.”¹⁶

La Sala Plena del Consejo de Estado rechazó la interpretación dada por la Corte Constitucional, y en fallo de 4 de marzo de 2003, exp. 8302 reiteró la teoría de los móviles y las finalidades decantada a lo largo de la jurisprudencia de de la Corporación, adicionalmente en esta decisión se señaló que la sentencia de la Corte desconoce el carácter de orden público de las normas procesales, institucionaliza la vía de hecho, acaba con la figura del decaimiento administrativo, borra del derecho procesal administrativo la noción de legitimación de la parte demandante, elimina el término de caducidad de la acción, desnaturaliza el procedimiento de la vía gubernativa, escinde en dos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, confunde los intereses público y privado, desconoce las normas legales sobre nulidad contra actos administrativos de contenido particular, pretende reformar la Constitución Política al crear la acción de inexequibilidad contra la jurisprudencia de los jueces¹⁷.

iv) Los desarrollos jurisprudenciales con posterioridad al año 2003

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corporación posterior a 2003 ha sido reiterativa al reconocer la procedencia de la acción de nulidad contra actos de contenido particular y concreto, cuando se afecta gravemente el orden jurídico y social, por lo que se han desarrollado unos supuestos de procedencia, formulados a partir de la habilitación legislativa que en casos concretos permitía ejercer la acción de nulidad simple contra actos particulares y concretos, estos actos son¹⁸:

“Los actos electorales concretos, artículo 223 y siguientes del Código Contencioso Administrativo;

Los contentivos de cartas de naturaleza, artículo 221 ibídem;

Los de patentes, artículo 567 del Código de comercio;

Los de certificados de dibujos o modelos industriales, artículo 580 ibídem;

Los de certificados de marca, artículo 596 ibídem;

Las resoluciones de expropiación, artículo 22 de la Ley 9ª de 1989;

Las resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA–, artículo 13 de la Ley 135 de 1961;

Los actos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente, artículo 73 de la Ley 99 de 1993”.

procedencia de la acción de nulidad contra actos de contenido particular, la formulación y exigencia de requisitos adicionales no contenidos en el texto de la norma acusada ni derivados de su verdadero espíritu y alcance representan, sin lugar a dudas, una carga ilegítima para los administrados que afecta y restringe de manera grave el ejercicio de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso, pues, lo ha dicho la Corte, el intérprete no puede hacer decir a las normas lo que éstas no dicen, mucho menos si el sentido que les atribuye excede su verdadero contenido y no se ajusta al texto de la Constitución Política”.

¹⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando Tratado de Derecho Administrativo. Contencioso Administrativo. Tomo III.

¹⁷ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando Tratado de Derecho Administrativo. Contencioso Administrativo. Tomo III.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de agosto de 1990, Exp. 1482, C.P.: Pablo J. Cáceres Corrales; en el mismo sentido ver Sentencia de 5 de julio de 2007, Exp. 15549, Sección Cuarta, C.P.: Ligia López Díaz.



Todos estos supuestos han sido desarrollados con base en la teoría de los móviles y las finalidades, pues para que un acto administrativo de carácter particular sea demandado a través de la acción de nulidad, debe ser aquel que comporte "(...) *un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos*"¹⁹, es decir, "*cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico. En estos casos, no obstante, deberá vincularse al proceso a la persona directamente afectada con el acto*"²⁰.

Asimismo, esta Corporación ha manifestado que "*los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas legales asignan a la acción. Es presumible esta similitud ... cuando se acciona por la vía del contencioso popular de anulación contra actos impersonales y abstractos, porque esta clase de ordenamientos entrañan una violación continua y permanente de la legalidad objetiva, que afecta directamente a la comunidad ... Distinta es la situación cuando el recurso se dirige contra actos particulares, (caso en el cual) la doctrina de los motivos y finalidades opera en dos formas : **si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva el restablecimiento del derecho subjetivo, el contencioso popular puede ejercitarse inclusive por el titular de ese derecho; pero si la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión enjuiciada, el recurso objetivo no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses...**"²¹.*

En conclusión, vista en forma panorámica el desarrollo de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se puede afirmar que la acción de nulidad es procedente contra actos administrativos de carácter particular y concreto cuando:

1. Cuando comporten un interés especial para una determinada comunidad territorial
2. Se afecte gravemente el orden jurídico y social.
3. Se afecte el desarrollo y bienestar social y económico.
4. Cuando con un acto particular comporte un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que se encuentre de por medio un interés colectivo.

