

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta, Sala Quinta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre dieciséis (16) de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50001333300420150036901
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE VISTAHERMOSA META
**DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE VISTAHERMOSA
Y LA COOPERATIVA DE TRABAJO
ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE
FAMILIA**
NATURALEZA: NULIDAD.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto dictado en audiencia inicial, celebrada el día 18 de mayo de 2016, por medio del cual el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio declaró probadas las excepciones previas de ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones y caducidad.

ANTECEDENTES

El Municipio de VISTAHERMOSA META, en ejercicio del medio de control de simple nulidad, presentó demanda contra el CONCEJO MUNICIPAL DE VISTAHERMOSA y la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, con el objeto de que se declare la nulidad del Acuerdo No. 005 del 27 de abril de 2002, expedido por el Concejo Municipal y de las Resoluciones Nos. 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre del mismo año, por medio de las cuales el Alcalde Municipal donó unos lotes a favor de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA y se dejen sin efectos las Escrituras Publicas Nos. 6436, 6437 y 3636 del 6 de diciembre de 2002.

SITUACIÓN FÁCTICA

Se resume de la siguiente manera:

El 27 de abril de 2002, el CONCEJO MUNICIPAL DE VISTAHERMOSA – META expidió el Acuerdo No. 005, por medio del cual se autorizó la entrega de predios en donación a beneficiarios de programas de vivienda de interés social.

Como consecuencia de lo anterior, el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA META expidió las Resoluciones Nos: 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre del mismo año, por medio de las cuales le adjudicó a título de donación a la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, los lotes baldíos, distinguidos con las cédulas catastrales Nos. 01-00-0076-0001-000, 01-00-0047-0001-000 y 01-00-001-0006-000, respectivamente, los cuales se encuentran ubicados en el perímetro urbano del municipio (fls. 81 a 89), con el fin de que fueran destinados a un programa de vivienda de interés social.

La transferencia de los referidos inmuebles se perfeccionó con la emisión de las Escrituras Públicas Nos. 6436 y 6437 del 6 de diciembre de 2002, por parte de la Notaria Primera de Villavicencio y la 3636 de la misma fecha por la Notaria Tercera de Villavicencio, las cuales fueron registradas en los Folios de Matricula Inmobiliaria 236-47809, 236-47810 y 236-51841, respectivamente (fls. 90 a 108).

Argumentando la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público previstos en los literales b) y e) del artículo 43 de la Ley 472 de 1998, el MUNICIPIO DE VISTAHERMOSA - META promovió una acción popular con el fin de obtener la nulidad del Acuerdo 005 de 2002, las Resoluciones Nos. 354, 356 y 402 del mismo año y las Escrituras Públicas Nos. 6436, 6437 y 3636 de esa anualidad (fls. 109 a 265)

A la referida acción constitucional le fue asignado el radicado No. 50001333100720110000500, correspondiendo su conocimiento, inicialmente, al Juzgado Séptimo Administrativo de Villavicencio y, posteriormente, al Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Villavicencio, el cual dictó sentencia de primera instancia el 31 de enero de 2014, en la que dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

SEGUNDO: *Suspéndanse los efectos de las Resoluciones No. 354, 356 y 402 de 2002 de la Alcaldía Municipal de Vista Hermosa, por vulneración de derecho colectivo a la moralidad administrativa.*

TERCERO: *Ordénese a la entidad demandante iniciar en el término perentorio de 30 días siguientes, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respectiva, conforme lo expuesto en la parte motiva de este fallo¹.*

Inconforme con la anterior determinación, la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO, promovió recurso de apelación en su contra, el cual fue desatado por esta corporación a través de sentencia del 14 de abril de 2015, en la que se determinó:

PRIMERO: MODIFÍQUESE *el numeral tercero de la sentencia proferida el 31 de enero de 2014 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, el cual quedará así:*

TERCERO: *Ordénese a la entidad demandante iniciar en el término perentorio de 30 días siguientes, el medio de control de nulidad y restablecimiento o de simple nulidad, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este fallo.²*

De acuerdo con la constancia secretarial obrante en el reverso del folio 317, la anterior decisión quedó ejecutoriada el 5 de mayo de 2015.

