



Radicación: 2017 -26
Acción: NULIDAD
Demandante: INTERASEO S.A. E.S.P.
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUE-SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL

Este Despacho mediante providencia del 13 de Julio de 2017, declaró la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda de fecha 2 de Febrero de 2017 inclusive, adecuó el medio de control al de nulidad y restablecimiento del derecho e inadmitió la demanda para que se corrigiera respecto al mencionado medio de control.

El Tribunal Administrativo del Tolima en providencia del 6 de Octubre de 2017, revocó los autos del 13 de Julio y 3 de Agosto de 2017 y ordenó a éste Despacho continuar con el trámite del proceso o hacer la adecuación correspondiente, según lo consignado en la parte motiva.

"...Adicionalmente, no puede olvidarse que compete al juez dar el trámite que corresponda a la demanda así se haya indicado otro, con lo cual se garantiza el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas que son de rango constitucional (arts. 171 CAPACA y 29 y 228 ss CP).

En segundo lugar, el escoger el medio de control de nulidad simple cuando debió invocarse el de nulidad y restablecimiento del derecho, por tratarse de pretensiones, en principio, no genera ineptitud sustantiva de la demanda, y más bien impone al juzgador el deber de realizar la correspondiente adecuación como lo prevé el citado artículo 137 CPACA.”

Conforme lo anterior, atendiendo lo antes indicado, procede el Despacho a hacer la adecuación correspondiente en los siguientes términos:

**Avenida Ambalá Calle 69 N° 19-109 Esquina Segundo Piso
Edificio Comfatolima
Ibagué**



Conforme lo anterior, encuentra el Juzgado, que lo pretendido por la entidad demandante es la declaratoria de nulidad de los Decretos Municipales 11-0067 del 25 de Enero de 2008 mediante el cual se adoptó el Plan Parcial "Varsovia", con su respectiva norma urbanística, en los términos del numeral 3.3 art. 15 de la Ley 388/97; y 1-0331 del 12 de Mayo de 2010 por el cual se modificaron los artículos 10, 13, 14, 15, 18, 22 y 42 del Decreto 11-0067 antes mencionado.

El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 establece:

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.

De la norma antes transcrita, se tiene que, excepcionalmente se puede demandar la nulidad de actos de carácter particular 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, cuando se trate de recuperar bienes de uso público, cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden



público, político, económico, social o ecológico, cuando la ley lo consagre expresamente.

Estudiando los actos administrativos acusados, y la documentación aportada al expediente tanto por el demandante como por el demandado, se tiene que la inconformidad de Interaseo S.A. E.S.P. radica en que con la expedición de los Decretos de los cuales pretende se declare la nulidad, se adoptó el Plan Parcial Varsovia, determinando que la zona que conforma dicho Plan se considera como de uso residencia primario, lo cual afecta el inmueble ocupado por la demandante, quien tiene la convicción que el mismo es de uso Industrial; y así se lo ha manifestado al Municipio de Ibagué, al presentar diversas peticiones y además solicitud de revocatoria directa de los mencionados actos administrativos.

Así las cosas, no se configura ninguna de las causales en las que excepcionalmente se puede demandar la nulidad de un acto de contenido particular en ejercicio del medio de control de nulidad simple, por cuanto si se llegare a declarar la nulidad del mismo, se restablecería automáticamente el derecho subjetivo de la entidad demandante, al no modificarse el uso del suelo de Industrial a Residencial Primario, lo cual permitiría a Interaseo S.A. E.S.P. continuar ejerciendo su actividad económica en el predio de su propiedad.

En un caso similar, el Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: César Palomino Cortés, en providencia del Trece (13) de Febrero de Dos Mil Diecisiete (2017), dentro del radicado número: 11001-03-15-000-2017-00014-00(Ac), siendo Demandante la Universidad Francisco José de Caldas y Demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Otro dispuso:

"En cuanto a la naturaleza del artículo 137 del CPACA, la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de la referida norma, mediante sentencia C-259 de 2015, que declaró su exequibilidad, señaló lo siguiente:

"[...] 45. En lo que respecta al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, sea lo primero señalar que el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo, eliminó la confusión entre acción -que es una sola- y pretensión -que puede variar según las expectativas ciudadanas-, de tal forma que lo que antes se conocía como acción de nulidad simple, o acción de nulidad y restablecimiento del derecho, etc., derivadas de una pretensión específica, adquiriera en la actualidad el nombre de "medio de control", para reclamar cuantas pretensiones se quieran reivindicar.

En ese orden de ideas, la pretensión de nulidad establecida en el artículo 137, es un "medio de control" de los actos administrativos que, desde el punto de vista del texto legal, consagra similitudes y diferencias importantes frente a la acción de simple nulidad previamente establecida en el artículo 84 del C.C.A.

En efecto, la legitimación en la causa para demandar es idéntica, en tanto que pueden ser ejercidas por "toda persona". Las causales para alegar la nulidad del acto, también son las mismas, pues se puede invocar la infracción de las

Avenida Ambalá Calle 69 N° 19-109 Esquina Segundo Piso
Edificio Comfatolima
Ibagué



ANÁLISIS DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

normas en que deberían fundarse, o la falta de competencia, o la expedición irregular, o el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o la falsa motivación, o la desviación de poder.

Por su parte, los dos textos normativos comparados (artículos 84 del CCA y 137 del CPACA) se diferencian sustancialmente en la regulación de la naturaleza de los actos administrativos que pueden impugnarse. En efecto, la norma anterior no diferenciaba los actos administrativos objeto de control, mientras que el nuevo artículo, siguiendo una versión o varias de la doctrina de los móviles y finalidades¹, expresamente dispone que sólo procede el medio de control cuando se acusan actos administrativos de carácter general. Y, excepcionalmente, procede la nulidad de actos administrativos de carácter particular cuando: i) con la demanda no se persiga o de la sentencia que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo, ii) se trate de recuperar bienes de uso público; iii) los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; iv) la ley lo consagre expresamente. En todo caso, si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramita conforme a las reglas del medio de nulidad y restablecimiento del derecho [...]².

Sobre el alcance del medio de control de nulidad simple contenido en el artículo 137 del CPACA, el legislador por regla general determinó que este mecanismo judicial es procedente para cuestionar actos administrativos generales y, excepcionalmente, puede emplearse para debatir actos de contenido particular cuyos eventos señaló taxativamente al interior de la norma.

La jurisprudencia constitucional³, al estudiar la constitucionalidad del artículo 137 del CPACA, señaló que el legislador consideró pertinente la positivización de la teoría de los móviles y las finalidades consolidada por el Consejo de Estado⁴, junto con las recomendaciones propuestas por la Corte Constitucional en relación con el acceso a la justicia, para determinar la procedibilidad del

¹ Esa es la conclusión de varias de las personas que intervinieron en la redacción del código, entre ellos: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Medios de Control, en <http://www.cga.gov.co/.../LOS%20MEDIOS%20DE%20CONTROL%20DR%20Bertha%20Lucia%20Ramirez%20de%20Páez,%20Teoría%20de%20los%20Móviles%20y%20Finalidades%20y%20su%20influencia%20en%20el%20Nuevo%20Código%20Contencioso>, en: <http://addocendum.co/descargas/10MOVILES%20-%20Bertha%20Ram%C3%ADrez.pdf>; <http://www.icdp.org.co/revista/articulos/37/NestorRaulSanchezBaptista.pdf>

² Corte Constitucional, Sentencia C - 259 de 6 de mayo de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

³ Sentencia ibidem

⁴ La Sala Plena del Consejo de Estado, mediante **sentencia del 29 de octubre de 1996**, M.P. Daniel Suárez Hernández, decidió unificar distintos criterios de interpretación disímiles, surgidos con ocasión de la teoría de los motivos y las finalidades, concluyendo que: la acción de nulidad procedía excepcionalmente contra los actos administrativos de carácter particular, (i) cuando expresamente lo señalara la ley y (ii) en los casos en que los actos particulares trascendieran el interés personal e interesaran a toda la sociedad, al comprometer el orden social, político o económico del país⁴. En las demás situaciones, la acción de nulidad simple no sería procedente respecto de actos particulares, por lo que la pertinente sería la de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del plazo de los 4 meses siguientes al de su notificación.



ACCIÓN DE SIMPLE NULIDAD CONTRA ACTOS DE CONTENIDO PARTICULAR

medio de control de nulidad simple para cuestionar actos de carácter general o particular⁵.

Para la Corte Constitucional, el legislador definió los casos en los que procede este mecanismo judicial para cuestionar actos particulares, toda vez que en el texto del artículo 84 del antiguo Código Contencioso Administrativo no existía esa precisión y se dejaba al arbitrio del juez la posibilidad de determinar los casos en los que era procedente la acción de simple nulidad para debatir actos administrativos de contenido particular, lo que a juicio de la jurisprudencia constitucional constituía una interpretación restrictiva de la norma que desconocía el derecho de acceso a la administración de justicia⁶.

En este sentido, es necesario resaltar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA, el medio de control de nulidad simple procede cuando se pretenda la defensa y tutela del orden jurídico abstracto; no obstante, el legislador precisó que excepcionalmente dicho mecanismo judicial resulta pertinente para debatir actos de contenido particular, en los siguientes casos: "[...] i) cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjera no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; ii) cuando se trate de recuperar bienes de uso público; iii) cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; y iv) cuando la ley lo consagre expresamente [...]".