Ahora bien, cabe señalar que independientemente de la acción interpuesta contra un acto particular y concreto, lo que debe tenerse en cuenta en cada caso concreto es: si de la declaración de nulidad del acto surge automáticamente el restablecimiento del derecho afectado, entonces debe entenderse que la acción que se está ejerciendo es la de nulidad

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 4 de marzo de 2003, Exp.: 05683-02 IJ-30, C.P.: Manuel Santiago Urueta Ayola; véase también Sentencia de 5 de julio de 2007, Sección cuarta, Exp.: 15549.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 2 de agosto de 2007, Sección Cuarta, Exp.: 14480, C.P.: Héctor J. Romero Díaz; véanse también; Sentencia de 20 de agosto de 2009, Sección cuarta, Exp.: 16869, C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia; Sentencia de 26 de octubre de 2009, Sección Cuarta, Exp.: 17144, C.P.: Héctor J. Romero Díaz; Sentencia de 29 de octubre de 2009, Sección Cuarta, Exp.: 17233, C.P.: William Giraldo Giraldo; Sentencia de 26 de noviembre de 2009, Sección Cuarta, Exp.: 17322, C.P.: William Giraldo Giraldo; Sentencia de 23 de septiembre de 2010, Sección Cuarta, Exp.: 17309, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; y Sentencia de 23 de febrero de 2012, Sección Segunda Subsección B, Exp.: 3358-04, C. P.: Gerardo Arenas Monsalve.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 29 de octubre de 1996, Exp.: S-404, C.P.: Daniel Suarez Hernández; y Sentencia de 20 de agosto de 2009, Sección Cuarta, Exp.: 16869, C.P.: Martha Teresa de Briceño Valencia.



y restablecimiento del derecho, pero si la decisión de anular el acto administrativo no dispone el restablecimiento del derecho podrá tramitarse contra el acto particular y concreto una acción de simple nulidad.”²²

Dicho lo anterior, y a la luz de las disposiciones vigencias sobre la materia, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se tiene que los artículo 137 y 138 del Código instituyen los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, señalando, respecto del primero de estos, que el mismo procede, por regla general, para solicitar que “se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general”, y, a renglón seguido, plasma en cierto modo a nivel legislativo la tesis de los móviles y las finalidades al señalar que excepcionalmente procede el ejercicio de esta pretensión frente a decisiones administrativas de contenido particular, siempre que se ajuste a alguna de las exigencias sustanciales y alternativas señaladas en el artículo 137:

- “1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.”

Como complemento de la anterior normación el artículo 138 del Código, al abordar la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, fijó como criterio general, que tal cauce procesal se hace viable frente a los actos administrativos de carácter particular, acogiendo, como hipótesis novedosa en el ordenamiento contencioso administrativo, dentro de su ámbito normativo la posibilidad de ejercer dicho medio de control frente a actos administrativos de carácter general, siempre que se satisfaga la exigencia temporal de entablarse la demanda dentro del lapso de cuatro (4) meses siguientes a la publicación del mismo.

De este modo, se observa que a nivel legislativo se consolida la conclusión según la cual ha dejado de ser característica esencial de cada uno de los comentados medios de control su identificación frente a un tipo específico de acto administrativo, ya que en el marco de estas dos tipologías de pretensiones contenciosas tienen cabida la impugnación de cualquier tipo de acto administrativo, siempre que se satisfagan las

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 19 de noviembre de 2012, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 44568.



exigencias particulares que en específico exige el ordenamiento procesal, cuestión propia de las cargas procesales que debe asumir el interesado en acudir a la administración de justicia, como lo recuerda el inciso final del artículo 103 del CPACA al prescribir que

Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.

3.- Con sustento en las anteriores consideraciones normativas, encuentra el Despacho que en el presente caso el actor dice ejercer el medio de control de nulidad simple por “atentar contra el orden jurídico específicamente al realizar una venta de derechos hereditarios de la posesión objeto de adjudicación o titulación de baldío” advirtiendo para tal efecto, que “con la anulación no se persigue automáticamente el restablecimiento del derecho, ya que se debe proceder a la demanda de nulidad absoluta de dicho acto” (fl. 29 y 30, C. Ppal.).

