

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Reposición de auto que inadmite la demanda / INADMISIÓN DE LA DEMANDA - Por contener pretensión de restablecimiento automático del derecho / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Procedente para cuestionar la validez de los actos demandados

[C]orresponde al Despacho determinar si la demanda interpuesta por el demandante lleva implícito, en caso de prosperar, un restablecimiento automático del derecho a favor de un sujeto o sujetos de derecho, por lo que, tendría que darse aplicación a la teoría de los móviles y finalidades establecida normativamente en el parágrafo del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 137 PARÁGRAFO

RECURSO DE REPOSICIÓN - Procedencia. Fundamento normativo / INADMISIÓN DE DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE - Reposición de auto para solicitar su revocatoria

En virtud de lo previsto en el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la reposición procede contra los autos no susceptibles de apelación o de súplica. Ahora bien, como el auto que inadmite la demanda de nulidad simple, en única instancia, no corresponde a una providencia que deba cuestionarse a través de la apelación o de la súplica, se concluye que la reposición corresponde al mecanismo idóneo para solicitar su revocatoria.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 242

APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE MÓVILES Y FINALIDADES / ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA ACTO PARTICULAR - Presupuestos / ACTOS ADMINISTRATIVOS PARTICULARES - Acción procedente / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[A]l margen de que la teoría de móviles y finalidades fuera duramente cuestionada por un sector representativo de la doctrina administrativa nacional, lo cierto es que en vigencia del Decreto 01 de 1984 "C.C.A.", la conclusión acogida por esta Corporación fue aceptar la posibilidad de que mediante la acción de simple nulidad se cuestionara la validez de actos administrativos de contenido particular y concreto, siempre y cuando la sentencia estimatoria no llevara implícito un restablecimiento automático del derecho, así como en cuatro supuestos específicos que tuvieran repercusión general. (...) Como se desprende de los pronunciamientos referidos, la teoría de los móviles y finalidades, en vigencia del C.C.A., se centró en la articulación que existía entre las acciones de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, se concluyó que la acción procedente no podía estar circunscrita o limitada a un tipo de acto administrativo específico, de allí que no resultaba viable concluir que la única forma de controvertir la legalidad de los actos administrativos generales era la acción de nulidad simple y que, además, los actos de contenido particular y concreto podían ser atacados mediante esa misma acción, siempre y cuando se cumplieran con una serie de exigencias, esto es, que no implicara un restablecimiento automático del derecho o que el acto revistiera una especial importancia social, económica o nacional. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la aplicación de la teoría de móviles y finalidades en vigencia del Decreto 01 de 1984, consultar providencia de 19 de noviembre de 2012, Exp. 44568, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADES - Desarrollo jurisprudencial y normativo / MEDIO DE CONTROL DE SIMPLE NULIDAD - Procedencia contra actos de contenido particular. Eventos

[C]on la promulgación de la Ley 1437 de 2011 “CPACA”, el legislador incorporó a nivel normativo la teoría de los móviles y finalidades, que tuvo su origen a nivel jurisprudencial. El artículo 137 ibídem regula el medio de control de simple nulidad, el cual procede contra los actos de carácter general; no obstante, el inciso tercero de la norma establece que excepcionalmente podrá pedirse la nulidad simple de actos de contenido particular en los siguientes casos: i) cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere un 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.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 137

TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADES - Finalidad / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Vía procesal procedente para demandarlos / PROCEDENCIA DE LA NULIDAD SIMPLE CONTRA ACTOS PARTICULARES - Requisitos

Como se advierte, la finalidad de la teoría de los móviles y finalidades hace parte del ordenamiento procesal vigente, de allí que no pueda afirmarse, sin ambages, que el medio de control de nulidad simple está únicamente asociado a cuestionar la legalidad de actos administrativos de contenido general o, a la inversa, que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solo procede contra actos administrativos particulares y concretos. En ese orden de ideas, no puede aceptarse la tesis planteada por el recurrente, según la cual el acto administrativo demandado por ser general solo puede ser cuestionado por la vía de la nulidad simple, tal y como ocurriría con el pliego de condiciones o las normas que establecen los impuestos. Por el contrario, el acto general puede tener efectos particulares y concretos, en cuyo caso quien pretenda demandarlo tendrá dos posibilidades o derroteros para perseguir su invalidación: i) atacarlo por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 138 del CPACA, dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación, notificación o comunicación o, en su defecto, ii) cuestionarlo a través del medio de control de nulidad simple, en cualquier tiempo, siempre y cuando con la demanda no se persiga el restablecimiento automático del derecho del demandante o de un tercero.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 138

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Naturaleza jurídica del acto demandado / PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica mixta

El Despacho comparte la apreciación formulada por el demandante, según la cual el acto administrativo demandado tiene una naturaleza mixta; no obstante, se aparta de la asimilación que hace con el pliego de condiciones. En efecto, tanto el Acuerdo demandado como los pliegos de condiciones son actos administrativos

mixtos, pero tienen diferente contenido y alcance, por cuanto el primero es mixto porque pese a ser general sí tiene repercusiones en intereses subjetivos y particulares, mientras que el segundo es mixto porque nace a la vida jurídica como un acto general, pero al momento de la celebración del contrato se incorpora a este como clausulado, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación. (...) Esta es la razón por la cual no es posible demandar el pliego – como acto general y abstracto– mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sino que, para su cuestionamiento de validez, es preciso acudir a la acción de nulidad simple, en los términos establecidos en el inciso segundo del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la naturaleza mixta del pliego de condiciones, consultar providencia de 30 de noviembre de 2006, Exp. 18059, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

ACTOS ADMINISTRATIVOS MIXTOS - Noción jurisprudencial

Los actos administrativos mixtos han sido definidos por la jurisprudencia de esta Corporación como aquellos que, pese a revestir la condición de generalidad y abstracción, propia de los actos generales, tienen consecuencias particulares y, por consiguiente, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

