

*Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad*



Magistrado ponente: Jorge Octavio Ramirez Ramirez

MEDELLÍN, TRES (3) DE MAYO DE DOS MIL TRECE (2013)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
DEMANDANTE	ASOCIACIÓN PROENLACE
DEMANDADO	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00220-00
INSTANCIA	PRIMERA
ASUNTO	REMITE LA DEMANDA

ANTECEDENTES

1.- La ASOCIACIÓN PROENLACE, presenta demanda de nulidad en contra del COORDINADOR DEL GRUPO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL ADSCRITO A LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, con el fin de que se declare la nulidad de la resolución 1357 del 4 de abril de 2011, *“por medio del cual se impone una sanción a la ASOCIACIÓN PROENLACE, por considerar que dicho acto administrativo presenta flagrantes contradicciones con disposiciones constitucionales y legales...”*

2.- Mediante auto notificado por estados del 16 de abril de 2013–fl. 19-, el Despacho requirió a la sociedad demandante, a fin de que allegara las constancias de notificación del acto administrativo demandado, las mismas que no fueron aportadas.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
DEMANDANTE	ASOCIACIÓN PROENLACE
DEMANDADO	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00220-00

CONSIDERACIONES

En atención a lo dispuesto en el Art. 171 del CPACA¹, se advierte desde ya que la vía procesal adecuada para tramitar la presente demanda, es la del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones que se exponen a continuación:

1.- Tratándose de actos de contenido particular, como lo es el atacado, el ejercicio del medio de control de simple nulidad sólo procede excepcionalmente en los casos previstos en los numerales 1 a 4 del artículo 137 del CPACA.²

El artículo 137.1 CPACA consagró dos supuestos de procedencia excepcional de la pretensión de nulidad en contra de actos de contenido particular, a saber: i) cuando en la demanda no se persigue un restablecimiento del derecho; y, ii) cuando, pese a no formularse ninguna petición de restablecimiento en la demanda, el mismo derivaría automáticamente como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto demandado.

El actual artículo 137 elevó a regla, la tesis jurisprudencial del Consejo de Estado³, respecto de la procedencia de la denominada “acción” de simple nulidad en contra de actos de contenido particular; posición en la que se dijo:

“Respecto de la procedencia de la acción de nulidad⁴ contra actos particulares y concretos la sentencia de agosto 10 de 1961, con ponencia de CARLOS GUSTAVO ARRIETA

¹ **Artículo 171.** Admisión de la demanda. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y **le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada...** (Negrillas del Tribunal)

² En este sentido prevé el artículo 137.1. CPACA “[e]xcepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular: 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...”

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-sección B, sentencia del 23 de febrero de 2012, M.P.: Gerardo Arenas Monsalve, exp.: 3358-04.

⁴ **ARTICULO 84. ACCIÓN DE NULIDAD:** *Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con*

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
DEMANDANTE	ASOCIACIÓN PROENLACE
DEMANDADO	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00220-00

ALANDETE, estableció que solamente se podría demandar este tipo de actos mediante la acción de nulidad si: “...los únicos motivos determinantes... son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y que sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo.”; y la consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto particular y concreto no conlleva un restablecimiento automático del derecho subjetivo⁵.

A los criterios anteriores, la Sala Plena Contenciosa en 1991 agregó que la acción de nulidad contra los actos particulares se circunscribe también a los casos expresamente señalados en la ley⁶.

Posteriormente la Sección Primera en 1995 y la Sala Plena Contenciosa en 1996⁷ y 2003, ampliaron la teoría señalando que además de los casos señalados en la ley procede la acción de nulidad contra actos particulares y concretos cuando: “la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, 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.”⁸ Se señaló igualmente que la aplicación de este criterio jurisprudencial “habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación”.⁹

Después la Sección Primera mediante auto del 30 de agosto de 2007 en consonancia con la posición mayoritaria de la Sala Plena reiteró el criterio de la pretensión litigiosa en los siguientes términos “...si de conformidad con las pretensiones del demandante, o del fallo de nulidad que eventualmente se produjera, se genera un restablecimiento del derecho a

desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro

⁵ Consejo de Estado, sentencia de agosto 10 de 1961, con ponencia de CARLOS GUSTAVO ARRIETA ALANDETE “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”

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 4 marzo de 2003, M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola:“El auto de 2 de agosto de 1990, de la Sección Primera, con ponencia de PABLO CACERES adoptado por la Sección Primera en la sentencia de 28 de agosto de 1992, en donde se reiteró lo siguiente: “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”.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 29 octubre de 1996, M.P. Daniel Suárez Hernández.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 4 marzo de 2003, M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

⁹ ídem.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
DEMANDANTE	ASOCIACIÓN PROENLACE
DEMANDADO	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00220-00

favor de aquel o de un tercero, la acción procedente no sería la de nulidad sino la de nulidad y restablecimiento del derecho”¹⁰.

De igual manera la Sección Segunda en sentencia de 2 de abril de 2009, aparte de los anteriores elementos reafirmó que es posible demandar un acto de contenido particular mediante la acción de simple nulidad, salvo que la sentencia favorable a las pretensiones del actor constituya un restablecimiento automático de un derecho subjetivo¹¹”

1.2.2.- Aun cuando en la demanda no se persiga un restablecimiento del derecho en forma explícita, lo cierto es que, en el caso concreto, la sentencia anulatoria aparejaría uno de carácter automático.

Téngase en cuenta, que la anulación del acto por medio de cual se impuso la sanción a la ASOCIACIÓN PROENLACE, comportaría la extinción de la obligación de su pago, y otros efectos jurídicos que tocarían con el fondo del asunto.

Todo, bajo el entendido de que la declaratoria de nulidad retrotrae jurídicamente las situaciones al estado anterior a la expedición del acto anulado.

1.2.3.- Así las cosas, no es procedente el ejercicio de la pretensión de nulidad, como quiera que las resultas del proceso desbordan el propio de la simple nulidad, que es salvaguardar la mera legalidad del acto administrativo impugnado.

Ello implica, entonces, que a la demanda de la referencia debe impartírsele el trámite y aplicársele las reglas propias del medio de control de nulidad y restablecimiento, si se tiene en cuenta lo previsto en el párrafo del artículo

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, auto del 30 de agosto de 2007, Radicación Número: 13001-23-31-000-2004-01160-01, Actor: José Javier Barraza Gomez.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, 2 de abril de 2009, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. “No puede entonces aplicarse la teoría de los móviles y finalidades en cuanto predica que es posible demandar en acción de simple nulidad el acto particular, cuando no comporta el restablecimiento del derecho lesionado, pues este no es el caso; pero sí es pertinente el aparte de la misma tesis que sostiene que no es posible el contencioso objetivo, cuando la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión acusada, a menos que la acción se haya instaurado dentro del término de caducidad.”

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
DEMANDANTE	ASOCIACIÓN PROENLACE
DEMANDADO	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00220-00

137 CAPACA, según el cual: “[s]i de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente [esto es, el 138, que regula lo atinente a la nulidad y restablecimiento del derecho]”.

2.- De la competencia

2.1.- Para la regulación de las competencias, tratándose de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter no laboral, como la que ocupa la atención del Despacho, el numeral 3 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 asignó el conocimiento en primera instancia en los Tribunales Administrativos, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

2.2.- Por su parte, el num. 3 del artículo 155 de la misma codificación, reguló lo atinente a la competencia, tratándose de este tipo de acciones, de los Jueces Administrativos, al contemplar:

“Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes..”

2.3.- Ahora, no se observa en el escrito demandatorio una pretensión consolidada que exceda los 300 salarios mínimos legales mensuales (\$176.850.000), que exige el artículo 152 num. 2 para radicar la competencia en el Tribunal. Al contrario, según la demanda y sus anexos se advierte que la suma discutida, esto es, el de la sanción impuesta por la Administración, asciende a \$5.356.000 –folio 17-.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
DEMANDANTE	ASOCIACIÓN PROENLACE
DEMANDADO	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00220-00

2.4.- En consecuencia habrá de proceder de conformidad con lo indicado en el 168 del C.P.A.C.A. ordenando, a la mayor brevedad posible, la remisión del expediente al competente.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

- 1. DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA,** para conocer del proceso de la referencia.
- Estimar que los competentes para conocer del asunto, son los **JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN.**
- 3. ORDENAR LA REMISIÓN DEL EXPEDIENTE** por la Secretaría de la Corporación, al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Medellín, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
MAGISTRADO**