3.1.- En cuanto a los presupuestos de hecho que fundan la pretensión anulatoria, Zulma Yaneth Hurtado Cisneros y José Wilmer Hurtado Cisneros los hacen consistir en la posesión sucesoral que les asiste como herederos del señor Luis Plutarco Hurtado Pidiache quien fuera poseedor del predio denominado Pitalito, ubicado en la vereda El Palito del municipio de Trinidad, adquirido por éste por posesión sucesoral de su padre Daniel Plutarco Pidiachi. Dicho inmueble fue vendido por la señora Hermelinda Cisneros, compañera permanente de su padre, al señor Aníbal Viancha hacia el día 15 de octubre de 1996, sin que la vendedora contara con licencia judicial para hacerlo, cuando ellos tenían solo siete y ocho años de edad. El señor Anibal Viancha y la señora Trina Castro de Viancha, en el trámite de adjudicación como bien baldío, realizado ante el Incoder, del predio La Cabaña que contiene el predio denominado Pitalito, faltaron a la verdad, al afirmar que venían explotando dicho bien como únicos poseedores materiales y que el mismo no había sido adquirido por venta alguna. De modo que la Resolución 01774 del 14 de agosto de 2000, por medio de la que el entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) Regional Casanare adjudicó como baldío el predio La Cabaña al señor Aníbal Viancha y a la señora Trina Castro de Viancha no ha



debido incluir el predio Pitalito, por cuanto dicho inmueble al fallecer su padre como poseedor material del bien trasladó sus derechos posesorios a favor de sus herederos. (fls. 30 y 31, C. Ppal.).

Sobre estos supuestos de hecho, debe el Despacho verificar la idoneidad, prima facie, del medio de control ejercido, labor que se justifica en aras de cumplir con el mandato del artículo 169.1 del CPACA de verificar si ha operado la caducidad de la pretensión ejercida, además de recordar que cada medio de control se encuentra disciplinado por determinados presupuestos normativos y fácticos de procedencia, tal como se ha precisado, recientemente, por esta Subsección:

“2.1.- Dicho lo anterior, la Sala concuerda en la necesidad que le asiste al Juez Administrativo, al momento de hacer el estudio de legalidad de la admisión de la demanda, de verificar prima facie la idoneidad del medio de control ejercido, cuestión que implica una valoración de las premisas fácticas expuestas en la demanda frente al ámbito normativo que se deriva del medio de control ejercido en cada caso, para lo cual es útil verificar tanto los enunciados de hecho mencionados en tales normas así como la interpretación que ha efectuado esta Corporación de estos medios de control.

Esta labor se justifica en tanto que se evita hacer nugatorio el mandato expreso del artículo 169 del CPACA que le impone rechazar de plano la demanda cuando el medio de control ejercido ha caducado²³, aunado al hecho de que, como lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación²⁴, el ejercicio del derecho de acción no queda librado, en su configuración de pretensiones concretas, a la arbitrariedad del demandante, sino que el mismo debe ejercerse dentro de los precisos causes prescritos por la ley y conforme a las figuras jurídicas que establece la ley procesal (en consonancia con la causa petendi), pues lo contrario supondría un aval al ejercicio temerario del derecho de todo ciudadano de acceder a la administración de justicia, en

²³ CPACA. Artículo 169. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:
1.- Cuando hubiere operado la caducidad. (...)

²⁴ “El C.C.A. indica, claramente, que a cada conducta administrativa procede una vía propia de acción; las acciones no son de escogencia alternativa de quienes reclaman judicialmente.

El artículo 143 del C.C.A., sobre “inadmisión y corrección de la demanda”, faculta al juez para que pueda motivar la decisión de inadmisión de pretensión frente a demandas como la aquí formulada.

De una parte el inciso primero de aquella disposición alude a la inadmisión de la demanda cuando carezca de los requisitos y formalidades sustantivos, y de otra los artículos 82 y 83 ibídem exigen que cuando se acuda a esta jurisdicción no sólo se requiere demandar una actividad administrativa, sino que se debe escoger la acción adecuada, de conformidad con las pretensiones y la fuente jurídica de éstas.

La primacía del derecho sustancial, ordenada en la Constitución y en el artículo 4º del C.P.C, conduce también a que una demanda como la estudiada no se admita; la acción utilizada en su presentación no tiene correspondencia con la causa jurídica.” (Resaltado propio). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 10 de noviembre de 2000. C.P.: Giraldo Gómez. Radicado: 18728.