ACTOS MIXTOS - Medio de control idóneo para demandarlos / REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL

[L]as distintas Secciones de esta Corporación han precisado que la forma de controlar los actos mixtos es a través de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación del acto administrativo; no obstante, se insiste, podrían ser demandados, atendiendo a la teoría de los móviles y finalidades, de conformidad con el inciso tercero del artículo 137 del CPACA, pero siempre y cuando se cumplan las exigencias establecidas en la mencionada disposición, esto es, que no opere un restablecimiento automático del derecho. **NOTA DE RELATORÍA:** Referente al medio de control idóneo para demandar actos mixtos, consultar providencia de 28 de febrero de 2013, Exp. 18524, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 137

INADMISIÓN DE LA DEMANDA - No se repone la decisión recurrida / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Procedente para demanda el acto demandado / PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Restablecimiento automático del derecho

El demandante aduce que con la demanda no persigue restablecimiento de derecho alguno, únicamente el estudio de legalidad del acto administrativo acusado; sin embargo, es evidente que la consecuencia de la eventual declaratoria de nulidad generaría automáticamente un beneficio respecto de los intereses económicos y particulares del “Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria”, titular actual del proyecto productivo de explotación de los cultivos de palma de aceite de la hacienda “La Gloria”, situación que demuestra que el único medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) En ese orden de ideas, el Despacho no repondrá la decisión del 29 de noviembre de 2018, en tanto que el medio de control idóneo para cuestionar la validez del Acuerdo n.º 56 del 16 de abril del mismo año, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual el demandante tendrá que acreditar si le asiste un

interés común con los terceros que actualmente están explotando la hacienda La Gloria, especialmente los predios denominados: Potosí, Caño Negro, Los Bajos y Venecia, de conformidad con el acto acusado. (...) Por último, se reitera que en caso de que el demandante acredite un interés o legitimación para demandar el mencionado acto administrativo mixto, deberá adecuar las pretensiones de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-26-000-2018-00097-00(61964)

Actor: JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI

Demandado: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

Referencia: REPOSICIÓN DE AUTO - MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD – LEY 1437 DE 2011

El Despacho resuelve el recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el auto del 29 de noviembre de 2018, por medio del cual se inadmitió la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 4 de julio del 2018 (F. 1 del c. ppal.), el señor Julián Andrés Pimiento Echeverri, en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de simple nulidad contra el Acuerdo 56 de 2018, proferido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras¹.

¹ “Por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), administre los predios baldíos de la Nación que hacen parte de la Hacienda Bellacruz, hoy Hacienda La Gloria, Cesar y, en tal virtud, celebre un contrato de aprovechamiento para la explotación de dichos predios y se dictan otras disposiciones”.

2. El auto recurrido

A través de auto del 29 de noviembre de 2018, el Despacho inadmitió la demanda y, en consecuencia, concedió un término de diez días para su subsanación, dado que advirtió que, en caso de que prosperara la nulidad formulada contra el acto administrativo demandado, se desprendería un eventual restablecimiento automático de derechos subjetivos a favor del “*Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria*”, titular actual del proyecto productivo de explotación de los cultivos de palma de aceite, porque imposibilitaría la celebración del contrato de aprovechamiento para la explotación de la hacienda “*La Gloria*”, lo cual traería beneficios para la mencionada sociedad, situación que torna improcedente el medio de control ejercido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proveído del 29 de noviembre de 2018 precisó que la demanda interpuesta debería tramitarse conforme a lo establecido en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, que alude al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según el cual para su ejercicio se requiere que exista interés de la parte actora, bien porque con el acto administrativo se le vulneró un derecho o bien porque se le causó un daño susceptible de ser reparado.

Así las cosas, se indicó que ese tercero –la sociedad que explota comercialmente la hacienda “*La Gloria*” que, según lo dicho por el actor, es el “*Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria*”– sería el facultado para demandar la nulidad del Acuerdo No. 56 del 16 de abril de 2018 con su consecuente restablecimiento, por lo que el demandante carecería de legitimación.

3. Los fundamentos del recurso de reposición

El demandante interpuso recurso de reposición contra el auto que inadmitió la demanda, a partir de tres argumentos: i) la supuesta naturaleza general del acto administrativo acusado; ii) el contenido del acto censurado, en tanto que este determinó la forma o modalidad en la que se ejercería la competencia para la administración de unos bienes presuntamente baldíos –y cuya naturaleza jurídica se está discutiendo actualmente en otros procesos judiciales– y iii) que el acto

demandado no estaría creando, modificando o extinguiendo derechos subjetivos de una persona específica.

En esa línea argumentativa, la parte actora adujo que la providencia contiene dos yerros, a saber: i) la incorrecta interpretación del acto demandado, pues no es cierto que el Acuerdo n.º 56 de 2018 tuviera efectos de carácter particular y ii) la indebida conceptualización de los efectos de la sentencia SU-235 de 2016, que determinó la necesidad de regular la modalidad jurídica necesaria para el aprovechamiento y explotación de dichos predios hasta que se definiera su naturaleza jurídica y posible adjudicación.

Insistió que en dicho Acuerdo no se dijo nada respecto de la titularidad de los predios, ni el derecho que le asiste al “*Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria*” con la explotación del cultivo, sino que se establecieron las condiciones en las que se administrarán los predios supuestamente baldíos y el procedimiento mediante el cual se escogería al contratista para tal fin, de allí que no era procedente concluir que a la empresa que actualmente ocupa el predio se le hubieren reconocido derechos individuales, como pretende hacerlo ver el Despacho.

Asimismo, manifestó que en el auto impugnado se hizo referencia a que para poder tramitar la demanda de la referencia se debía demostrar un interés concreto; sin embargo, a juicio del actor, se omitió señalar que las consideraciones expuestas frente al titular del predio están encaminadas a demostrar el incumplimiento de la ejecución de la sentencia SU-235 de 2016 por parte de la Agencia Nacional de Tierra, no solo de cara a los hechos del actual ocupante, sino de cualquier participante en el proceso de selección para la administración del predio.

En ese sentido, para el actor, la cuestión no es sustancialmente diferente de lo que ocurre con otro tipo de actos administrativos de carácter general o mixto, verbigracia, la procedencia del medio de control de nulidad simple contra el pliego de condiciones en un proceso contractual, caso en el que cualquier ciudadano podría acudir ante esta Jurisdicción para cuestionar su legalidad.

Dijo que de seguirse la interpretación del auto impugnado, siempre debería acreditarse interés para actuar en una demanda en la que se cuestione un pliego de condiciones o de un decreto que contenga disposiciones acerca de la forma de

liquidar un tributo, pues de decretarse la nulidad, la sentencia tendría efectos individuales en el pago de los tributos, lo cual carece de sentido por tratarse de una falacia *ad absurdum*.

Aseguró que dado que el Acuerdo 56 de 2018 no se pronunció sobre los derechos del actual ocupante, difícilmente su nulidad podría restablecer algo que no es objeto de esa decisión administrativa. Además, porque ello está siendo objeto de discusión en la Sección Tercera de esta Corporación.

Añadió que la única posibilidad de que el acto demandado pueda incidir en derechos particulares es que en la ejecución del mismo se hubiesen consolidado situaciones concretas de los oferentes, como por ejemplo, con el acto de adjudicación del contrato de aprovechamiento, de ahí que mientras no se decida sobre ningún derecho, no podrá existir restablecimiento automático.

En tal virtud, solicitó que se admitiera el medio de control de nulidad simple porque con la invalidez del acto administrativo censurado solo se persigue la defensa del orden jurídico y el cumplimiento estricto de lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia SU-235 de 2016.

II. CONSIDERACIONES

1. Régimen aplicable

Al caso concreto le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -4 de julio del 2018-, las cuales, por tratarse de un proceso promovido con posterioridad al 2 de julio de 2012, corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², así como a las disposiciones del Código General del Proceso³, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados

² En virtud de lo dispuesto en su artículo 308, que prevé:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

“Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a [su] vigencia (...).”

³ Conviene aclarar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 25 de junio de 2014, radicación 49.299, M.P. Enrique Gil Botero, unificó su jurisprudencia, en relación con la vigencia de la Ley 1564 de 2012, contentiva del Código General del Proceso, para los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, la Sala Plena, en virtud del principio del efecto útil de las normas, indicó que el Código General del Proceso entró a regir a partir del 1º de enero de 2014, *“salvo las situaciones que se gobiernen por la*

2. Procedencia del recurso de reposición

En virtud de lo previsto en el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴, la reposición procede contra los autos no susceptibles de apelación o de súplica.

Ahora bien, como el auto que inadmite la demanda de nulidad simple, en única instancia, no corresponde a una providencia que deba cuestionarse a través de la apelación o de la súplica, se concluye que la reposición corresponde al mecanismo idóneo para solicitar su revocatoria.

3. Caso concreto

3.1. Problema jurídico: corresponde al Despacho determinar si la demanda interpuesta por el demandante lleva implícito, en caso de prosperar, un restablecimiento automático del derecho a favor de un sujeto o sujetos de derecho, por lo que, tendría que darse aplicación a la teoría de los móviles y finalidades establecida normativamente en el parágrafo del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Para resolver el problema jurídico, el Despacho desarrollará el siguiente derrotero: i) la teoría de los móviles y finalidades, ii) la naturaleza jurídica del acto administrativo demandado y iii) el restablecimiento automático que podría derivarse en el caso concreto.

3.2. La teoría de los móviles y finalidades

En vigencia de la Ley 130 de 1913, *sobre la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*, el Consejo de Estado afirmó que si un acto administrativo afectaba un derecho subjetivo individual, por regla general, la forma de cuestionar su validez era a través de la acción de plena jurisdicción para obtener la reparación

norma de transición (...) las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite (...)".

Lo anterior, ante la evidencia de que en esta Jurisdicción, desde la expedición de la Ley 1437 de 2011, se implementó un sistema principalmente oral, razón por la cual, dada la existencia de las condiciones físicas y logísticas requeridas para ello, resultaría carente de fundamento la inaplicación del Código General del Proceso.

⁴ "Artículo 242. Reposición. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil".

del agravio irrogado; no obstante, reconoció que en ocasiones los actos administrativos podían tener una naturaleza mixta y, por tanto, en estos eventos, era necesario ejercer de manera simultánea ambas acciones, esto es, la contencioso objetiva de nulidad simple para atacar la ilegalidad y la contencioso subjetiva de plena jurisdicción para perseguir el resarcimiento: “Hay, pues, actos administrativos, que por sus efectos exigen la actuación de nulidad en acción pública, otros en acción privada y otros en acción mixta, o mejor, las dos conjuntamente”⁵.

Luego, el 10 de agosto de 1961, esta Corporación profirió la sentencia hito sobre la denominada teoría de los móviles y finalidades, al permitir o avalar el ejercicio de la acción de nulidad simple contra actos de contenido particular, siempre y cuando la única finalidad u objetivo perseguido con la demanda fuera la defensa de la legalidad, es decir, la protección del orden jurídico⁶:

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 a la administración pública al imperio del derecho objetivo... Los motivos y finalidades del acto 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, [evento en el que] la doctrina de 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 (...)

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 9 de noviembre de 1938, exp. 1109, M.P. Guillermo Peñaranda Arenas.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, sentencia del 10 de agosto de 1961, M.P. Carlos Gustavo Arrieta.

Con posterioridad, la Sala Plena de la Corporación modificó o matizó el contenido y alcance de la tesis de los móviles y finalidades para restringir su aplicación. Se dijo en esa oportunidad que solo resultaba posible cuestionar la validez de actos administrativos de carácter particular, mediante la acción de nulidad simple, siempre y cuando la decisión administrativa tuviera un interés de alcance nacional para la colectividad, que repercutiera en la economía nacional, en el desarrollo y el bienestar social y económico del país. Al respecto, se sostuvo:

En virtud de las anteriores consideraciones, y en procura de reafirmar una posición jurisprudencial en torno de eventuales situaciones similares a la que ahora se examina, estima la Sala que 'además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los 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, es 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'. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia implique, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación⁷.

Ahora bien, la Corte Constitucional, con ocasión del estudio de una acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 84 del C.C.A., tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de que mediante el contencioso objetivo se permitiera censurar la legalidad de actos administrativos de contenido particular, circunstancia por la que analizó la aplicación de la teoría de los móviles y finalidades a la luz de la Constitución Política de 1991. En esta ocasión, el tribunal constitucional arribó a la conclusión –en similar sentido a la providencia del 10 de agosto de 1961 del Consejo de Estado– de que la acción de nulidad simple permitía formular pretensiones de pura legalidad contra actos administrativos particulares.

Sin embargo, en relación con la posible consecuencia resarcitoria o de restablecimiento que pudiera derivarse de la nulidad del acto administrativo, la

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de octubre de 1996, exp. S-404, M.P. Daniel Suárez Hernández.

Corte incurrió en formulaciones equívocas, por cuanto en algunos apartes de la decisión sostuvo que la acción de nulidad procedería contra actos particulares con independencia de si la ilegalidad llevaba o no aparejado el restablecimiento automático del derecho, mientras que de otros podría concluirse lo contrario. Sobre el particular, puntualizó⁸:

7.15. 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 numeral 2° del artículo 136 del C.C.A., 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 (...)

7.17. Establecer como orientación jurisprudencial dominante, que la acción de nulidad sólo procede contra los actos de contenido particular cuando lo indique la ley o cuando éstos representen un interés para la comunidad, no sólo comporta una interpretación inexacta del contenido del artículo 84 del C.C.A., cuyo texto permite demandar por vía de la simple nulidad todos los actos de la Administración, sino también, una inversión de la regla allí establecida, en cuanto que la citada orientación lleva a la conclusión de que sólo por excepción los actos administrativos de contenido particular son demandables a través de la acción de simple nulidad, sentido que jamás podría extraerse del texto de la preceptiva impugnada ni del alcance que la propia Constitución y la ley le han fijado a la acción Pública de nulidad.

7.22. Así, cuando una persona con interés directo pretenda demandar un acto de contenido particular y concreto, podrá alternativamente acudir al contencioso de anulación por dos vías distintas. Invocando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A. art. 85), caso en el cual lo hace motivada por el interés particular de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño antijurídico como consecuencia de la declaratoria de la nulidad del acto. En la medida en que esta acción no se intente o no se ejerza dentro de los cuatro meses de que habla la ley (C.C.A. art. 136-2), quien se considere directamente afectado o un tercero, podrán promover la

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

acción de simple nulidad en cualquier tiempo (C.C.A. arts. 84 y 136-1), pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula, para entender que actúan por razones de interés general: la de contribuir a la integridad del orden jurídico y de garantizar el principio de legalidad frente a los excesos en que pueda incurrir la Administración en el ejercicio del poder público. En estos casos, la competencia del juez contencioso administrativo se encuentra limitada por la pretensión de nulidad del actor, de manera que, en aplicación del principio dispositivo, aquél no podrá adoptar ninguna medida orientada a la restitución de la situación jurídica particular vulnerada por el acto. Ahora bien, si se acusa un acto de contenido particular y concreto por vía de la acción de simple nulidad, y la demanda no se interpone por el titular del derecho afectado sino por un tercero, es imprescindible que el juez contencioso vincule al proceso al directamente interesado, con el fin de que éste intervenga y pueda hacer efectivas las garantías propias del derecho al debido proceso.

7.23. Siguiendo este razonamiento, en el entendido que la procedencia de una u otra acción está determinada por la pretensión que se formule ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es menester precisar que cuando se demanda por vía de la acción de simple nulidad un acto de contenido particular y concreto que crea o reconoce un derecho subjetivo, pese a que el mismo haya sido declarado nulo en la respectiva sentencia, el juez de la causa está obligado a mantener intangible el derecho en cuestión ya que, como se ha venido explicando, el pronunciamiento judicial en estos casos es única y exclusivamente de legalidad en abstracto. Téngase en cuenta que, una vez vencido el término de caducidad previsto en la ley para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento sin que ésta se haya impetrado -que es de cuatro meses si se trata de un particular o de dos años si quien demanda es una persona de derecho público-, el derecho subjetivo reconocido en el respectivo acto administrativo adquiere firmeza jurídica y se torna inmodificable, de manera que, frente a la posible declaratoria de simple nulidad del acto, la cual puede promoverse en cualquier tiempo, deben hacerse prevalecer los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima en favor del titular del derecho previamente reconocido.

7.24. Asimismo, en aras de la certeza y seguridad jurídica, habrá de aclararse que cuando no se promueva la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de caducidad fijado en la ley, y se demanda un acto de contenido particular y concreto a través de la acción de simple nulidad, la sentencia que acoge la pretensión de nulidad del acto no abre la posibilidad para que el sujeto afectado pueda entrar a solicitar la reparación del daño antijurídico derivado de dicho acto. En realidad, el hecho de que no se haya reclamado en tiempo el reconocimiento de una situación jurídica individual afectada por un acto administrativo, impide de plano que pueda utilizarse el contencioso de simple anulación como medio para revivir nuevamente la posibilidad de reclamar, por vía judicial, el restablecimiento del derecho presuntamente afectado.