Bajo el anterior marco normativo y jurisprudencial, la Sala considera que las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales accionadas no incurrieron en vía de hecho por defecto procedimental, pues el Juzgado Sexto Administrativo de Bogotá al observar que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas pretendía cuestionar la legalidad de la Resolución N° 617 de 16

⁵ Dicha posición jurisprudencial fue analizada por la Corte Constitucional mediante la **sentencia C-426 de 2002**; en la cual se declaró exequible de manera condicionada el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, "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 el control de la legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia". Lo anterior por cuanto, la tesis planteada por el Consejo de Estado fijaba una posición restrictiva que vulneraba el derecho de acceso a la administración de justicia.

⁶ Sobre este punto, la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002, señaló lo siguiente:

"El sentido normativo atribuido por el Consejo de Estado al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, - esto es, el correspondiente a la tesis de los móviles y las finalidades de 1996-, vulnera los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, en la medida en que establece una interpretación restrictiva de la norma porque formula requisitos adicionales no contenidos en el texto de la misma ni se derivan de su verdadero espíritu y alcance,

Por consiguiente, ya que la Corte puede controlar constitucionalmente las interpretaciones ajenas a la Carta, debe entenderse 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. Si lo que persigue el demandante es la reparación de los daños antijurídicos causados, lo que procede es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho".



de diciembre de 2013⁷, que de manera particular y concreta definía una situación jurídica para la institución educativa respecto a la viabilidad de ejecutar una obra civil en una de sus sedes, estimó que lo pertinente era inadmitirla conforme a lo dispuesto en el artículo 170 del CPACA⁸, para que se subsanaran ciertas irregularidades suscitadas en el libelo introductorio, entre ellas, que se adecuara la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, comoquiera que la institución educativa hizo caso omiso a las indicaciones del juzgado accionado e insistió para que se tramitara el asunto bajo el medio de control de simple nulidad, la autoridad judicial accionada mediante auto de 4 de marzo de 2016, resolvió rechazar la demanda. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia de 16 de junio de 2016.

Tanto el Juzgado Sexto Administrativo de Bogotá, como el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyeron que el acto demandado no se ajustaba a ninguno de los eventos excepcionales previstos en la el artículo 137 del CPACA para debatir actos particulares, a través del medio de control de nulidad, pues en el caso de llegarse a declarar la nulidad del mismo, ello implicaría un restablecimiento automático del derecho subjetivo de la entidad demandante de no demoler las obras por las cuales fue declarada infractora del régimen de obras y urbanismo. Además, con la nulidad del acto no se pretendía recuperar bienes de uso público, ni los efectos del mismo vulneraban el orden público, político, económico, social y ecológico."

Así las cosas; en éste estado de la actuación y una vez analizados los elementos probatorios allegados al expediente, considera el Juzgado que lo procedente es declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda de fecha 2 de Febrero de 2017 inclusive y hasta antes de la providencia del 13 de Julio de 2017, y en su lugar, adecuar el presente trámite al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Ahora bien, previo a resolver sobre la admisión de la demanda, se ordena por secretaría oficiar al Municipio de Ibagué, para que de manera Urgente certifique a éste Despacho las fechas de publicación y ejecutoria de los Decretos Municipales 11-0067 del 25 de Enero de 2008 mediante el cual se adoptó el Plan Parcial "Varsovia", con su respectiva norma urbanística, en los términos del numeral 3.3 art. 15 de la Ley 388/97; y 1-0331 del 12 de Mayo de 2010 por el cual se modificaron los artículos 10, 13, 14, 15, 18, 22 y 42 del Decreto 11-0067 antes mencionado.

⁷ Por el cual la Alcaldía Local de Santa Fe, que la declaró infractora del régimen de obras y urbanismo por el montaje de 6 módulos provisionales y 2 baños en la sede la Macarena ubicada en la Carrera 3 N° 26 A - 40 de Bogotá, y le ordenó la demolición de dichas obras.

⁸ **Artículo 170. Inadmisión de la demanda.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda



ORDEN DE ASESORIA JURÍDICA, DEPARTAMENTO DE LA CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA

Por lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

Primero: Declarar la Nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda de fecha 2 de Febrero de 2017 inclusive y hasta antes de la providencia del 13 de Julio de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

Segundo: Adecuar el presente trámite al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Tercero: Previo a resolver sobre la admisión de la demanda, se ordena por secretaría oficiar al Municipio de Ibagué, para que de manera Urgente certifique a éste Despacho las fechas de publicación y ejecutoria de los Decretos Municipales 11-0067 del 25 de Enero de 2008 mediante el cual se adoptó el Plan Parcial "Varsovia", con su respectiva norma urbanística, en los términos del numeral 3.3 art. 15 de la Ley 388/97; y 1-0331 del 12 de Mayo de 2010 por el cual se modificaron los artículos 10, 13, 14, 15, 18, 22 y 42 del Decreto 11-0067 antes mencionado.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,


CÉSAR AUGUSTO DELGADO RAMOS
JUEZ

Avenida Ambalá Calle 69 N° 19-109 Esquina Segundo Piso
Edificio Comfatolima
Ibagué