Así mismo: “No obstante, esta Sala ha señalado en diferentes oportunidades que la indebida escogencia de la acción no constituye causal de rechazo de la demanda, toda vez que de conformidad con el artículo 143 ibídem, corresponde al juez inadmitir la demanda que carezca de los requisitos previstos en los artículos 137 y 138 del C.C.A., salvo que la acción se encuentre caducada, caso en el cual la misma se rechazará de plano. De tal manera, cuando el demandante escoge indebidamente la acción y ésta no ha caducado, lo procedente es inadmitir la demanda y conceder un término de cinco días para que se corrija, so pena de rechazo; sin embargo, si la acción procedente ha caducado, la demanda deberá rechazarse de plano.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 3 de marzo de 2010. C.P.: Fajardo Gómez. Exp. 37268.



otras palabras, una cuestión que se ajustaría en apariencia a las reglas procesales pero que desconocería los principios jurídicos que informan la interpretación y sentido de las primeras, como lo es, en el caso, el acceso material a la administración de justicia.”²⁵

De esta manera, se encuentra en el presente caso que pese a que la parte actora no manifiesta que persigue un beneficio particular para ella o un tercero con el ejercicio del medio de control de nulidad simple, el Despacho no concuerda en ello en tanto que es evidente que la adopción de una decisión en sentido favorable a las pretensiones de la parte demandante implica, automáticamente, el restablecimiento de un derecho subjetivo en favor de quienes se consideran poseedores del predio denominado Pitalito que hace parte del predio La Cabaña.

Es por tales razones que no se satisface el presupuesto establecido en el numeral 1° del artículo 137 del CPACA, para la procedencia de la pretensión de nulidad simple frente a actos administrativos particulares, esto es, “cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.”, pues ya no se evidencia que se ha acudido a la jurisdicción en procura de la indemnidad del sistema jurídico, in genere, sino que también se aspira reportar un beneficio particular ora para el accionante o para un tercero, cuestión ajena a la finalidad de la pretensión de nulidad simple.

En consecuencia, se hace preciso aplicar lo dispuesto en el párrafo del artículo 137 del CPACA, disposición que enseña que en caso de verificarse que con la demanda se persigue en restablecimiento automático de un derecho “se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”, es decir, conforme a los cánones que gobiernan el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

3.2.- Dicho lo anterior, se pasará a verificar si la demanda satisface los requerimientos propios del mencionado medio de control, labor que llevará a concluir que ha sido

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Terceras, Subsección C. Auto de 24 de octubre de 2013. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 47807. Continúa la providencia señalado: “En consecuencia, cuando se observa al momento de admitir la demanda, que se está en presencia de una indebida escogencia del medio de control, tal circunstancia no da lugar al rechazo in limine del libelo, por no estar enlistado tal evento en los supuestos taxativos del artículo 169 del CPACA, por lo cual el Juez deberá verificar en su análisis si el medio idóneo no ha caducado, caso en el cual será procedente inadmitir la demanda a fin de que ésta sea ajustada a las exigencias procesales que prescriba la Ley procesal, más se procederá al rechazo de plano cuando, por el contrario, tal pretensión esté caducada.”



extemporánea la presentación del libelo que da inicio al proceso además de no satisfacerse el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, de acuerdo al artículo 161.1 del CPACA.

En efecto, el artículo 164 del CPACA establece las oportunidades para ejercer el derecho de acción, atendiendo a la tipología específica de la pretensión ejercida, para lo cual se distingue, primeramente, entre aquellos medios de control respecto de los cuales el legislador no ha impuesto la restricción temporal para acudir a la jurisdicción, tales como son los eventos de nulidad simple, pretensión de cumplimiento de normas con fuerza de ley, etc; mientras que, cobijado en el segundo supuesto, es decir, donde se ha establecido un lapso temporal para ejercer la pretensión, se encuentra la nulidad y restablecimiento del derecho, respecto de la cual dispone el literal e) del numeral 2° del artículo 164:

“e) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el *Diario Oficial*, según el caso. **Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;**”

Para el caso en cuestión, se evidencia que ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control, pues si bien la Resolución de adjudicación de baldíos fue proferida el 14 de agosto de 2000, notificada a las partes personalmente el 5 de octubre de la misma anualidad (fl. 57, C.Ppal.) e inscrita en el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 475-0004106 el 27 de diciembre del año 2000 y la demanda se ha interpuesto ante el Juzgado Contencioso Administrativo de Yopal el 10 de abril de 2015, es evidente, que la misma se encuentra, abiertamente fuera del término previsto en la legislación contenciosa administrativa. Aunado a lo anterior, y como se adelantó, tampoco se ha satisfecho el requisito de conciliación prejudicial; por lo cual, se hace inexorable para el Despacho rechazar de plano la demanda de la referencia por caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto,



RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR de plano la demanda instaurada por la señora Zulma Yaneth Hurtado Cisneros y José Wilmer Hurtado Cisneros contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), conforme a las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: ARCHIVASE el proceso de la referencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA