

**LEGITIMACION EN LA CAUSA - Concepto / ACCION DE NULIDAD - Titularidad / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - Titularidad / FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - No demostró el demandante lesión de un derecho suyo por el acto demandado**

Ahora bien, revisando de manera minuciosa el expediente, observa la Sala que en el mismo no obra ningún medio de prueba que demuestre la legitimación del demandante en esta controversia, dirigida a obtener la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto que por razón de sus efectos y alcances incumbe e interesa solamente a la ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES ASOCIADOS PARA EL BIENESTAR DE CALDAS, - PASBICALDAS-. Tal como lo ha venido sosteniendo la Sala en innumerables pronunciamientos, la legitimación en la causa (legitimatio ad causam) la tiene aquella persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra jurídicamente habilitada para formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda, por ostentar la condición de sujeto activo o pasivo en la relación jurídica, en cuyo contexto se desenvuelve la controversia a resolver. En las acciones de simple nulidad, la legitimación en la causa la tiene cualquier persona, en razón del carácter público de la acción. Precisamente por ello, el artículo 84 del C.C.A., subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, establece que “Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.” En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, por el contrario, la legitimación en la causa la tiene “Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, [la cual] podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente.”, tal como lo establece el artículo 85 de la misma codificación (El subrayado y la expresión encerrada entre corchetes son propias de la Sala). De acuerdo con lo anterior, resulta claro que al no haber demostrado el actor que un derecho suyo haya sido lesionado por el acto demandado, se infiere que las razones consignadas en el fallo apelado, relativas a su falta de legitimación en la causa, se ajustan por completo a la verdad procesal y al ordenamiento jurídico.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 019-03 DE 2003 (16 DE MAYO) (PARCIAL) – ALCALDIA DE MANIZALES

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 84 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 85

**ACCION DE NULIDAD - Acto que decreta la toma de posesión y el embargo de los bienes y haberes de la Asociación de Profesional para el Bienestar de Caldas / PASBICALDAS - No es pasible de esta acción / ACCION DE NULIDAD - Procedencia / TEORIA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES - Criterios de procedencia en acciones de nulidad**

No sobra expresar además, que el acto administrativo demandado no es de aquellos actos de carácter individual, particular y concreto, que de acuerdo con los criterios adoptados por la Sala Plena del Consejo de Estado y por esta sección, sea susceptible de juzgamiento en un proceso contencioso objetivo de simple nulidad. A propósito del tema, vale la pena mencionar que de conformidad con la “Teoría de los Motivos y Finalidades” reafirmada por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 4 de Marzo de 2003, Rad. 5683, C. P. Dr. Manuel S. Urueta Ayola, y de acuerdo con los criterios de la “Pretensión Litigiosa”, la

“Regulación Legal” y la “afectación grave del orden público social o económico”, a que aluden las providencias referenciadas a pie de página, la “Acción de Nulidad” procede en el derecho administrativo nacional, no solamente contra actos administrativos de carácter General, sino excepcionalmente contra actos administrativos de carácter particular, teoría que del mismo modo considera procedente el ejercicio de la “acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho” no solamente contra actos administrativos de carácter particular, sino excepcionalmente contra Actos Administrativos de carácter General. En cuanto a la Teoría de los Motivos y Finalidades, debe recordarse que si bien inicialmente se entendió como una superación del criterio según el cual el contenido del Acto Administrativo era un factor determinante para establecer la procedencia de las acciones de Nulidad y de Nulidad y restablecimiento del Derecho, ello no queda completamente descartado dentro de los planteamientos que sustentan el desarrollo de aquélla, cuando estos enseñan que no es la generalidad del acto impugnado la que determina la procedencia de la acción de Nulidad, sino los motivos y las finalidades que a dicha acción le ha señalado la ley que la regula, a los cuales debe acogerse el actor al plantear el control de Legalidad del acto demandado, y que no son otros que los de proteger el ordenamiento jurídico en abstracto y someter a las autoridades al imperio de la Constitución y de la Ley. Pero, en igual forma, se sostiene que la coincidencia entre los motivos y finalidades perseguidos por el actor y los que señala la ley para el ejercicio de la acción de Nulidad es presumible cuando esta acción se instaura contra Actos Administrativos de carácter General, por cuanto los vicios de los que puede adolecer una norma de esa naturaleza comportan una violación categórica del Ordenamiento Jurídico Superior y consecuentemente afectan a la comunidad.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 019-03 DE 2003 (16 DE MAYO) (PARCIAL) – ALCALDIA DE MANIZALES

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la teoría de los motivos y finalidades, sentencia, Consejo de Estado, del 10 de agosto de 1961, M.P. Carlos Gustavo Arrieta Alandete; Autos, Consejo de Estado, del 8 de agosto de 1972, M.P. Humberto Mora Osejo; y del 2 de agosto de 1990, M.P. Pablo Cáceres Corrales; sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, del 26 de octubre de 1995, M.P. Libardo Rodríguez; Sala Plena, del 29 de octubre de 1996, M.P. Daniel Suárez Hernández; Sala Plena, del 4 de marzo de 2003, Radicado 5683, M.P. Manuel S. Urueta Ayola; y Sección Primera, del 8 de marzo de 2005, Radicado 2001-00519, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

**TEORIA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES - Criterio de la Pretensión Litigiosa / TEORIA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES - Criterio de la Regulación Legal**

Este planteamiento originario de la Teoría de los Motivos y Finalidades fue precisado posteriormente por la misma Corporación en el sentido de que para efectos de establecer la procedencia de la acción de Nulidad contra el acto administrativo particular, también era necesario tener en cuenta la “*Pretensión Litigiosa*” propuesta por el Actor, en tanto que si con ella se persigue no solamente la declaratoria de nulidad, sino, además, el restablecimiento de un derecho, la acción procedente sólo será la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, antes de Plena Jurisdicción. (...) Por su parte, el criterio de la “Regulación Legal” igualmente implica una extensión de la teoría de los motivos y finalidades por cuanto la precisa en el sentido de que, bajo el ejercicio de su potestad normativa, el Legislador ha contemplado expresamente diversas situaciones en las que se considera que ciertos actos administrativos de carácter particular pueden afectar

gravemente el orden jurídico y la vida social, razones por las cuales consagra la posibilidad de impugnarlos judicialmente por vía de la acción de Nulidad, referenciando para ello los casos de la acción electoral, los actos de nombramiento, las cartas de naturaleza y los de marcas, a los cuales se puede agregar hoy el caso de la acción de nulidad ambiental a la que se refiere la Ley 99 de 1993.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 019-03 DE 2003 (16 DE MAYO) (PARCIAL) – ALCALDIA DE MANIZALES

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el criterio de la pretensión litigiosa, auto, Consejo de Estado, del 8 de agosto de 1972, M.P. Humberto Mora Osejo.

**TEORIA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES / ACCION DE NULIDAD - Procedencia contra actos de carácter particular / ORDEN PUBLICO - Protección / ACTO PARTICULAR Y CONCRETO - Acción de nulidad**

En igual forma, la Sección Primera de la Corporación y posteriormente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo han coincidido en señalar que la doctrina de los motivos y finalidades también encuentra una opción extensiva para la procedencia de la acción de nulidad contra actos administrativos de carácter particular "...a pesar de que ello no hubiera sido expresamente previsto en la ley...", cuando del asunto regulado por aquél se identifique la existencia de un vicio que por su magnitud y trascendencia desborde los límites del interés particular y el control de legalidad en abstracto, para invadir la esfera del interés general y producir una grave afectación del orden público social o económico, eventos en los cuales de todas maneras deberá vincularse a las personas directamente afectadas con la decisión que pudiera adoptarse. Al amparo de la teoría y de los criterios anteriormente mencionados, la Sala considera que el asunto sub examine no están dadas las condiciones para predicar que el acto particular demandado sea susceptible de ser demandado en acción de simple nulidad.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 019-03 DE 2003 (16 DE MAYO) (PARCIAL) – ALCALDIA DE MANIZALES

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la procedencia de la acción de nulidad contra actos administrativos de carácter particular sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, del 26 de octubre de 1995, Radicado 3332, M.P. Libardo Rodríguez; Sala Plena, del 29 de octubre de 1996, M.P. Daniel Suárez; y Sala Plena, del 8 de marzo de 2005, M.P. Gabriel E. Mendoza Martelo.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 17001-23-31-000-2005-00674-01**

**Actor: DANILO SALINAS OTALORA**

**Demandado: ALCALDIA DE MANIZALES**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del actor contra la sentencia de 6 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante la cual se declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

### **I.- LA DEMANDA**

#### **1.- Pretensiones principales y subsidiarias:**

La parte actora, obrando por medio de apoderado y en ejercicio de la acción de simple nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandó la nulidad parcial de la Resolución 019-03 de 16 de mayo de 2003 *“Por medio de la cual se decreta la toma de posesión y el embargo de los bienes y haberes de la Asociación de Profesionales Asociados para el Bienestar de Caldas-PASBICALDAS-”* expedido por al Alcaldía de Manizales.

#### **2.- Hechos**

El actor señala como tales los antecedentes fácticos que dieron lugar a la expedición del acto demandado, mediante el cual se dispuso la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de la ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES PARA EL BIENESTAR DE CALDAS, fundación sin animo de lucro regida por el derecho privado, que tenía por objeto adelantar planes de vivienda y desarrollar actividades de urbanización, adecuación de tierras, construcción, compra y venta de todo tipo de inmuebles destinados a vivienda, en favor de sus afiliados y de terceras personas.

Menciona igualmente que la Alcaldía de Manizales, atendiendo la petición de un grupo minoritario de afiliados a PASBICALDAS que resultó afectado en sus intereses por el incumplimiento de algunos compromisos adquiridos por la Asociación con respecto a la construcción de la urbanización *“Ciudadela Linda”*, decidió proferir el acto demandado, sin tener competencia para ello y pretermitiendo la realización de

los estudios preliminares de rigor, tendientes a determinar si era procedente o no decretar la toma de posesión de sus bienes y negocios y la liquidación de la mencionada asociación, lo cual resulta contrario al debido proceso.

Expresa igualmente que de conformidad con lo dispuesto en las leyes 12 de 1986 y 78 de 1987, el Presidente de la República trasladó a los municipios las funciones de vigilancia y control de los programas de vivienda que hasta el año 1986, venía ejerciendo la Superintendencia Bancaria, pero no la potestad de decretar la liquidación de este tipo de entidades privadas. También indicó que la medida adoptada impidió a la Asociación restablecerse económicamente, de conformidad con las disposiciones de la Ley 550 de 1999.

### **3.- Normas violadas y concepto de la violación**

Se mencionan como tales los artículos 7°, 8°, 10, 17, 20 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1°, 2° inciso 2, 5°, 13, 29, 38, 51, 58, 333, 365, 366 de la Constitución Política de Colombia; 42 de la Ley 66 de 1968; 1° al 5° del Decreto 78 de 1987, 51 de la Ley 9 de 1989, 5° de la Ley 550 de 1999 y la Ley 222 de 1995, genéricamente considerada.

Al concretar los cargos, señala el actor que al ordenarse la liquidación de PASBICALDAS, la administración excedió la órbita de sus competencias, dejó de observar las disposiciones que regulan la liquidación de este tipo de asociaciones, vulneró el debido proceso de los actores involucrados, e incurrió en errores de juicio al aplicar normas ajenas al asunto.

Por otra parte y si bien los documentos señalan a PASBICALDAS como propietario de los bienes de la comunidad afectada, lo cierto es que en realidad no era la dueña de los recursos invertidos en el proyecto, pues los mismos provenían de los subsidios entregados por el INURBE y de los aportes hechos por los afiliados.

Finalmente, estima el actor que debe decretarse la nulidad deprecada, por cuanto el acto administrativo no fue notificado a los afectados.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado del Municipio de Manizales manifestó su oposición a las pretensiones

del actor y puso de relieve que el demandante, si bien señaló las disposiciones internacionales, constitucionales y legales anteriormente relacionadas, dejó de desarrollar el concepto de su violación, contrariando con ello lo preceptuado en el artículo 137 numeral 4° del C.C.A., pues los argumentos que se exponen de manera vaga, genérica, abstracta e imprecisa, en realidad nada tienen que ver con la trasgresión de las normas presuntamente violadas. Además de ello, afirmó que por la vía del contencioso objetivo de simple nulidad no es viable ni procedente pretender la nulidad de un acto administrativo de contenido particular y concreto como el que aquí se demanda.

Si bien la Corte Constitucional habilitó la posibilidad de demandar por la vía de la acción de nulidad los actos de contenido particular y concreto, cuando por razón de su contenido y sus efectos trascienden el ámbito de lo privado para alojarse en el campo de lo público, no se puede predicar que la decisión acusada, referida única y exclusivamente a la renombrada Asociación, lesione en este caso el ordenamiento jurídico interno o intereses colectivos de trascendencia nacional.

Igualmente indicó que si en el asunto bajo examen se presentó la violación del debido proceso, deben entrar en juego unos elementos de juicio de carácter subjetivo, valoraciones que este caso particular solo atañen al afectado y no a cualquier ciudadano ajeno a los hechos, por lo que no es viable pretender su nulidad en este proceso, cuando quien demanda es ajeno totalmente a las circunstancias objeto del proceso.

### **III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte actora, en su escrito de alegatos obrante a folios 42 a 47 del expediente, expone básicamente cuatro conclusiones: la primera, que las Alcaldías no son competentes para solicitar ni ordenar la liquidación de un ente urbanizador, la cual por demás no procede por petición de los acreedores; la segunda, que el acto administrativo adolece de falsa motivación pues mientras aduce en sus consideraciones que están dadas las condiciones para proceder a la toma de posesión de los negocios bienes y haberes de PASBICALDAS, en su parte resolutive ordena la liquidación; la tercera, que la medida acusada le desconoció a dicha asociación la posibilidad de acogerse al régimen de la ley 550 de 1999, lo cual contribuyó a la afectación de los intereses patrimoniales de sus afiliados; y que si bien el plan habitacional "*Ciudadela La Linda*" se estaba adelantando con recursos

provenientes del subsidio de vivienda, lo cierto es que en últimas se vincularon recursos del presupuesto público para cubrir las deudas de la asociación intervenida.

La parte demandada, por su parte, se limitó a reiterar los mismos argumentos consignados en su escrito de contestación.

#### **IV.- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público luego de presentar un resumen de la actuación procesal adelantada, señala que la asociación demandante, al desarrollar actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, ostenta la calidad de entidad vigilada y controlada por el Estado, función ésta a cargo de la autoridad territorial competente del lugar donde ejerza sus actividades, en este caso la Secretaria de Planeación de Manizales.

Igualmente anota que PASBICALDAS, además de suspender el pago de sus obligaciones, incumplió varios de los contratos suscritos con los promitentes compradores de las unidades habitacionales que formaban parte de la Urbanización antes mencionada, y por contera, el agente del Ministerio Público que la mencionada Asociación, pone de presente que no cuenta con un representante legal que responda a las citaciones de la Administración Municipal, no acredita el cumplimiento de la obligación de llevar la contabilidad de sus negocios, los cuales son manejados de forma no autorizada e insegura.

Por lo anterior, para la Procuraduría no quedan dudas sobre la viabilidad de dar aplicación al artículo 12 de la Ley 66 de 1968 en contra de PASBICALDAS, al tornarse caótica la situación de la entidad. Aparte de lo expuesto, considera ese organismo de control que no es de recibo lo alegado por la parte actora en cuanto a la violación del debido proceso.

En opinión del Procurador Judicial que intervino en el proceso, la Resolución 019-03 no es contraria al ordenamiento jurídico, ya que con ella lo que se busca es garantizar el pago de los valores adeudados, por lo cual se hace necesario el embargo y secuestro de los bienes y demás medidas cautelares adoptadas.

#### **V.- LA SENTENCIA RECURRIDA**

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante Sentencia proferida el 6 de noviembre de 2008, denegó las pretensiones de la demanda de simple nulidad impetrada por el ciudadano DANILO SALINAS OTÁLORA, fundamentándose en el hecho de que el acto administrativo acusado es de carácter particular y concreto, ya que las decisiones que contiene tan sólo producen efectos respecto de la ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES ASOCIADOS PARA EL BIENESTAR DE CALDAS, -PASBICALDAS-, los cuales no se hacen extensivos a terceras personas naturales o jurídicas. Por lo mismo, el actor carece de legitimidad en la causa por activa para adelantar el presente proceso, pues en tratándose de un acto administrativo de tal naturaleza que por demás no era de su incumbencia, no podía ser demandado en acción de simple nulidad.

Según lo infiere el Tribunal, el actor acudió a la acción pública de nulidad, pues a pesar de que contra el acto demandado procedían los recursos de reposición y apelación, no se agotó la vía gubernativa, y además de ello, al momento de presentación de la demanda (28 de febrero de 2005) ya habían transcurrido casi dos (2) años desde su expedición, circunstancia ésta que le impedía intentar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción, en los términos del numeral 2° del artículo 136 del C.C.A. Así las cosas y en aplicación de la teoría de los móviles y finalidades, el a quo consideró que la Resolución demanda no es susceptible de juzgamiento por la vía del proceso de simple nulidad, pues los intereses afectados se circunscriben a los asociados de PASBICALDAS y sólo tiene repercusión municipal. En tal virtud, se configura la ineptitud sustantiva de la demanda declarada en dicha providencia.

#### **VI.- EL RECURSO DE APELACION**

Inconforme con la anterior determinación, la parte actora apeló de manera oportuna el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, sustentando el recurso en los siguientes argumentos:

Considera el actor que el Tribunal de origen, al declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, se está sustrayendo del deber de administrar justicia, en un *“...asunto de coyuntura máxima que versa sobre la extralimitación de la administración pública local de reunir en una bolsa común, dineros del Estado destinados a cumplir con una función de proveer techo a los más necesitados, para destinarlos a sufragar las deudas el (sic) urbanizador.”*

Señala que en reiteradas ocasiones se advirtió a la Secretaria de Planeación de Manizales que PASBICALDAS se encontraba administrando recursos de terceros y subsidios de vivienda. Debido a la cerrada posición el gobierno local se generó *“un desastre social, dejando en estado de desprotección a más de 700 familias que hoy no solo carecen de techo sino que están impedidas para volver a postularse a cualquier auxilio.”*

Igualmente reiteró algunos de los argumentos esgrimidos en la primera instancia, referidos a que la liquidación de proyectos de vivienda de interés social no procede por petición de los acreedores; que las alcaldías no tienen competencia para ordenar la liquidación de un urbanizador, que el tema de los proyectos habitacionales en lo local se atribuyó constitucionalmente a los Concejos Municipales; que la Resolución acusada ordenó la toma de posesión y a la vez la liquidación, siendo dos procesos diferentes; que se le negó al urbanizador el ejercicio de los instrumentos de reactivación económica establecidos en la Ley 550 de 1999; que al proceso liquidatorio se vincularon recursos del presupuesto público recibido por el urbanizador, lo que haría incurrir probablemente en una conducta típica, aspectos éstos que no fueron valorados en la primera instancia.

Por lo mismo *“y con el fin de buscar a posteriori el resarcimiento del daño colectivo,”* reitera su petición de que se acceda a las súplicas de la demanda.

#### **IV.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En esta etapa procesal tanto las partes como el agente del Ministerio Público guardaron silencio.

#### **V.- LA DECISIÓN**

No observándose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante, previas las siguientes

#### **CONSIDERACIONES**

Vistos los argumentos aducidos por el recurrente al sustentar su apelación, observa la Sala que ninguno de ellos está dirigido a controvertir y desvirtuar las razones que llevaron al Tribunal Administrativo de Caldas a declarar probada la ineptitud sustantiva de la demanda. Esa circunstancia constituye una razón más que suficiente para señalar, que la providencia proferida por el *a quo* el 6 de noviembre de 2008, debe ser confirmada en su totalidad.

Ahora bien, revisando de manera minuciosa el expediente, observa la Sala que en el mismo no obra ningún medio de prueba que demuestre la legitimación del demandante en esta controversia, dirigida a obtener la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto que por razón de sus efectos y alcances incumbe e interesa solamente a la ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES ASOCIADOS PARA EL BIENESTAR DE CALDAS, -PASBICALDAS-.

Tal como lo ha venido sosteniendo la Sala en innumerables pronunciamientos, la legitimación en la causa (*legitimatío ad causam*) la tiene aquella persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra jurídicamente habilitada para formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda, por ostentar la condición de sujeto activo o pasivo en la relación jurídica, en cuyo contexto se desenvuelve la controversia a resolver.

En las **acciones de simple nulidad**, la legitimación en la causa la tiene cualquier persona, en razón del carácter público de la acción. Precisamente por ello, el artículo 84 del C.C.A., subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, establece que ***“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.”*** (El subrayado es de la Sala).

En las **acciones de nulidad y restablecimiento del derecho**, por el contrario, la legitimación en la causa la tiene ***“Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, [la cual] podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente.”***, tal como lo establece el artículo 85 de la misma codificación (El subrayado y la expresión encerrada entre corchetes son propias de la Sala).

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que al no haber demostrado el actor que

un derecho suyo haya sido lesionado por el acto demandado, se infiere que las razones consignadas en el fallo apelado, relativas a su falta de legitimación en la causa, se ajustan por completo a la verdad procesal y al ordenamiento jurídico.

No sobra expresar además, que el acto administrativo demandado no es de aquellos actos de carácter individual, particular y concreto, que de acuerdo con los criterios adoptados por la Sala Plena del Consejo de Estado y por esta sección, sea susceptible de juzgamiento en un proceso contencioso objetivo de simple nulidad.

A propósito del tema, vale la pena mencionar que de conformidad con la *“Teoría de los Motivos y Finalidades”* reafirmada por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 4 de Marzo de 2003, Rad. 5683, C. P. Dr. Manuel S. Urueta Ayola,<sup>1</sup> y de acuerdo con los criterios de la *“Pretensión Litigiosa”*, la *“Regulación Legal”* y la *“afectación grave del orden público social o económico”*, a que aluden las providencias referenciadas a pie de página, la *“Acción de Nulidad”* procede en el derecho administrativo nacional, no solamente contra actos administrativos de carácter General, sino excepcionalmente contra actos administrativos de carácter particular, teoría que del mismo modo considera procedente el ejercicio de la *“acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho”* no solamente contra actos administrativos de carácter particular, sino excepcionalmente contra Actos Administrativos de carácter General.

En cuanto a la Teoría de los Motivos y Finalidades, debe recordarse que si bien inicialmente se entendió como una superación del criterio según el cual el contenido del Acto Administrativo era un factor determinante para establecer la procedencia de las acciones de Nulidad y de Nulidad y restablecimiento del Derecho, ello no queda completamente descartado dentro de los planteamientos que sustentan el desarrollo de aquélla, cuando estos enseñan que **no es la generalidad del acto impugnado la que determina la procedencia de la acción de Nulidad, sino los motivos y las finalidades que a dicha acción le ha señalado la ley que la regula**, a los cuales debe acogerse el actor al plantear el control de Legalidad del acto demandado, y que no son otros que los de proteger

---

<sup>1</sup> Esta teoría fue inicialmente adoptada mediante Sentencia del 10 de Agosto de 1961, C. P. Dr. CARLOS GUSTAVO ARRIETA ALANDETE, y complementada con las precisiones y ampliaciones formuladas en los Autos de 8 de Agosto de 1972, C. P. Dr. HUMBERTO MORA OSEJO y 2 de Agosto de 1990, C.P. Dr. PABLO CÁCERES CORRALES, y las Sentencias del 26 de Octubre de 1995, C.P. Dr. LIBARDO RODRÍGUEZ (Sección Primera); del 29 de Octubre de 1996, C.P. Dr. DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ (Sala Plena) y del 8 de Marzo de 2005, Rad. 2001-00519, C.P. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

el ordenamiento jurídico en abstracto y someter a las autoridades al imperio de la Constitución y de la Ley.

Pero, en igual forma, se sostiene que la coincidencia entre los motivos y finalidades perseguidos por el actor y los que señala la ley para el ejercicio de la acción de Nulidad es presumible cuando esta acción se instaura contra Actos Administrativos de carácter General, por cuanto los vicios de los que puede adolecer una norma de esa naturaleza comportan una violación categórica del Ordenamiento Jurídico Superior y consecuentemente afectan a la comunidad.

“No es la generalidad del ordenamiento jurídico 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 que sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo.

“Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas legales asignan a la acción. Es presumible esta similitud ... cuando se acciona por la vía del contencioso popular de anulación contra actos impersonales y abstractos, porque esta clase de ordenamientos entraña 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 situación enjuiciada, el recurso objetivo no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses....”.-<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 4 de Marzo de 2003, Rad. 5683, C.P. Dr. Manuel S. Urueta Ayola.

Este planteamiento originario de la Teoría de los Motivos y Finalidades fue precisado posteriormente por la misma Corporación en el sentido de que para efectos de establecer la procedencia de la acción de Nulidad contra el acto administrativo particular, también era necesario tener en cuenta la "*Pretensión Litigiosa*" propuesta por el Actor, en tanto que si con ella se persigue no solamente la declaratoria de nulidad, sino, además, el restablecimiento de un derecho, la acción procedente sólo será la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, antes de Plena Jurisdicción.

"...la acción de nulidad procede, en principio, contra todos los actos administrativos, generales o particulares, con el objeto de tutelar o garantizar el orden jurídico...; pero si mediante la petición de nulidad del acto se pretende la tutela de derechos particulares, civiles o administrativos, para restablecerlos o precaver su violación... se trata de una pretensión litigiosa, que se promueve contra la administración y que debe hacerse valer conforme al régimen de la acción de plena jurisdicción".<sup>3</sup>

Por su parte, el criterio de la "*Regulación Legal*" igualmente implica una extensión de la teoría de los motivos y finalidades por cuanto la precisa en el sentido de que, bajo el ejercicio de su potestad normativa, el Legislador ha contemplado expresamente diversas situaciones en las que se considera que ciertos actos administrativos de carácter particular pueden afectar gravemente el orden jurídico y la vida social, razones por las cuales consagra la posibilidad de impugnarlos judicialmente por vía de la acción de Nulidad, referenciando para ello los casos de la acción electoral, los actos de nombramiento, las cartas de naturaleza y los de marcas, a los cuales se puede agregar hoy el caso de la acción de nulidad ambiental a la que se refiere la Ley 99 de 1993.

"Es de vital importancia anotar [...] que si la facultad de los ciudadanos de atacar jurisdiccionalmente actos administrativos de contenido subjetivo no tuviera limitación alguna y la acción del artículo 84 se pudiera emplear indiscriminadamente, no sólo contra los actos generales o reglamentarios, sino contra todos aquellos creadores de situaciones particulares, derechos o relaciones de esta naturaleza, sin excepción alguna, carecería

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Auto del 8 de Agosto de 1972, C.P. Dr. Humberto Mora Osejo (Anales, t. LXXXIII, núms. 435- 436, págs. 372 a 381).

totalmente de sentido que la ley hubiera establecido expresamente las acciones de nulidad en los casos arriba enlistados y en otros que la sabiduría del legislador dispondrá en su oportunidad. En tal supuesto bastaría la simple acción de nulidad de que habla el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo para gobernar todas las hipótesis en que se impugnaran actos por cualquier persona. Lo contrario es dejar al garete, a la deriva y sin gobierno los derechos individuales y quitarle a los actos administrativos particulares la virtud de ser ejecutorios. Es, sencillamente, acabar con el principio básico de la seguridad de las relaciones jurídicas que vertebra el derecho colombiano y le hace indispensable en el mantenimiento del sistema político”.<sup>4</sup>

En igual forma, la Sección Primera de la Corporación y posteriormente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo han coincidido en señalar que la doctrina de los motivos y finalidades también encuentra una opción extensiva para la procedencia de la acción de nulidad contra actos administrativos de carácter particular “...a pesar de que ello no hubiera sido expresamente previsto en la ley...”, cuando del asunto regulado por aquél se identifique la existencia de un vicio que por su magnitud y trascendencia desborde los límites del interés particular y el control de legalidad en abstracto, para invadir la esfera del interés general y producir una grave afectación del orden público social o económico, eventos en los cuales de todas maneras deberá vincularse a las personas directamente afectadas con la decisión que pudiera adoptarse.

“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 la 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

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 2 de Agosto de 1990, C.P. Dr. Pablo Cáceres, confirmado mediante Sentencia del 28 de Agosto de 1992.

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 impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación”.<sup>5</sup>

Al amparo de la teoría y de los criterios anteriormente mencionados, la Sala considera que el asunto *sub examine* no están dadas las condiciones para predicar que el acto particular demandado sea susceptible de ser demandado en acción de simple nulidad.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y sin necesidad de adentrarse en mayores elucubraciones, se confirmará la sentencia apelada, no sin antes advertir al apelante que el hecho de que la demanda por él presentada no pueda ser analizada de fondo por virtud de los vicios sustanciales de que adolece, en ningún momento constituye una denegación de justicia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO.-**                   **CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el día noviembre de 2008, de acuerdo con las consideraciones que anteceden.

**SEGUNDO.-**               Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 26 de Octubre de 1995, C.P. Dr. Libardo Rodríguez; Sala Plena, Sentencia del 29 de Octubre de 1996, C.P. Dr. Daniel Suárez; Sala Plena, Sentencia del 8 de Marzo de 2005, C.P. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo.

la Sala en su sesión de 18 de noviembre de 2010.

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.**  
Ausente con excusa

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**