TRAMITE EN PRIMERA INSTANCIA

En cumplimiento de lo anterior, el día 09 de julio de 2015 (fl. 267) el MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA – META en ejercicio del medio de control de nulidad, promovió demanda contra la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 005 del 27 de abril de 2002, expedido

¹ Ver folios 274 a 293 del cuaderno No. 2 de primera instancia.

² Ver folios 294 a 317 del cuaderno No. 2 de primera instancia.

por el Concejo Municipal, de las Resoluciones Nos. 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre del mismo año y que, como consecuencia de lo anterior, se dejaran sin efecto las Escrituras Públicas Nos. 6436, 6437 y 3636 del 6 de diciembre de 2002 (fls. 1 a 28).

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, a través de auto del 16 julio de 2015, inadmitió la demanda con el fin de que se corrigiera el poder, se indicara la dirección electrónica donde recibirían notificaciones la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA y se allegara la constancia de ejecutoria de las sentencias emitidas dentro de la acción popular (fl. 269).

En atención a que el actor a través de memorial allegado al plenario el 03 de agosto de esa anualidad (fls. 270 a 318), atendió el requerimiento del *a quo*, el 13 de agosto de 2015 el mismo admitió la demanda (fl. 320) y continuó con el trámite de ésta, hasta llegar a la audiencia inicial.

PROVIDENCIA OBJETO DEL RECURSO:

En el curso de la audiencia inicial celebrada el 18 de mayo de 2016, el *a quo* declaró probadas las excepciones de “ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones” y “caducidad”, propuestas por la demandada COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA y, como consecuencia de lo anterior, ordenó la terminación del proceso y el archivo del expediente.

Como fundamento de su determinación, indicó, que el medio de control de simple nulidad es procedente frente al Acuerdo No. 005 del 27 de abril de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Vistahermosa Meta, por tratarse de un acto administrativo de contenido general, pero no corre la misma suerte frente a las Resoluciones 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre del mismo año, expedidas por el alcalde de esa municipalidad, por tratarse de actos administrativos de carácter particular, concreto y de

contenido patrimonial, por tanto, el medio de control idóneo para cuestionar su legalidad era el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Precisó, que a pesar de que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se debe iniciar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación, comunicación, publicación o ejecución del acto administrativo demandado, en el caso bajo examen no había lugar a estudiar la caducidad con base en ese término, pues, el Tribunal Administrativo del Meta, en sentencia emitida dentro de una acción popular, le otorgó al hoy demandante, Municipio de Vista Hermosa, el plazo de 30 días contados a partir de su ejecutoria, para que impugnara la legalidad de los actos administrativos demandados a través del mecanismo judicial idóneo.

Sostuvo, que como el referido fallo fue notificado por edicto durante los días 28, 29 y 30 de abril de 2015, el Municipio demandante tenía hasta el 17 junio de ese año para presentar el medio de control de nulidad y establecimiento del derecho, sin embargo lo hizo el 9 de julio de 2015, es decir, cuando ya había fenecido la oportunidad para ello, dando lugar a aplicar el fenómeno jurídico de la caducidad, respecto a la petición de nulidad de las Resoluciones 354 y 356 del 3 de octubre y 402 del 3 de noviembre del 2002.

Respecto a las Escrituras Públicas Nos. 6436, 6437 y 3636 del 6 de diciembre de 2002, indicó que éstas continuarían vigentes, por depender de las resoluciones cuya legalidad no fue posible atacar, por haber operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por último, a las luces del artículo 165 del CPACA., declaró probada la excepción de inepta demanda, argumentando que al haber operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a las Resoluciones 354 y 356 del 3 de octubre y 402 del 3 de noviembre del 2002, se presentaba una indebida acumulación de pretensiones.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con esta decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación en su contra, argumentando que frente al Acuerdo 005 del 2002, expedido por el Concejo Municipal de Vista Hermosa, no opera el fenómeno de la caducidad por tratarse de un acto administrativo de contenido general.

Sostuvo, que si es viable la nulidad del acto principal, es decir, del Acuerdo 005 del 2002, técnicamente, también lo es de las Resoluciones 354 y 356 del 3 de octubre y 402 del 3 de noviembre del 2002 y de las Escrituras Públicas Nos. 6436, 6437 y 3636 del 6 de diciembre de 2002, por derivarse de aquel.

Agregó, que el Tribunal Administrativo del Meta, al conceder la oportunidad para ejercer los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, buscaba que dentro del municipio no se violaran las normas del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que es un sistema permanente que coordina, planifica y ejecuta todo lo relacionado con las políticas de vivienda en Colombia, al cual se encuentran sometidas no solamente las entidades públicas, sino también las entidades privadas.

Indicó, que, en el caso concreto, la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, previo cumplimiento de los requisitos legales, solicitó a favor de un grupo de madres cabeza de familia, que cumplieran las condiciones para ser beneficiarias de los programas de vivienda, la donación por parte del municipio de un terreno para desarrollar el proyecto, sin embargo, con el paso del tiempo, esta institución se convirtió en una empresa privada, que es manejada por la representante legal y dos personas más, desapareciendo como integrantes de la misma las supuestas madres cabeza de familia que, se supone, son las beneficiarias.

Expuso, que esta situación llevó a las administraciones anteriores a iniciar una acción popular y, posteriormente, ante el llamado de la Contraloría Departamental y el Tribunal Administrativo del Meta, el medio de control de

nulidad contra el acto principal que, de prosperar, genera también el derrumbamiento de los actos secundarios derivados de aquel.

Esgrimió, que si bien es cierto el a quo tiene razón al indicar, que de conformidad con las sentencias emitidas dentro de la acción popular, la demanda debió presentarse antes del 17 de junio de 2015, en el presente caso, prima el interés de la administración de impedir que estos lotes puedan ser utilizados en beneficio personal, por ejemplo, para la construcción de un centro comercial, toda vez que se encuentran ubicados en el centro del municipio.

Por todo lo anterior, solicitó la revocaría de la decisión de primera instancia y ordenar al despacho continuar con el trámite pertinente.

CONSIDERACIONES:

Según lo normado en el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A, concordante con los artículos 153 y el numeral 3º del artículo 243 ibídem, este Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que resuelve las excepciones previas que generan la terminación del proceso.

Ahora bien, luego de escuchar los argumentos esgrimidos por el a quo para sustentar la providencia objeto de alzada, así como la postura de la parte actora, el problema jurídico en esta instancia se contrae en determinar, si las excepciones previas de *“Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones”* y *“caducidad”* propuestas por la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, deben declararse probadas, tal como lo consideró el a quo o, si por el contrario, debe continuarse con el trámite del proceso, por no tener vocación de prosperidad aquellas.

Revisadas las diligencias evidencia la Sala que a través del presente medio de control de simple nulidad, se pretende la nulidad del **Acuerdo 005 del 27 de abril de 2002**, expedido por el Concejo Municipal de Vista Hermosa Meta, por medio del cual se autorizó (sic) *“la entrega de cuarenta y*

cinco (45) predios en donación, correspondientes a la zona suburbana del Municipio, a cada uno de los beneficiarios del Programa de Vivienda Rural Varias Veredas, que se trasladó a un sitio aledaño al casco urbano según relación de beneficiarios del Contrato celebrado entre la alcaldía y JEGAR Suministros, Contrato de Obra No. 001 Convenio de Cooperación No. 5071117100 - Banco de Colombia” (fl. 79).

Igualmente, se pide la nulidad de las Resoluciones **Nos. 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre de 2002**, expedidas por el Alcalde Municipal de Vista Hermosa – Meta, mediante las cuales se adjudicó a título de donación, a favor de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, los lotes baldíos distinguidos con las cédulas catastrales Nos. 01-00-0076-0001-000, 01-00-0047-0001-000 y 01-00-001-0006-000, respectivamente, los cuales se encuentran ubicados dentro del perímetro urbano del municipio.

Por último, se solicita que se dejen sin efectos las **Escrituras Públicas Nos. 6436 y 6437 del 6 de diciembre de 2002** de la Notaria Primera del Circulo de Villavicencio y **3636 de la misma fecha**, de la Notarla Tercera del Circuito de Villavicencio, y que se inscriba la respectiva decisión en los Folios de Matricula Inmobiliaria Nos. 236-47809, 236-47810 y 236-51841 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martin – Meta.

Sobre el particular, observa la Sala que el *a quo* en la providencia recurrida, en uno de sus apartes, indicó que el medio de control de nulidad resultaba procedente para demandar únicamente el Acuerdo No. 005 del 27 de abril de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Vistahermosa Meta, por tratarse de un acto de contenido general, lo cual le sirvió de base para declarar probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones.

Con base en lo anterior, le corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, la clasificación de los actos administrativos demandados, con el fin de establecer el medio de control idóneo para su impugnación y, por ende, si se configura la indebida acumulación de pretensiones alegada por la demandada y

declarada por el *a quo*, lo cual se realizará con apoyo en la jurisprudencia del H. Consejo de Estado³ la cual ha indicado:

La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»⁴.

Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables.

Un aspecto esencial que a juicio de esta Sala debe tenerse en cuenta es que cuando la administración pública, debiendo adoptar una decisión que por esencia es de carácter general, lo hace a través de un acto que en apariencia es de contenido particular, no se desnaturaliza la condición de acto administrativo de carácter impersonal y abstracto que tiene tal manifestación de voluntad a efectos de definir la procedencia de la acción. En otras palabras, la imprecisión cometida por la administración pública al dictar un acto administrativo de carácter particular cuando éste, en razón de la decisión adoptada, ha debido ser de contenido general, no es una excusa para que escape al control judicial que le correspondía de haberse expedido en debida forma. (Subrayado por la sala)

Descendiendo al caso concreto, concluye la Sala luego de analizar los actos administrativos demandados a la luz de la jurisprudencia en cita, que fue acertada la decisión del *a quo* en el sentido de la clasificación de los actos demandados: Acuerdo 005 del 27 de abril de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Vista Hermosa Meta, como las Resoluciones Nos. 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre de 2002, expedidas por el Alcalde de esa municipalidad, **pues**, por su contenido y finalidad, efectivamente, son actos administrativos, el primero, de contenido general, impersonal, abstracto y, las segundas, de contenido particular y concreto, sin embargo, es errada la apreciación de la providencia en cuestión, acerca de **la indebida acumulación**

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010), MP: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

⁴ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Séptima edición, Bogotá, 2016, p. 144.

de pretensiones y de que no es viable el juicio de legalidad de todos estos actos a través del mismo medio de control de **simple nulidad**, sugerido por el Tribunal Administrativo del Meta en la providencia del 14 de abril de 2015, que dio fin a la acción popular que antecedió a este trámite judicial.

Sobre la clasificación, nótese que el Acuerdo 005 del 27 de abril de 2002, a pesar de señalar, al final del artículo primero, que se autorizaba entregar “donar” 45 predios de propiedad del municipio, en principio, a idéntico número de beneficiarios, “...según relación de beneficiarios del Contrato celebrado entre la Alcaldía y JEGAR Suministros ...”, como ello no se concreta en su texto, ni aparece acreditado en todo el debate probatorio, ya que dicho Contrato de Obra 001, Convenio de Cooperación No. 5071117100 - Banco de Colombia, no fue allegado al debate, el Tribunal tiene como primera premisa, que como no se precisan los destinatarios de ese acto jurídico este acuerdo es un acto administrativo general, impersonal y abstracto.

Seguidamente, al analizar las Resoluciones 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre de 2002, expedidas por el Alcalde de Vista Hermosa, se encuentra que en las mismas se mantiene la finalidad de la administración municipal, de transferir la propiedad de tres (3) lotes, en el propósito de un programa de vivienda de interés social y que, de no ejecutarse tal programa de vivienda, cada una de estas disposiciones se entenderían revocadas.

Del texto de cada una de estas resoluciones⁵ surge clara la adjudicación o donación de cada uno de los lotes con destino a un programa de vivienda, señalando como ente intermediario a la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, por lo que, siendo la donación una de las alternativas para transferir el derecho de dominio sobre bienes inmuebles en los términos del derecho civil colombiano y concretándose la beneficiaria de estas donaciones, estos actos son de contenido particular y concreto.