El anterior pronunciamiento produjo un significativo giro, ya que el Consejo de Estado retomó la hermenéutica contenida en la sentencia fundante del 10 de agosto de 1961, es decir, la que admite el ejercicio de la acción de nulidad simple contra actos administrativos particulares en aras de proteger la legalidad y el orden jurídico, siempre y cuando la declaratoria de nulidad no conlleve un restablecimiento automático del derecho:

Al abordar el problema jurídico relacionado con la viabilidad de ejercer la acción de nulidad para la impugnación de actos administrativos de carácter particular y concreto, esta Corporación ha sostenido que, para estos efectos, tal acción solamente resulta procedente: i) en los casos en que expresamente la ley lo ha señalado⁹ y ii) en aquellos eventos en los cuales una eventual sentencia estimatoria no comporte el restablecimiento automático de un derecho subjetivo¹⁰.

(...) Por el contrario, si una entidad de derecho público demanda un acto que ha sido expedido por otra, pretendiendo su nulidad y el consecuente restablecimiento de su derecho, se está en presencia de una típica acción ordinaria de nulidad y restablecimiento a la que se deberá aplicar tanto el término de caducidad de 4 meses,¹¹ como los demás requisitos de procedibilidad a que haya lugar.

Ha de precisarse que además de los eventos expuestos, siempre podrá la entidad pública¹² impugnar un acto administrativo, propio o de otra entidad, en ejercicio de la acción de nulidad, acción pública consagrada en el artículo 84 del C.C.A., la cual por regla general, puede interponerse -con esa única pretensión-, en cualquier momento a partir de la expedición del acto¹³, teniendo en consideración que para determinar cuál es la acción procedente para el caso concreto, habrá de acudir a la teoría de los móviles y finalidades¹⁴.

Una vez proferida la mencionada sentencia de constitucionalidad, la Sala Plena de esta Corporación retomó la concepción clásica de la teoría de móviles y finalidades para concluir que para que un acto administrativo de carácter particular

⁹ Cita del original. Como son los siguientes actos administrativos: los electorales concretos (artículos 223 y ss. del C.C.A.); los contentivos de carta de naturaleza (artículo 221 del C.C.A.); los de patentes, de certificados de dibujos o modelos industriales y de registro de marca, antes según los artículo 585 y ss del Código de Comercio y hoy según disposiciones de la Comunidad Andina; las resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA (artículo 72 de la Ley 160 de 1994); 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 1.993).

¹⁰ Cita del original. Sentencia de agosto 10 de 1961, tomo LXIII, núms. 392-396, p. 202, M. P. CARLOS GUSTAVO ARRIETA ALANDETE. La línea de interpretación establecida en esta providencia, no fue objeto de la declaratoria de inexequibilidad dispuesta en la sentencia C-426 de 2002 de la Corte Constitucional.

¹¹ Cita del original. C.C.A. art. 136-2.

¹² Cita del original. Acerca de la posibilidad de que personas jurídicas ejerciten la acción de nulidad, puede consultarse entre otras, la Sentencia de la Sección Cuarta de febrero 19 de 1.999, expediente 9.229, C.P. Daniel Manrique Guzmán.

¹³ Cita del original. C.C.A. art. 136-1.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 10227, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

sea demandado a través de la acción de nulidad, aquel debe comportar "[U]n 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"¹⁵, 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"¹⁶.

Adicionalmente, esta Corporación ha precisado que los motivos y finalidades del demandante 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 de simple 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 meses¹⁷.

De modo que, al margen de que la teoría de móviles y finalidades fuera duramente cuestionada por un sector representativo de la doctrina administrativa nacional¹⁸,

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 4 de marzo de 2003, Exp.: 05683-02 IJ-30, M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola. Igualmente, consultar: sentencia del 5 de julio de 2007, Sección cuarta, exp. 15.549.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de agosto de 2007, Sección Cuarta, exp. 14.480, M.P. Héctor J. Romero Díaz.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 29 de octubre de 1996, exp. S-404, M.P. Daniel Suarez Hernández; y Sentencia de 20 de agosto de 2009, Sección Cuarta, exp. 16.869, M.P. Martha Teresa de Briceño Valencia.

¹⁸ "La denominada teoría de los móviles y finalidades de las acciones contenciosas de nulidad y de restablecimiento del derecho ha sido una de las construcciones jurisprudenciales más desafortunadas para el Estado de derecho, y sobre todo para el control efectivo de la arbitrariedad y del desconocimiento de los derechos subjetivos por la administración pública. En la práctica su desarrollo en Colombia nos muestra todo un sendero de inseguridad jurídica y de despropósitos procesales frente a los derechos sustanciales de los asociados y la defensa de la legalidad. Esta situación se advierte a partir de su aplicación a una estructura de acciones que el legislador prefijó sobre la base del tipo de actos objeto de impugnación (...) Al aplicar la teoría de los móviles y finalidades a esta base conceptual, la misma se desdibuja produciendo de inmediato

lo cierto es que en vigencia del Decreto 01 de 1984 "C.C.A.", la conclusión acogida por esta Corporación fue aceptar la posibilidad de que mediante la acción de simple nulidad se cuestionara la validez de actos administrativos de contenido particular y concreto, siempre y cuando la sentencia estimatoria no llevara implícito un restablecimiento automático del derecho, así como en cuatro supuestos específicos que tuvieran repercusión general, así:

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 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 nulidad¹⁹.

Como se desprende de los pronunciamientos referidos, la teoría de los móviles y finalidades, en vigencia del C.C.A., se centró en la articulación que existía entre las acciones de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, se concluyó que la acción procedente no podía estar circunscrita o limitada a un tipo de acto administrativo específico, de allí que no resultaba viable concluir que la única forma de controvertir la legalidad de los actos administrativos generales era la acción de nulidad simple y que, además, los actos de contenido particular y concreto podían ser atacados mediante esa misma acción, siempre y cuando se cumplieran con una serie de exigencias, esto es, que no implicara un restablecimiento automático del derecho o que el acto revistiera una especial importancia social, económica o nacional.

un profundo choque procesal que aún nuestras altas cortes no han podido solucionar, cayendo todas ellas en decisiones abiertamente desconocedoras de principios básicos del Estado de derecho como los de legalidad y seguridad jurídica". SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando "Tratado de derecho administrativo", Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004, pág. 140 y 141.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto de 19 de noviembre de 2012, exp. 44.568, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Ahora bien, con la promulgación de la Ley 1437 de 2011 “CPACA”, el legislador incorporó a nivel normativo la teoría de los móviles y finalidades que, como se analizó anteriormente, tuvo su origen a nivel jurisprudencial.

El artículo 137 ibídem regula el medio de control de simple nulidad, el cual procede contra los actos de carácter general; no obstante, el inciso tercero de la norma establece que excepcionalmente podrá pedirse la nulidad simple de actos de contenido particular en los siguientes casos: i) cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere un 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.

Adicionalmente, el párrafo de esa misma disposición determina expresamente que si de la demanda de simple nulidad “*se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente*”, esto es, bajo la égida del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por su parte, el artículo 138 ibídem contiene la regla inversa, en tanto que regula el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual procederá para pedir la nulidad de actos de contenido particular –expresos o fictos– y que se restablezca el derecho lesionado; sin embargo, es posible excepcionalmente que este medio de control se ejerza en contra de actos de contenido general y abstracto, cuando estos afecten o vulneren un derecho subjetivo, pero en este evento la demanda deberá interponerse dentro del término de caducidad de cuatro meses.

Como se advierte, la finalidad de la teoría de los móviles y finalidades hace parte del ordenamiento procesal vigente, de allí que no pueda afirmarse, sin ambages, que el medio de control de nulidad simple está únicamente asociado a cuestionar la legalidad de actos administrativos de contenido general o, a la inversa, que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solo procede contra actos administrativos particulares y concretos.

En ese orden de ideas, no puede aceptarse la tesis planteada por el recurrente, según la cual el acto administrativo demandado por ser general solo puede ser cuestionado por la vía de la nulidad simple, tal y como ocurriría con el pliego de condiciones o las normas que establecen los impuestos. Por el contrario, el acto general puede tener efectos particulares y concretos, en cuyo caso quien pretenda demandarlo tendrá dos posibilidades o derroteros para perseguir su invalidación: i) atacarlo por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 138 del CPACA, dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación, notificación o comunicación o, en su defecto, ii) cuestionarlo a través del medio de control de nulidad simple, en cualquier tiempo, siempre y cuando con la demanda no se persiga el restablecimiento automático del derecho del demandante o de un tercero.

3.3. La naturaleza jurídica del acto demandado

Sostiene el recurrente que el acto demandado es general y abstracto, motivo por el cual no tiene la virtualidad de crear, modificar o extinguir derechos subjetivos, a diferencia de lo sostenido en el auto del 29 de noviembre de 2018.

Contrario a lo precisado por el demandante, el Despacho considera que el acto demandado tiene una naturaleza mixta, como lo acepta el propio recurrente en el escrito que contiene la reposición. En efecto, el actor sostiene que la censura al Acuerdo demandado *“no es sustancialmente diferente de lo que ocurre con otro tipo de actos administrativos de carácter general o mixto, como por ejemplo, la procedencia del medio de control de nulidad simple contra el pliego de condiciones en un proceso contractual”*.

El Despacho comparte la apreciación formulada por el demandante, según la cual el acto administrativo demandado tiene una naturaleza mixta; no obstante, se aparta de la asimilación que hace con el pliego de condiciones. En efecto, tanto el Acuerdo demandado como los pliegos de condiciones son actos administrativos mixtos, pero tienen diferente contenido y alcance, por cuanto el primero es mixto porque pese a ser general sí tiene repercusiones en intereses subjetivos y particulares, mientras que el segundo es mixto porque nace a la vida jurídica como un acto general, pero al momento de la celebración del contrato se incorpora a

este como clausulado, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación²⁰:

En este sentido, se podría decir que el pliego ostenta una “naturaleza mixta”, en tanto su contenido es mutable, pues nace como un acto administrativo general —naturaleza que conserva hasta el momento de la adjudicación del proceso de selección—, pero a partir de la celebración del contrato cambia, al menos en muchas de sus estipulaciones, esa naturaleza y se convierte en “cláusula contractual”, porque no pocas de las condiciones del mismo se integran al negocio jurídico, como verdaderas cláusulas de éste, mientras que otras han perecido, a medida que avanza el proceso de selección.

Esta es la razón por la cual no es posible demandar el pliego —como acto general y abstracto— mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sino que, para su cuestionamiento de validez, es preciso acudir a la acción de nulidad simple, en los términos establecidos en el inciso segundo del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 que establece: “*Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso*”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el pliego se demandará como acto administrativo general, mediante el medio de control de nulidad simple. Por su parte, los actos de adjudicación y de declaratoria de desierta serán cuestionables mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En ambos casos, las demandas de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho deberán ejercerse antes del vencimiento del plazo de caducidad que determina el literal c) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA²¹.

El acto administrativo demandado es el Acuerdo n.º 56 del 16 de abril de 2018 establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras-ANT, administre los predios baldíos de la Nación que hacen parte de la Hacienda Bellacruz, hoy Hacienda La Gloria y, en tal virtud, celebre un contrato de aprovechamiento para la explotación de dichos predios.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de noviembre de 2006, exp. 18.059, M.P. Alier E. Hernández Enríquez.

²¹ “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada.

(...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad.

(...) c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso;”

Como bien lo sostiene el recurrente, la naturaleza jurídica de los bienes se encuentra en discusión en otros procesos judiciales, en los que se deberá determinar si los predios que integran la Hacienda La Gloria son o no bienes baldíos de propiedad de la Nación y, por lo tanto, si deberán ser restituidos a las autoridades competentes.