⁵ Artículo 1º.- de cada una de ellas.

La aseveración antecedente, en el sentido de que el juzgado de origen erradamente pregonó la indebida acumulación de pretensiones, por controvertirse la legalidad del Acuerdo 005 del 27 de abril de 2002, como de las Resoluciones 354 y 356 del 3 de octubre de 2002 y 402 del 3 de noviembre de 2002 dentro de la misma demanda, en el juicio de la Sala, surge del artículo 137 del CPACA, en el cual el legislador precisó y dio un nuevo rigor al ahora denominado medio de control de **nulidad** o *simple nulidad*, como ordinariamente se le denomina.

Efectivamente, en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el legislador positivizó la *Teoría jurisprudencial de los motivos y finalidades* y zanjó las antecedentes discusiones en torno las acciones que podían y debían interponerse para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de contenido general y/o de contenido particular y concreto, permitiendo que en el sub examine todos los actos administrativos reseñados sean enjuiciados a través del medio de control de simple *nulidad* incoado.

El estado de la cuestión y rasero antecedente a la expedición de la Ley 1437 de 2011, puede advertirse en la sentencia de abril 20 de 2012⁶, en la que el H. Consejo de Estado señaló:

“De la teoría de los motivos y de las finalidades

Lo primero que conviene decir es que, en general, las acciones de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho tienen por objeto que se declare la nulidad de actos administrativos que infringen normas de carácter superior. No obstante, mientras que con la acción de simple nulidad se persigue la defensa de la legalidad, del orden jurídico en abstracto, con la de restablecimiento del derecho se busca no sólo la defensa del ordenamiento jurídico, sino el resarcimiento de un derecho subjetivo lesionado por un acto administrativo.

A diferencia de la acción de simple nulidad, que puede ser ejercida por cualquier persona, en cualquier tiempo y sin necesidad de agotar vía gubernativa, la de nulidad y restablecimiento del derecho sólo puede ejercerla la persona que crea que se le ha causado un perjuicio, esto es, aquélla que es la titular del derecho supuestamente desconocido por el acto administrativo y, por ende, para acudir ante la jurisdicción de lo

⁶ CE. Sección Cuarta, Radicación 11001-03-27-000-2012-00010-00(19330), C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Actor: FRANCISCO HERNANDO REYES ORTIZ. Ddo: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.

contencioso administrativo debe acreditar capacidad jurídica y procesal para actuar. El interesado, asimismo, debe probar que agotó la vía gubernativa y ejercer la acción oportunamente, esto es, dentro del plazo previsto en la ley.

Ahora bien, en principio, la naturaleza del acto administrativo es la que define el tipo de acción que debe ejercerse. Por ejemplo, si se trata de un acto administrativo de contenido particular y concreto, la acción apropiada sería la de nulidad y restablecimiento del derecho. En este caso, el juez administrativo no sólo examinará la legalidad de tal acto, sino que determinará el perjuicio que se hubiera causado. A contrario sensu, si el acto es de carácter general, la acción de simple nulidad sería adecuada para cuestionar la legalidad del acto administrativo.

El juez administrativo, en el último caso, únicamente examinará la legalidad de tal acto. Sin embargo, esta Corporación, en aplicación de la denominada teoría de los motivos y las finalidades, ha considerado que la acción de simple nulidad también procede excepcionalmente contra los actos particulares y concretos en los casos en que “la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. 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 Nación⁷”.

Se permite demandar en acción de simple nulidad los actos administrativos de contenido particular cuando representen un interés superior y significativo para la comunidad en general, porque amenacen el orden público, social o económico del país. Es decir, en esos casos, la acción de nulidad contra actos administrativos particulares se mira apropiada para preservar exclusivamente la legalidad y la integridad del orden jurídico.

Desde luego, que, en ese caso, la sentencia solamente producirá el efecto buscado por el actor y querido por la acción, esto es, la restauración del orden jurídico en abstracto y nunca podrá producir el restablecimiento del derecho subjetivo que se hubiera afectado. La restauración del orden jurídico en abstracto puede implicar el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público y no de derechos vinculados a la esfera patrimonial de quien no demandó en la acción pertinente y de manera oportuna. Si el restablecimiento de derechos subjetivos fuere automático, por el solo efecto de la nulidad, la acción de simple nulidad no procede, a menos que se hubiere interpuesto a tiempo para tramitarse como acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁷ Sala Plena, sentencia de 29 de octubre de 1996, M.P. Dr. Daniel Suárez Hernández, reiterada en sentencia de Sala Plena de 4 de marzo de 2003, M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

La propia Corte Constitucional, en la sentencia C-426 de 2002⁸, aceptó que la acción de simple nulidad procede contra actos administrativos de contenido particular, pero aclaró que la competencia del juez administrativo se limitaba a examinar la legalidad en abstracto y que, de ningún modo, puede adoptar medidas para el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. Dijo la Corte Constitucional: “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.” (Se destaca).”

Luego de ello, como se indicó, el artículo 137 del CPACA, que es la norma vinculada al caso, señala:

“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

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

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1.- *Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*

2.- *Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*

3.- Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4.- *Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente” **(resalta la sala)**

Como puede observarse con la simple lectura de los apartes resaltados, el mismo legislador al expedir el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y para diferenciar en él las

⁸ En la que se declaró la exequibilidad del artículo 84 C.C.A., en el entendido de que “la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto”

acciones en comento, hoy medios de control, en la segunda parte del artículo 137 del CPACA, autorizó la utilización del de **nulidad** para controvertir actos administrativos de contenido particular y concreto cuando se den algunas condiciones especiales en los casos puestos en conocimiento de los jueces de lo contencioso administrativo.

Una de esas condiciones especiales se presenta cuando con la expedición de actos particulares o concretos se generen efectos nocivos y graves contra el orden público, político, económico, social o ecológico de un determinado conglomerado social; efectos nocivos de los cuales se deriva que cualquier persona y sin la limitante de la caducidad, pueda concurrir ante la jurisdicción a buscar la vigencia y restauración del orden jurídico en abstracto e, incluso, el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público y general, como ocurre en el caso analizado.

Objetivamente, en la casuística objeto de la alzada en este caso está inmersa la intervención de una persona natural no en la condición de tal, en defensa de un interés subjetivo propiamente dicho, sino en condición de representante legal del municipio demandante y en defensa de los intereses generales.

Esta premisa es fundamental y surge en el sub examine de recordar las voces de los artículos 2º, 314 y 315 de la carta política, según los cuales las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; que los Alcaldes actúan como jefes de las administraciones locales y representantes legales de los municipios, como entes territoriales fundamentales en la división político-administrativa del Estado.

La legitimación jurídica del Municipio de Vista Hermosa para cuestionar la resoluciones, como actos particulares que son, y las escrituras que concretan la enajenación de los lotes, en sede del medio de control de simple nulidad surge no solo del contexto del interés general en que, desde el

inicio y a la fecha de esta providencia, actúa el municipio demandante, sino desde la perspectiva del control objetivo de legalidad de sus propios actos que tiene la administración, cuando con ellos, como pudiere estar ocurriendo, se desconocen o afectan de manera grave los órdenes político y económico del ente territorial; esto según lo vislumbró y señaló el Tribunal Administrativo del Meta en la sentencia del 14 de abril de 2015, al considerar que en los hechos subyacentes, que son los mismos de este nuevo medio de control, se presentaba una verdadera afectación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, ante *“la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos y que permite observar la inseguridad generada con esta negociación con la cual estos lotes podrían desvanecerse en manos de particulares de forma fácil⁹”* y el riesgo en que se puso el patrimonio público en manos de particulares por la falta de medidas que aseguraran los objetivos planeados con la donación de los lotes de propiedad del ente territorial, lo anterior porque en las escrituras que formalizaron la enajenación, consideró el Tribunal, no se había señalado nada respecto del convenio celebrado entre la Cooperativa y el Municipio de Vista Hermosa y las condiciones en que aquella debía hacer uso de los terrenos donados.

Por las anteriores circunstancias de hecho, la Sala vislumbra que en el caso analizado surge viable que el juzgado de primera instancia analice la legalidad de los actos administrativos demandados dentro del medio de control de simple nulidad incoado, pues, el acuerdo referenciado es un acto administrativo general, mientras que las resoluciones citadas, y las Escrituras Públicas subsecuentes, aun siendo actos de contenido particular y concreto, por comportar eventuales efectos nocivos y afectación grave de los órdenes político, económico, social del Municipio de Vista Hermosa Meta, dentro de los lineamientos del numeral 3º) de la segunda parte del artículo 137 del CPACA, pueden estudiarse y, si es del caso, anularse dentro del mismo medio de control si los debates jurídicos y probatorios así lo ameritan.

A la anterior conclusión llega la Sala por dos razones adicionales:

⁹ Folios 71 y 72 del C.1, páginas 18 y 19 del fallo de segunda instancia del Tribunal en la Acción Popular.

Porque si bien dentro del estado antecedente a la reforma que implicó la Ley 1437 de 2011, según la doctrina de los motivos y finalidades se planteaba o exigía para hacer viable la acción de simple nulidad contra actos administrativos de contenido particular, que éstos 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 Nación¹⁰, debe entenderse que los municipios hacen parte de la Nación y, de otra parte, que en su rigor el artículo 137 del CPACA, no señaló que los actos administrativos particulares, para entrar en la égida de su segunda parte, debían tener alcance o incidencia nacional, para ser pasibles de las excepciones allí contempladas.

Seguidamente, porque el medio de control de simple nulidad en el sub examine solo se encargaría de la restauración del orden jurídico en abstracto e implicaría solo el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público objeto análisis, como sería la eventual cancelación de las Escrituras que transfirieron el dominio de los lotes, pues, respecto de los otros intereses particulares a restablecer ya existe un pronunciamiento de la jurisdicción en sede de la Acción Popular referenciada, según la cual, con confirmación del Tribunal, el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circulo de Villavicencio en sentencia del 31 de enero de 2014, ordenó en el numeral CUARTO de su parte resolutive, que LA COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA y el MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA, debían iniciar los trámites pertinentes para proteger los derechos de las personas que dieron aportes para su vivienda, cobijados en los actos suspendidos, llegado de ser posible a formulas conciliatorias que eviten procesos judiciales; ámbito dentro del cual también podría haber incidencia de las decisiones de la Superintendencia de Economía Solidaria dentro del Trámite de Liquidación Voluntaria de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, según se insinuó en el numeral QUINTO de la sentencia antes invocada.

¹⁰ Sala Plena, sentencia de 29 de octubre de 1996, M.P. Dr. Daniel Suárez Hernández, reiterada en sentencia de Sala Plena de 4 de marzo de 2003, M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

Así las cosas, en el juicio de esta segunda instancia, la providencia apelada en este asunto debe ser revocada para, en su lugar, desestimar las excepciones de “*Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones*” y “*caducidad*” propuestas por la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, pues, como quedó dicho, se actúa dentro del medio de control de simple nulidad y dentro del mismo todos los actos demandados son pasibles de análisis y definición de su legalidad, bajo de los supuestos del artículo 137 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta Quinta¹¹ Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR, en su integridad la providencia dictada en la Audiencia Inicial celebrada el 18 de mayo de 2016 por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, disponiendo en su lugar, **DESESTIMANSE,** las excepciones de “*Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones*” y “*caducidad*” propuestas por la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme este proveído, se dispone por Secretaría la remisión del expediente al Juzgado de origen, para que continúe con el trámite del asunto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en de la fecha. Acta: 033

Firmado Por:

¹¹ Según Acuerdo No. CSJMEA21-13 del 27 de enero de 2021

Hector Enrique Rey Moreno

Magistrado

Mixto 003

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Claudia Patricia Alonso Perez

Magistrado

Mixto 005

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Nelcy Vargas Tovar

Magistrado

Mixto 004

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez
jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario
2364/12

Código de verificación:

3feb5862ae70ef3a239f783c1a52da0b86394b149c77561d2f29d99211f54a17

Documento generado en 21/09/2021 03:36:37 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**