Ahora bien, el acto administrativo cuya legalidad se cuestiona sí tiene como propósito y finalidad regular la administración y explotación de esos bienes. En consecuencia, el Acuerdo demandado, pese a contener una reglamentación general y abstracta, lo cierto es que, a diferencia de lo sostenido por el demandante, sí afecta derechos particulares y subjetivos, concretamente, de las personas jurídicas o naturales que actualmente ocupan y explotan la Hacienda La Gloria, puesto que serían ellas –individualmente consideradas– quienes tendrían que entrar a celebrar el contrato de aprovechamiento y, por consiguiente, pagar la contraprestación económica a favor de la Agencia Nacional de Tierras-ANT en los términos del artículo 7º del acto demandado.

Los actos administrativos mixtos han sido definidos por la jurisprudencia de esta Corporación como aquellos que, pese a revestir la condición de generalidad y abstracción, propia de los actos generales, tienen consecuencias particulares y, por consiguiente, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Al respecto, la doctrina ha puntualizado²²:

Hay actos públicos, en efecto, que, sin embargo de versar sobre puntos o materias de alcance general, afectan directamente situaciones concretas bajo el concepto de intereses jurídicos subjetivos de un grupo social, distinto de la comunidad colombiana (...) Concurren aquí, por consiguiente, las dos notas que dirigen la iniciativa ciudadana en pos de la protección de los derechos procomunales: interés general en que el acto acusado se mantenga dentro de las determinaciones de la norma objetiva, e interés directo en que el mismo acto no viole el derecho subjetivo del demandante, conforme a los principios constitucionales de garantías civiles.

En ese orden de ideas, el auto del 29 de noviembre de 2018 no adolece de la falacia argumentativa que le endilga el recurrente, cuando sostiene que el razonamiento contenido en la providencia judicial llegaría al absurdo (*ad absurdum*) de sostener que todo acto general y abstracto tendría que ser

²² PAREJA H., Carlos “Derecho administrativo teórico y práctico”, Ed. Librería Nueva, 1ª edición, Bogotá, 1937, Pág. 243.

demandado mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que va a tener finalmente repercusiones subjetivas²³.

El Despacho no comparte el citado razonamiento, en tanto que el contencioso objetivo se ejerce en aras de la defensa de la legalidad, motivo por el cual se podría demandar un acto que reglamenta el cobro de un impuesto, por ejemplo, porque el funcionario o el órgano que lo expiden carecen de competencia. Pero si el impuesto ha sido cobrado y liquidado, se generó una situación subjetiva que puede ser amparada por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho. El medio de control de nulidad simple persigue un único fin: la defensa objetiva y neutra de la legalidad, en tanto que a través de la nulidad y restablecimiento del derecho se pretende la protección de un interés particular y concreto.

En este punto, el Despacho insiste que la finalidad que se persigue con el contencioso objetivo es el respeto y la coherencia –interna y externa– del ordenamiento jurídico. *A contrario sensu*, el contencioso subjetivo parte de la base de que un acto general o uno particular afecten derechos o expectativas de naturaleza subjetiva, tal y como ocurre en el caso *sub examine*, pues el acto administrativo demandado, pese a su generalidad sí repercute en los actuales explotadores del predio Hacienda La Gloria.

Ahora bien, las distintas Secciones de esta Corporación han precisado que la forma de controlar los actos mixtos es a través de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación del acto administrativo; no obstante, se insiste, podrían ser demandados, atendiendo a la teoría de los móviles y finalidades, de conformidad con el inciso tercero del artículo 137 del CPACA, pero siempre y cuando se cumplan las exigencias establecidas en la mencionada disposición, esto es, que no opere un restablecimiento automático del derecho:

En cuanto a los actos administrativos de carácter general que surten efectos con respecto a particulares, y por los que se pretende una indemnización, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que se trata de actos administrativos de carácter mixto que deben ser demandados por el medio de control de nulidad y restablecimiento del

²³ El argumento de *deductio* o *reductio ad absurdum* hace referencia a una falacia de la argumentación, en la cual la validez de la conclusión se establece a partir de la reducción al absurdo de la conclusión a la que se llega. Por ejemplo: “Bill sostiene que todo miembro de un grupo minoritario no puede ser racista”. Como se aprecia, si bien la premisa parece lógica, la conclusión puede ser reducida al absurdo, porque la conclusión es inválida. Existen grupos minoritarios como los supremacistas raciales, que por el contrario parte del racismo, luego la conclusión es absurda. Cf. LABOSSIERE, Michael “Fallacies”, Ed. Bern Liebers.

derecho, en el lapso de los cuatro meses siguientes a la fecha de su publicación. De conformidad con el inciso segundo del artículo 138 del CPACA, es posible incoar pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos de carácter general cuando se considere que con aquellos se vulneraron de manera directa los derechos de un particular, o se le causó un daño. Pretensiones que deberán ser impetradas dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación²⁴.

(...)

[E]l acto demandado es de naturaleza mixta porque: 1. Al tener una declaración sobre unos inmuebles de “utilidad pública”, tiene un carácter general puesto que dicha declaración es una situación de interés público que afecta a la colectividad. 2. Al imponer unas servidumbres sobre unos predios determinados, tiene un carácter particular, ya que esa limitación afecta solo a unos predios determinados en el acto. [...], se procederá a estudiar las acciones idóneas para cuestionar este tipo de actos. Esta Corporación ha dicho en varias oportunidades que: (i) Puede demandarse por cualquier persona mediante de la acción de simple nulidad cuando se pretenda atacar únicamente aquellas disposiciones generales, esto es, si lo perseguido es la desaparición de los efectos jurídicos del acto sin ninguna referencia a un interés subjetivo. (ii) Puede demandarse por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por quien pretenda algo más que la simple desaparición de los efectos jurídicos del acto, en aquélla parte que directa y específicamente afecte su inmueble, dentro del término de caducidad. Así las cosas, y toda vez que por medio del acto demandado se impuso una servidumbre sobre el predio de la demandante, la acción por medio de la cual podía cuestionar el acto demandado era la de nulidad y restablecimiento del derecho, por tener un interés particular y subjetivo afectado con la expedición del mismo. Ahora bien, en cuanto al argumento del recurso de apelación consistente en que no es cierto que en el evento de que prosperen las pretensiones de la demanda se derive un restablecimiento automático del derecho de la demandante toda vez que no se alega el reconocimiento de un derecho subjetivo ni su restablecimiento, debe decirse que no le asiste razón a la actora, puesto que dicho restablecimiento sí operaría de manera automática, pues al declararse la nulidad del acto se levantarían las servidumbres que afectan los predios, razón por la que así no se pida tal restablecimiento del derecho en la demanda, si se daría de manera automática²⁵.

(...)

Respecto de este tipo de actos, la Sala ha precisado que “en cuanto contiene decisiones con efectos particulares y generales, a la vez, resulta ser un acto administrativo mixto (...)”. Por ello, la acción de nulidad impetrada por la parte actora, de simple nulidad, en realidad debió interpretarse como de nulidad y restablecimiento del derecho

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 26 de noviembre de 2018, exp. 2015-00170, M.P. Oswaldo Giraldo López.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta (en Descongestión de la Sección Primera), sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2012-00176, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

en tanto está dirigida a atacar sólo aquello del acto acusado que le afecta de manera individual y concreta, esto es, lo relativo a los inmuebles que afirma son de su propiedad²⁶.

(...)

En esas condiciones, el Acuerdo 024 de 2000, objeto de demanda en cuanto a su alcance y contenido es un “acto administrativo mixto”, porque deroga exenciones concedidas tanto a personas indeterminadas -empresas manufactureras, agropecuarias y de servicios que se establecieron en la Ciudadela Parque Industrial de Duitama- como los beneficios impositivos particulares concedidos a la Cooperativa Industrial de Boyacá Ltda mediante el Acuerdo 029 de 1991. En cuanto a la acción contenciosa administrativa procedente para demandar los “actos mixtos”, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que “El carácter mixto de este tipo de actos permite que sean demandables tanto en acción de simple nulidad, como de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, quien pretenda algo más que la simple desaparición de los efectos jurídicos del acto, como sería el caso de indemnizaciones por perjuicios, necesariamente debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento, dentro del término de caducidad”. En ese contexto, la jurisprudencia también ha indicado que no solo la pretensión de una indemnización de perjuicios haría procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra «actos mixtos» sino también en los eventos en que si prospera la pretensión de nulidad, habría un restablecimiento del derecho automático para la actora²⁷.

Según el recurrente, el acuerdo demandado solo fijó las condiciones que deben tener los posibles oferentes para acceder al contrato de administración, sin que su eventual ilegalidad implique un restablecimiento automático de derechos a favor del “Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria”, titular actual del proyecto productivo de explotación de los cultivos de palma de aceite de la hacienda “La Gloria”.

En el presente caso, a diferencia de lo expuesto por el demandante, la eventual nulidad del acto demandado tendría la virtualidad de generar un restablecimiento automático del derecho del “Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria”, titular actual del proyecto productivo de explotación de los cultivos de palma de aceite de la hacienda “La Gloria”, tal como se analizará a continuación.

3.4. El restablecimiento automático que se generaría en caso de que se decretara la nulidad del acto administrativo demandado

²⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de mayo de 2014, exp. 2010-00048, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 18.524, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

El demandante aduce que con la demanda no persigue restablecimiento de derecho alguno, únicamente el estudio de legalidad del acto administrativo acusado; sin embargo, es evidente que la consecuencia de la eventual declaratoria de nulidad generaría automáticamente un beneficio respecto de los intereses económicos y particulares del “*Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria*”, titular actual del proyecto productivo de explotación de los cultivos de palma de aceite de la hacienda “*La Gloria*”, situación que demuestra que el único medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho²⁸.

En efecto, en caso de que se accediera a las súplicas de la demanda, el citado grupo agroindustrial no tendría la obligación de suscribir el contrato de aprovechamiento de que trata el Acuerdo n.º 56 del 16 de abril de 2018 y, por consiguiente, no tendría que asumir la contraprestación económica a favor de la Agencia Nacional de Tierras-ANT, mientras se resuelven los litigios relacionados con la naturaleza jurídica de los bienes que integran el citado proyecto productivo, y sobre los cuales se pronunció la Corte Constitucional en sentencia SU-235 de 2016.

Mediante el referido pronunciamiento, la Corte Constitucional tuteló los derechos invocados por la Asociación Colombiana Horizonte y, como consecuencia, ordenó continuar con los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados; cancelar los registros de propiedad sobre los predios objeto de las Resoluciones n.º 1551 de 1994 y 481 de 2013; verificar si los demandantes eran o no población desplazada y dejar sin efectos las Resoluciones n.º 334 y 5659 de 2015, proferidas por el INCODER.

En ese orden de ideas, el Despacho no repondrá la decisión del 29 de noviembre de 2018, en tanto que el medio de control idóneo para cuestionar la validez del Acuerdo n.º 56 del 16 de abril del mismo año, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual el demandante tendrá que acreditar si le asiste un interés común con los terceros que actualmente están explotando la hacienda La Gloria, especialmente los predios denominados: Potosí, Caño Negro, Los Bajos y Venecia, de conformidad con el acto acusado.

²⁸ En este mismo sentido se pronunció la Sala se pronunció en auto de 10 de marzo de 2016, exp. 50001-23-33-000-2015-00015-01, M.P. María Elizabeth García González.

Por último, se reitera que en caso de que el demandante acredite un interés o legitimación para demandar el mencionado acto administrativo mixto, deberá adecuar las pretensiones de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO. No reponer el auto del 29 de noviembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Por Secretaría, córrase el traslado de diez (10) días a la parte demandante, para que subsane la demanda en los términos del auto del 29 de noviembre de 2018.

TERCERO. Cumplido lo anterior, regrese el expediente al Despacho para decidir lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada