## RESUMEN – TRABAJO DE GRADO

| | |
|---|---|
| AUTORES | CAMPO ALVAREZ LINA MARIA<br>PEREZ BARBOSA CARLOS ANDRES |
| FACULTAD | EDUCACIÓN, ARTES Y HUMANIDADES |
| PLAN DE ESTUDIOS | DERECHO |
| DIRECTOR | LUMAR FERNANDO SIERRA ROCHELS |
| TÍTULO DE LA TESIS | LA TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADES EN EL NUEVO DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA NUEVA VISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO |


**RESUMEN**
**(70 palabras aproximadamente)**

LA LEY 130 DE 1913, REMITE A LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CON ESTO SUS TRIBUNALES SECCIONALES, CUYO OBJETIVO ERA LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DE LA CORPORACIÓN O SUS EMPLEADOS, A TRAVÉS DE DOS ACCIONES QUE ERAN LA DE NULIDAD Y LESIVIDAD. POR LO QUE SE TENDRA EN CUENTA LAS POSICIONES QUE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO TOMARON FRENTE A LO RELACIONADO A LAS ACCIONES QUE INTERPONEN LOS CIUDADANOS FRENTE A UNA VIOLACIÓN DE DERECHO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN O DE LOS MISMOS PARTICULARES CON FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.


**CARACTERÍSTICAS**

| PÁGINAS: | PLANOS: | ILUSTRACIONES: | CD-ROM: 1 |
|---|---|---|---|
| 144 | | | |

# LA TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADES EN EL NUEVO DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA NUEVA VISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

**CAMPO ALVAREZ LINA MARIA**

**PEREZ BARBOSA CARLOS ANDRES**

**DIRECTOR:**

**LUMAR FERNANDO SIERRA ROCHELS**

**Monografía presentada como requisito para Optar por el Título de Abogado**

**UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - OCAÑA**

**FACULTAD DE ARTES Y HUMANIDADES**

**DERECHO**

**Ocaña, Colombia** **Junio 2018**

# Índice

**Capítulo 1. La teoría de los móviles y finalidades en el nuevo derecho contencioso administrativo y la nueva visión del acto administrativo ..... 1**

1.1 Planteamiento del problema ..... 1

1.2 Formulación del problema ..... 5

1.3 Objetivos ..... 6

1.3.1 Objetivo general ..... 6

1.3.2 Objetivos específicos ..... 6

1.4 Justificación ..... 6

1.5 Delimitaciones ..... 11

1.5.1 Delimitación Geográfica ..... 11

1.5.2 Delimitación Temporal ..... 13

1.5.3 Delimitación Conceptual ..... 13

1.5.4 Delimitación operativa ..... 14

**Capítulo 2. Marco Referencial ..... 15**

2.1 Antecedentes Investigativos ..... 15

2.2 Antecedentes Bibliográficos ..... 19

2.3 Marco Contextual ..... 20

2.4 Marco Histórico ..... 22

2.4.1. Marco histórico Nacional. ..... 22

2.5 Marco conceptual ..... 25

2.5.1. Derecho administrativo Colombiano. ..... 25

2.5.2. Acto administrativo. ..... 25

2.5.3. Teoría del elemento esencial. ..... 26

2.5.4. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. ..... 27

2.5.5. Consejo de estado. ..... 28

2.5.6. Corte constitucional. ..... 30

2.5.7. La teoría de los móviles y las finalidades. ..... 31

2.5.8. Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. . 33

2.5.9. Derecho Comparado. ..... 34

2.6 Marco Teórico ..... 42

2.7. Marco Legal ..... 43

**Capítulo 3. Diseño Metodológico ..... 45**

3.1 Tipo de investigación ..... 45
**Capítulo 4. Resultados ..... 47**
4.1. Resultados del Primer Objetivo Específico ..... 47
4.2. Resultados del Segundo Objetivo Específico ..... 55
4.4. Resultados del Tercer Objetivo Específico ..... 87
**Capítulo 5. Conclusiones ..... 96**
**Referencias ..... 99**

# Lista de Tablas

**Tabla 1.** Cronograma de actividades ..... 13

**Tabla 2.** Sentencia del consejo de estado ..... 56

**Tabla 3.** Sentencia del Consejo de Estado ..... 57

**Tabla 4.** Sentencia del Consejo de Estado ..... 58

**Tabla 5.** Sentencia del Consejo de Estado ..... 59

**Tabla 6.** Sentencia del Consejo de Estado ..... 60

**Tabla 7**. Sentencia del Consejo de Estado ..... 61

**Tabla 8.** Sentencia del Consejo de Estado ..... 62

**Tabla 9.** Sentencia del Consejo de Estado ..... 63

**Tabla 10.** Sentencia de la Corte Constitucional ..... 74

**Tabla 11.** Sentencia de la Corte Constitucional ..... 76

**Tabla 12.** Sentencia de la Corte Constitucional ..... 77

**Tabla 13.** Paralelo de Posiciones Jurídicas ..... 85

# Lista de Figuras

Figura 1. Los actos administrativos ..... 50
Figura 2. Teorías ..... 54

# Capítulo 1. La teoría de los móviles y finalidades en el nuevo derecho contencioso administrativo y la nueva visión del acto administrativo

## 1.1 Planteamiento del problema

Cuando se habla de la ley 130 de 1913, nos remite a la creación del tribunal supremo de lo contencioso administrativo y con esto sus tribunales seccionales, cuyo objetivo era la revisión de los actos de la corporación o sus empleados, a través de dos acciones que eran la de nulidad y lesividad. Analizando el cambio jurisprudencial a partir de la evolución histórica de lo que se ha llamado la "jurisdicción de lo contencioso administrativo" nos encontramos de frente con la teoría de los motivos y finalidades que ejerce no solo la evolución de la jurisprudencia bajo el código contencioso administrativo desde 1959, sino también la controversia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En el transcurso del recuento normativo expondremos brevemente las posiciones que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado tomaron frente a lo relacionado con lo que respecta a las acciones que interponen los ciudadanos frente a una violación de derecho por parte de la administración o de los mismos particulares con funciones administrativas.

Desde 1959 cuando empieza a desarrollarse la teoría de los motivos y finalidades, comienza una nueva etapa en donde la motivación del legislador junto con la preexistencia del derecho es lo que conllevan a las acciones, en 1961 se dice que los motivos son los que determinan la acción y las finalidades que ella ha señalada expresamente en la ley; esos motivos son tutelar el orden jurídico y la finalidad es someter a la administración al imperio del derecho,

los motivos y finalidades del actor deben estar en concordancia con las normas legales que asignan a la acción, consideró que la procedencia de las acciones contencioso administrativas no dependían de la naturaleza o contenido del acto impugnado, sino de los móviles y finalidades señalados en la ley para cada una de tales acciones.

Se habla entonces en 1972 que el elemento distintivo de las dos acciones es la "Pretensión Litigiosa", puesto que la acción de nulidad busca tutelar el orden jurídico en base a la jerarquía normativa no buscaba el litigio o la contraposición de las pretensiones, es una acción para todas las personas que no necesita el acompañamiento de abogado, no tiene termino de caducidad, tiene efectos "erga omnes", cualquier persona puede impugnar la demanda; en contrario con la plena jurisdicción buscaba la garantía de los derechos privados vulnerados por la actuación de la administración y a su vez el restablecimiento del derecho o resarcimiento del daño, 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. La acción de nulidad de restablecimiento de derecho, es la existencia de un interés particular que crea que le hayan lesionado su derecho, necesita el acompañamiento de un abogado, tiene un término de caducidad de cuatro meses, tiene efectos "inter partes", respecto de terceros.

Como lo señaló el H. Consejo de Estado mediante providencia del 15 de noviembre de 1990 "Quepa recordar que la acción de restablecimiento del derecho envuelve dos pretensiones. La primera, la de anulación del acto administrativo, es semejante a la única que integra la acción llamada "de nulidad", es decir, la nulidad de los actos (art. 84), procediendo ésta cuando hayan

sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera"; la única diferencia que señala la ley en cuanto hace a esta pretensión común de ambas "acciones" es que la de "restablecimiento del derecho", además de lo anterior, exige que la persona que la incoa "se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica".

Pero, en el año 2002, un ciudadano demandó la constitucionalidad de las interpretaciones que el Consejo de Estado hacía desde 1961 frente al artículo 84 del Código contencioso administrativo , es decir, la teoría de los móviles y finalidades, señalando la de la sentencia del 29 de octubre de 1996 como la aplicable de manera dominante. Esa demanda originó la Sentencia C-426 del 2002, que declaró exequible, de manera condicionada, el artículo 84 del CCA, "siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto". La Sala Plena del Consejo de Estado, se opuso a esa providencia, alegando entre otros argumentos, la falta de competencia del máximo órgano constitucional para conocer de las interpretaciones judiciales y el desconocimiento del orden público de las normas procesales al permitirle al actor escoger la acción a invocar.

En el 2015, aparece la sentencia C-259 del 2015, en donde el problema jurídico radica en ¿Los apartes acusados del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 desconocen efectivamente o no, el artículo 243 de la Carta, por existir aparentemente cosa juzgada material en relación con la sentencia C-426 de 2002, dadas las consideraciones de esa providencia sobre la teoría de los

móviles y las finalidades?, en esta ocasión la corte constitucional se pronunció al respecto de la siguiente manera “No existe posibilidad de tener tal consideración, dado que estamos frente a dos normas muy distintas: la primera, de creación eminentemente jurisprudencial y expulsada del ordenamiento jurídico por las razones expuestas y la segunda de creación eminentemente legislativa. La primera, reconducida por la Corte al querer original del Legislador, a través de un condicionamiento que amplía el acceso a la acción de nulidad simple, bajo la idea de la ausencia de límites del Legislador; y una segunda, creada por la misma ley, a partir de premisas que como vimos, no fueron excluidas del ordenamiento jurídico y que tampoco materialmente fueron evaluadas como inconstitucionales por esta Corporación”

En consecuencia, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, no revivió las mismas normas contenidas y expulsadas del artículo 84 del C.C.A que fue objeto de análisis en la Sentencia C-426 de 2002, ni se trata de contenidos normativos idénticos a los que ya fueron objeto de estudio, ni sus efectos, son los mismos. No se trata de los mismos contenidos, por lo que, como lo ha reconocido esta Corporación, no se configura cosa juzgada material, cuando existe una "modificación que de algún modo altere los efectos de la norma” . En este caso, el hecho de que el Legislador haya adoptado el papel que extraña la sentencia C-426 de 2002, en desmedro de la posición reprochada al juez contencioso administrativo de cierre, es una modificación determinante en los efectos y contenidos normativos de los dos preceptos. Bajo esos supuestos, como la doctrina de los móviles y las finalidades en sí misma, no fue separada del ordenamiento, el Legislador podía acoger algunas de las premisas de esa teoría, como en efecto lo hizo en el artículo cuestionado, sin violar con ello, la cosa juzgada constitucional.

En cuanto al acto administrativo, es importante citar a Libardo Rodríguez R. En su obra Derecho Administrativo general y colombiano establece que el acto administrativo es "(...) las manifestaciones de voluntad de la administración tendentes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos". El tratadista explica que se trata de "(...) toda declaración unilateral proferida en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos y definitivos sobre un determinado asunto. Entonces se podría decir que toda la administración se manifiesta por medio de actos, que estos actos deben estar exentos de nulidad y vicio para no caer en la vulneración de derechos a los administrados. En el desarrollo de esta parte socio-jurídica resaltaremos claramente, cual es la finalidad del acto administrativo y que sucede cuando la administración no hace uso adecuado de esta herramienta, para encadenarla a la teoría de los móviles y las finalidades ya que en este sentido la Acción de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho se dan en el marco del acto administrativo, esto es la voluntad de la administración frente a los administrados.

## 1.2 Formulación del problema

¿Es clara la nueva concepción contenciosa administrativa colombiana, en lo concerniente a la teoría de los móviles y las finalidades, en qué casos opera, cuál es su alcance y para que actos administrativos fue diseñada?

## 1.3 Objetivos

### 1.3.1 Objetivo general

Determinar la operatividad de la administración dependiendo de la naturaleza de los actos administrativos.

### 1.3.2 Objetivos específicos

Realizar un marco teórico sobre, la naturaleza del acto administrativo.

Determinar, con la línea jurisprudencial la importancia de la teoría de los móviles y las finalidades.

Crear un paralelo de las posiciones del consejo de estado y la corte constitucional, referente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Posición de la teoría de los móviles y finalidades, en el actual código contencioso administrativo.

## 1.4 Justificación

Cuando aparece la  teoría de los móviles y las finalidades, comienza, la controversia que se plantea entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado va por parte de la Unificación de sentencias que realiza el Consejo de Estado y que en ocasiones omite pronunciamientos, que según la corte son la base fundamental para algunas de las interpretaciones de las acciones de

nulidad y nulidad restablecimiento de derecho, en este punto cabe resaltar el enorme vacío jurídico que deja esta polémica disputa de poderes. Con respecto al problema jurídico de fondo la Corte en esta sentencia hace un recorrido jurisprudencial del Consejo de Estado en torno a la aplicación de las acciones de Nulidad y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, y el desarrollo de la doctrina de "los motivos y finalidades".

Con esta doctrina el Consejo de Estado , buscó distinguir y separar las dos acciones, no a partir de la naturaleza propia del acto, si es de contenido particular y concreto o de contenido general y abstracto, sino de los motivos determinantes y de las finalidades que han conducido a su impugnación por la vía de la jurisdicción administrativa. De este modo, se estimó que, en principio, la acción de simple nulidad procedía contra los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas generales y de situaciones jurídicas particulares, cuando en ambos casos la pretensión se concretara en la defensa de la legalidad y la tutela del orden jurídico abstracto; salvo que, tratándose de un acto de contenido particular, la declaratoria de nulidad conllevara al restablecimiento automático de un derecho. En relación con la aplicación de la doctrina de "los motivos y finalidades", se dijo en citada sentencia lo siguiente:

A propósito de ello, en lo que tiene que ver con el alcance de la norma impugnada, la Corte Constitucional ha valorado la importancia de la jurisprudencia del Consejo de Estado a la luz de la doctrina del derecho viviente contenida en la sentencia C-557 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

"No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. El criterio a seguir para apreciar su procedencia es el que imponen esos mismos preceptos. 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. En los artículos 62 a 66 se repite insistentemente que "los motivos"

Que dan oportunidad a su ejercicio son la violación de la Constitución, de la ley y de las otras disposiciones superiores de derecho. Dentro de ese concepto de infracción de los estatutos quedan incluidos el abuso, la desviación de poder y la irregularidad formal, porque estas nociones, en realidad, son simples aspectos del fenómeno de la violación legal. De los preceptos en cita se colige que 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 a la administración pública al imperio del derecho objetivo. Pero como la causa y objetivo de la acción son incompatibles con la protección de derechos particulares, al utilizarla con este último propósito se desnaturaliza la esencia del sistema. Habría una simulación de motivos, de intereses y de fines que los textos rechazan implícitamente. La aceptación de ese sistema traería como consecuencia el desconocimiento de los mandatos legales sobre caducidad de la acción privada.

Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas asignan a la acción. Es presumible esta similitud de causas y objetivos cuando se acciona por la vía del contencioso 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 toda la comunidad y lesionan los derechos de todos en el presente y en el futuro. El posible interés que anime al demandante se diluye en el interés general de la sociedad. Distinta es la situación cuando el recurso se dirige contra actos particulares. En este evento, el quebrantamiento de la legalidad no tiene el carácter de continuidad y permanencia, sino que es ocasional y episódico, y sólo afecta directa e inmediatamente a determinada persona.

El Consejo de Estado afirma que "en un estado de derecho no pueden existir órganos con competencias ilimitadas, aun tratándose de órganos de control de superior jerarquía, pues los estados de esa clase se caracterizan precisamente por la distribución de competencias entre las distintas autoridades y por el respeto de las mismas. Cuando se desconoce ese principio limitante en la actuación de los órganos estatales, se corre el riesgo de anarquizar el ordenamiento jurídico y se crean condiciones de concentración de poder no previstas constitucionalmente y riesgos para el sistema de balanzas y contrapesos propios del sistema democrático. la distribución de competencias en el campo particular de elaboración de normas procésales es reconocida por la propia corte como facultad del congreso de la república, cuando en un aparte del fallo que se analiza, dice que:

" … las atribuciones asignadas por la carta política a las distintas ramas del poder público …" en materia de producción de normas sobre procedimientos judiciales es de competencia exclusiva y excluyente del legislador. De manera que las normas reguladoras de las

acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho sólo pueden ser dadas por el congreso, a quien corresponde, según los términos del ordinal 2º del artículo 150 constitucional, "expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones", no por la corte constitucional, que es un órgano cobijado por el principio que se acaba de enunciar. No puede este organismo adicionar el artículo 84 del código contencioso administrativo, sin invadir la competencia del congreso de la república.

Quiere decir que a pesar que la Corte Constitucional es el máximo revisor de la constitucionalidad de las leyes, este también encuentra limites, pues no es cierto que existe vía de hecho en la interpretación de una norma por parte del organismo judicial especializado, es decir, que para el Consejo de Estado, la interpretación de las normas no es inconstitucional y específicamente en el caso del artículo 84 del C.C.A. en donde existe abundante material interpretativo, el cual se unifico para poder cortar de tajo con la discusión de cuales pueden o no ser los actos administrativos que se pueden atacar por vía de la acción de nulidad y con la interpretación de la corte deja el campo abierto para que cualquier ciudadano interponga la acción de nulidad, contra actos que le son desfavorables y que se encuentran caducos para ventilarlos por el procedimiento previsto en el artículo 85, por lo cual, se rompe con el equilibrio jurídico, según lo expuesto por el Consejo de Estado, en sala plena sentencia IJ-030, del 4 de marzo de 2003 y con ponencia del Dr. MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA.

Con lo anteriormente expuesto es más que obvia la necesidad de una intervención precisa y concreta sobre, la teoría de los móviles y las finalidades en el nuevo derecho contencioso

administrativo y la nueva visión del acto administrativo, que es lo que se quiere lograr con este proyecto.

## 1.5 Delimitaciones

### 1.5.1 Delimitación Geográfica

El territorio continental de la República de Colombia se encuentra ubicado en la esquina noroccidente de América del Sur, sobre la línea ecuatorial, en plena zona tórrida. A pesar que la mayor parte de su extensión, se encuentren en el hemisferio norte, Colombia es equidistante con los dos extremos del continente Americano.

Por el Norte, Colombia llega hasta los 12°26’46’’ de latitud norte en el sitio denominado Punta Gallinas en la península de la Guajira que, a su vez, constituye el extremo septentrional del continente surámericano.

Por el sur, el territorio llega hasta los 4°12’30’’ de latitud sur, en el sitio donde la quebrada San Antonio vierte sus aguas al caudaloso río Amazonas.

El extremo Oriental se localiza a los 60°50’54’’ de longitud oeste de Greenwich, sobre la isla de San José en el río Negro (En Colombia denominado río Guainía), frente a la Piedra del Cocuy, límite común entre las repúblicas de Colombia, Brasil y Venezuela.

Por el Occidente llega hasta los 79°02’33’’ de longitud oeste de Greenwich, que corresponden al Cabo Manglares en la desembocadura del río Mira en el Océano Pacífico.

El territorio colombiano, también comprende el archipiélago de San Andrés y Providencia, diseminados en el mar Caribe entre los 12° y 16°30’ de latitud norte, y los 78° y 82° de longitud oeste de Greenwich, cuyas islas principales son las de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente, en el Caribe se localizan cerca del litoral, la isla Fuerte y los archipiélagos de San Bernardo y del Rosario; así como las de Barú y Tierra bomba, próximas a Cartagena, las cuales se encuentran unidas al continente.

Por su parte, en el Océano Pacífico se encuentra la isla de Malpelo a los 3°58’ de latitud norte y 81°35’ de longitud oeste, así como, las islas Gorgona y Gorronilla más próximas a la línea costera.

### 1.5.2 Delimitación Temporal

**Tabla 1.**

*Cronograma de actividades*

| Actividad | Mes | Objetivo a desarrollar |
|---|---|---|
| Lectura y análisis de los doctrinantes Libardo Rodríguez R, Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Juan Ángel Hincapié, Pedro Antonio Lamprea. | Junio | Realizar un marco teórico sobre, la naturaleza del acto administrativo |
| Lectura, interpretación, recolección de datos y conclusiones de la línea jurisprudencial. | Julio | |
| Recolección de los datos relevantes de las posiciones de las altas cortes, sobre el derecho administrativo. | Julio | Determinar, con la línea jurisprudencial la importancia de la teoría de los móviles y finalidades en el nuevo derecho contencioso administrativo y la nueva visión del acto administrativo. |
| Recolección de los datos relevantes de las posiciones de las altas cortes, sobre el derecho administrativo. | Agosto | |

Fuente: Autores 2018

### 1.5.3 Delimitación Conceptual

Derecho administrativo colombiano, acto administrativo, teoría del elemento esencial, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consejo de estado, corte constitucional, teoría de los móviles y las finalidades, Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, Derecho comparado.

### 1.5.4 Delimitación operativa

Para obtener los resultados esperados y para que la investigación se dirección y no se pierda el contenido conceptual-jurídico, enmarcaremos la investigación en 3 pasos fundamentales.

PASO 1: Lectura jurídica que permita la identificación de datos importantes para lograr, conceptos y posiciones claras referente al tema de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. Realizando así el estudio profundo de la naturaleza del acto jurídico.

PASO 2: Análisis desde la óptica critica, identificando así las contradicciones que se puedan presentar entre las dos altas cortes, como lo son el consejo de estado y la corte constitucional en el mal llamado “choque de trenes”, respecto a la teoría de los móviles y finalidades.

PASO 3: Por último, identificaremos la nueva visión y cambios que se presentan en el derecho administrativo con la nueva vigencia del código contencioso administrativo.

Con este modelo pretendemos llegar a la solución del problema jurídico planteado, presentando así el informe final, con el cumplimiento de los objetivos planteados, para el buen desarrollo de la investigación.

# Capítulo 2. Marco Referencial

## 2.1 Antecedentes Investigativos

Este proyecto tendrá en cuenta una serie de investigaciones realizada por personas de varias universidades y doctrinantes del país que se interesan por la teoría de los móviles y finalidades en el derecho administrativo colombiano y son:

"LOS MOTIVOS Y LAS FINALIDADES, UNA TESIS VIGENTE"

Esta es una tesis dada por NESTOR RAUL SANCHEZ BATIPSTA, en donde asegura que la teoría de los móviles y finalidades, no se ha dejado de lado en el nuevo código contencioso administrativo:

"Las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho son dos de las acciones consagradas en el derecho colombiano por los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo, cuyas características y forma de procedencia han examinado gran parte de la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en un interesante proceso de evolución dogmática; la Corte Constitucional colombiana declaró la exequibilidad condicionada del artículo 84 mencionado, afirmando que la doctrina jurisprudencial sobre la materia contraría la Constitución Política, por lo cual ha de entenderse que la procedencia de una y otra frente de actos administrativos no procede ni por los motivos y finalidades establecidas para cada una por la ley ni por el hecho de que la esta contenga unos actos de naturaleza particular contra los que procede la acción de simple nulidad, sino de conformidad con su pretensión. El Consejo de Estado

ratificó su doctrina, haciendo necesario que la comunidad jurídica procure precisar la situación actual sobre el tema. En este escrito se encontrará un aporte a la aproximación requerida. La fuerza de la cosa juzgada constitucional no afecta la tesis original de los motivos y de las finalidades pues la argumentación de la Corte se centró en rebatir la doctrina surgida en 1990".

"SUPERACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES PRONUNCIAMIENTOS DEL CONSEJO DE ESTADO FRENTE A LA NULIDAD RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO"

Los estudiantes VERÓNICA AGUIRRE GUTIÉRREZ, YULI MILENA PEREIRA de la universidad militar nueva granada, presentaron una investigación referente a la teoría de los móviles y finalidades en donde dejaron claro, que la aclaración del consejo de estado extermina del nuevo derecho contencioso administrativo esta teoría.

"La teoría de móviles y finalidades de acciones contenciosas de nulidad y de restablecimiento del derecho ha tenido construcciones jurisprudenciales, esto puede implicar para quienes acuden a la justicia administrativa, en aras de resolver sus controversias, un grave problema de inseguridad jurídica.

La reforma de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo establece que la nulidad como medio de control judicial contra actos

administrativos procede contra los de carácter general, y excepcionalmente contra ciertos y determinados actos de carácter particular, visto así la reforma consiste en que mientras el artículo 84 del Código anterior permitía que toda persona podía demandar , por sí, o por medio de representante que se declare la nulidad de los actos administrativos, sin distinción alguna respecto de su generalidad o particularidad, el artículo 147 de la nueva ley condiciona la demanda a ciertos actos administrativos de carácter Particular y concreto, por lo que no procede contra todos ellos como venía sucediendo. Es decir, que a partir de la nueva ley existen actos administrativos particulares no demandables en nulidad por expresa disposición legal. Pese a ello, consideramos que la teoría de los móviles y de las finalidades se halla plenamente vigente y se encuentra superada con lo estipulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo"

## TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADE "POLÉMICA ENTRE ALTAS CORTES"

Investigación realizada por el doctrinante CARLOS ANDRES ARANDA CAMACHO, deja clara la gran polémica entre las dos altas cortes colombianas.

"Las polémicas entre las Altas Cortes, a lo largo del tiempo se han convertido en algo muy frecuente y por lo tanto es común oír el calificativo de "choque de trenes"; un tema de gran trascendencia en el ámbito del Derecho Administrativo, es lo relacionado con la procedencia de las acciones de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, sobre lo cual se despliega un debate jurisprudencial entre la Honorable Corte Constitucional y el Honorable Consejo de

Estado. Para observar lo anterior, se hace necesario verificar los antecedentes, y de esa forma, comprender los inconvenientes que la "discordancia" podría traer."

"POSICIÓN JURÍDICA Y PROBLEMÁTICA EN EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SUBJETIVOS, QUE CONOCE EL CONSEJO DE ESTADO Y CONFRONTA LA CORTE CONSTITUCIONAL"

Tesis realizada por HAROLD RODRÍGUEZ LEÓN e ILVA ISABEL GARCIA BUSTOS, en donde nos da la visión del acto administrativo y el control que se les realiza.

"Este artículo de reflexión describe, la posición jurídica del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional frente al control judicial de los actos administrativos de carácter individual; contiene una revisión bibliográfica fundamentada en fuentes doctrinarias y jurisprudenciales sobre el control judicial de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho. El desarrollo de la investigación comprende una etapa de recuperación de información y otra de análisis jurisprudencial, tratando de describir modelos que permitan identificar variables sobre las cuales se puede incidir para actuar sobre el problema jurídico planteado. Los resultados de este trabajo presentan la óptica jurídica de cada corporación en el control judicial de los actos administrativos subjetivos, los cuales serán de utilidad como reflexión jurídica en el campo académico y judicial. El artículo se desarrolla en la ciudad de Bogotá D.C. durante el curso de la especialización en derecho administrativo, recibiendo la orientación metodológica del tutor y docentes, haciendo posible la validez académica del mismo".

"Eficacia y Validez del Acto Administrativo"

Trabajo realizado por el Abogado, Romeo Edinson Pérez Ortiz, de la universidad Nacional de Colombia, en donde desarrolla toda la tesis de la eficacia y validez de los actos de la administración

"El objetivo perseguido por este trabajo de grado es profundizar en el estudio doctrinal, normativo y jurisprudencial de la validez y eficacia como requisitos esenciales del Acto Administrativo en Colombia. Para alcanzar este propósito se desarrolló un amplio eje temático, donde no solamente se ocupan determinantes aspectos del Acto Administrativo, sino plantear el interrogante acerca de cómo repercute tales elementos en la posterior aplicación de la actuación de la administración."

**2.2 Antecedentes Bibliográficos**

- Código contencioso administrativo de 1941
- ley de 1617 de 1941
- El decreto 01 de 1984
- El decreto 2304 de 1989
- Ley 130 de 1913
- Ley 1437 de 2011

- La Ley 1437 de 2011

DOCTRINA

- Libardo Rodríguez R. Derecho Administrativo general y colombiano.
- Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de derecho administrativo.
- Juan Ángel Hincapié. Derecho administrativo procesal.
- Pedro Antonio Lamprea. Derecho procesal administrativo.

## 2.3 Marco Contextual

El presente trabajo de investigación se realizará en el Municipio de Ocaña, departamento Norte de Santander, Ocaña se encuentra situada a 8º 14' 15" Latitud Norte y 73º 2' 26" Longitud Oeste y su altura sobre el nivel del mar es de 1.202 m. cuenta con una superficie 460Km², los cuales representan el 2,2% del departamento. La Provincia de Ocaña tiene un área de 8.602 km². Posee una altura máxima de 2.065 m sobre el nivel del mar y una mínima de 761 m sobre el nivel del mar.

Límites Departamentales: Limites Departamentales: La interacción de los aspectos ambientales, económicos y sociales del territorio constituye la base primordial para establecer el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo; además de la caracterización y valoración de los

ecosistemas como base para la zonificación ambiental y el establecimiento del uso sostenible de la tierra.

Sus límites son:

Por el Norte. Con el Corregimiento de venadillo y con el municipio de Teorama, Convención, El Carmen y Gonzáles (Departamento del Cesar).

Por el Occidente. Con el Corregimiento de venadillo y con el municipio de Río de Oro (Departamento del Cesar).

Por el sur. Con el Corregimiento de buena vista, agua de la virgen. La ermita, con el municipio de San Martín (Departamento del Cesar) y Ábrego.

Por el Oriente.  Con el corregimiento de llano de los trigos, el puente, portachuelo y las Liscas y con los municipios de San Calixto, La Playa y Abrego.

Ocaña, en su casco urbano se encuentra dividida por 6 comunas:

COMUNA 1: Ciudadela Norte

COMUNA 2: Francisco Fernández de Contreras

COMUNA 3: José Eusebio Caro

COMUNA 4: Cristo Rey

COMUNA 5: Adolfo Milanés

COMUNA 6: Olaya Herrara

En su área rural cuenta con 18 corregimientos: Cerro de las flores, Quebrada la Esperanza, Las Chircas, Llano de los trigos, Aguas Claras, La Floresta, Portachuelo, Otare, Pueblo Nuevo, La Ermita, Agua de la Virgen, Buena Vista, Marquita, El Puente, Las Liscas, Espíritu Santo, El Palmar y Venadillo" (3) libro "MONOGRAFIA HISTORICA" Autor Mario Javier Pacheco García.

## 2.4 Marco Histórico

### 2.4.1. Marco histórico Nacional.

Cuando se habla de la ley 130 de 1913, nos remite a la creación del tribunal supremo de lo contencioso administrativo y con esto sus tribunales seccionales, cuyo objetivo era la revisión de los actos de la corporación o sus empleados, a través de dos acciones que eran la de nulidad y lesividad. Bajo la vigencia del código contencioso administrativo de 1941, se establecen las acciones de nulidad y por otro lado la plena jurisdicción que se presentan en dos etapas; que se deben observar desde el contenido del acto, bajo la teoría de los motivos y las finalidades, la ley de 1617 del mismo año estructuro las acciones que proceden contra actos de la administración. Antes de 1959 el Consejo de Estado creía que la procedencia de las acciones dependía del acto y se diferenciaban las situaciones jurídicas de carácter general y particular, en la primera ópera la acción de nulidad abstracta e impersonal y en la segunda la plena jurisdicción concreta y subjetiva de los derechos vulnerados por los actos de la administración. en la ley 130 se daba un concepto amplio de corporación había que enmarcar ese concepto y definirlo, es entonces cuando

nos referimos que la corporación no es otra que la administración pública y las funciones que se ejercen por ella y por sus empleados son de índole administrativa que no son solamente las desarrolladas por la Rama Judicial, puesto que la Rama Ejecutiva también desarrolla actividades administrativas. (Suinjuriscol, 1913)

Desde 1959 cuando empieza a desarrollarse la teoría de los motivos y las finalidades, comienza una nueva etapa en donde la motivación del legislador junto con la preexistencia del derecho es lo que conllevan a las acciones, en 1961 se dice que los motivos son los que determinan la acción y las finalidades que ella ha señalada expresamente en la ley; esos motivos son tutelar el orden jurídico y la finalidad es someter a la administración al imperio del derecho, los motivos y finalidades del actor deben estar en concordancia con las normas legales que asignan a la acción. Se habla entonces en 1972 que el elemento distintivo de las dos acciones es la “Pretensión Litigiosa.

El decreto 01 de 1984, regula las acciones antes de mencionadas y les da el nombre que actualmente la jurisdicción de lo contencioso administrativo, incluyendo el concepto del particular en la actividad de la administración y de las actuaciones jurisdiccionales, puesto que con el paso de la constitución nacional de 1991 se aseguran los derechos sociales que el art. 2 de la constitución nacional promulga los fines esenciales del Estado y dentro de ella misma se encuentran el control de las actuaciones por parte de la administración, esto es un Estado más intervencionista por ello se crean los medios de control y la delimitación del uso de cada acción. Así 1992, se concluyó que los actos de contenido particular, en principio, no son susceptibles de

ser atacados Teoría de los Móviles y Finalidades y su influencia en el Nuevo Código Contencioso 169 en ejercicio de la acción de nulidad simple, salvo en aquellos eventos expresamente determinados por la ley como los relacionados con la expedición de Cartas de Naturaleza y actas de escrutinio de los jurados de votación (artículos 221 y 223 del C.C.A,), en ese sentido, la acción de simple nulidad podía ser utilizada excepcionalmente para acusar actos diferentes de los de contenido general.

Es entonces cuando estas dos corporaciones ejercen control de constitucionalidad, por parte de la Corte Constitucional el control sobre las leyes de contenido material y el Consejo de Estado el control sobre los decretos que expida el gobierno con excepciones de los decretos legislativos y con fuerza de ley , como tribunal supremo de los contencioso administrativo tiene un papel de control de constitucionalidad así como competencias funciones de juez constitucional, un control de legalidad de las actos administrativos; la misma constitución nacional prevé la acción de nulidad y acción de simple nulidad fundamentado en el principio de legalidad, las normas reguladas de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho solo pueden ser dadas por el congreso pues tiene la competencia, que se encuentra en el art.150 ordinal 2 y el art. 230 de la misma constitución, los jueces solo están sometidos al imperio de la ley.

## 2.5 Marco conceptual

### 2.5.1. Derecho administrativo Colombiano.

El derecho administrativo, puede ser definido como el conjunto de principios y reglas jurídicas que rigen en la actividad administrativa de las entidades y las personas privadas que participan en esta actividad o que son afectadas por ellas. El derecho administrativo determina como se ejecuta la función administrativa de:

- Estado con otros estados
- Estado con particulares
- Relación entre estado y el mismo estado

En un sentido material, el derecho administrativo, es manejar, controlar, administrar un negocio, organización o empresa y en un sentido orgánico, es una estructura, una organización. En la administración pública, es una organización o conjunto de personas que conforman una estructura, empresa o institución. En un Sentido Tecni-juridico, cada vez que en el ordenamiento jurídico de un país se habla de administración, se refiere a todo lo público (toda entidad de orden nacional, descentralizado).

### 2.5.2. Acto administrativo.

El acto administrativo son las manifestaciones de voluntad de la administración tendentes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos". El tratadista explica que se trata de toda declaración unilateral proferida en ejercicio de la función administrativa, que

produce efectos jurídicos directos y definitivos sobre un determinado asunto. (Cuervo, 2015, p.25)

Hablando jurisprudencialmente, es toda declaración de la voluntad unilateral, de una autoridad proferida en ejercicio de sus atribuciones y en la forma determinada por la ley o reglamento que estatuya, sobre relaciones de derecho, en consideración a determinados motivos con el fin de producir un efecto jurídico para la satisfacción de un interés administrativo y que tenga por objeto crear, modificar o extinguir una relación jurídica subjetiva.

En el ámbito internacional se encuentran definiciones que destacan la importancia del acto administrativo dentro de la expresión de voluntad de la administración. En este sentido, Georges Dupuis, señala que "(…) es un acto normador de carácter unilateral". Raúl Bocanegra, enseña que "(…) es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos externos, dictada por la administración en el ejercicio de una potestad administrativa…"

### 2.5.3. Teoría del elemento esencial.

Una decisión de la administración no publicada, no notificada no sería acto administrativo, no podría en consecuencia, controlarse ni administrativa ni jurisdiccionalmente. Los seguidores de esta teoría han hecho una distinción en cuanto al acto jurídico en su sentido amplio o general, dándole especial visión al acto jurídico en sentido estricto y señalando que la diferencia radica en que este último, los efectos no son obra de la voluntad del sujeto, sino de la ley.

• HECHO: No produce efectos jurídicos.

• HECHO JURIDICO: puede producir efectos jurídicos.

• ACTO JURIDICO: produce efectos jurídicos y procede la voluntad humana.

• NEGOCIO JURIDICO: produce efectos jurídicos, procede la voluntad humana, con plena conciencia e intención de producirlos.

### 2.5.4. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De conformidad con lo previsto en el artículo 84 del C.C.A., subrogado por el artículo 14 del D.E. 2304 de 1989, "toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro". (Corteconstitucional, 1997)

De esta manera, la finalidad de la acción de nulidad del acto administrativo demandado es la tutela del orden jurídico, a fin de aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho. Esta acción se encuentra consagrada en interés general para que prevalezca la

defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo el tiempo por cualquier persona.

Dentro de las características más sobresalientes de esta acción, se encuentran, entre otras, que es pública, no tiene término de caducidad, se ejerce en defensa e interés de la legalidad, la sentencia produce efectos retroactivos, y procede contra actos de contenido general y abstracto.

### 2.5.5. Consejo de estado.

El Consejo de Estado de la República de Colombia es la máxima autoridad de la jurisdicción Contencioso Administrativo. Está compuesto por 31 magistrados,2 tres de los cuales componen la Sala de Consulta y Servicio Civil. Desde sus inicios en la independencia, y tras su restablecimiento en 1919, ha sido fuertemente influenciado por el Consejo de Estado Francés. (Huertas, 2015)

Dentro de sus funciones esta:

• Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

• Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

• Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

• Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley.

• Conocer y decidir de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas.

Como característica importante debemos resaltar que es el órgano de cierre de la jurisdicción Contencioso Administrativa, este alto tribunal dirime los conflictos entre los particulares y la administración, así como los conflictos interadministrativos.

El Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno. Está integrado por treinta y un magistrados. Ejerce sus funciones por medio de tres salas, integradas así:

• Sala Plena, por todos sus miembros;

• Sala de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete magistrados;

• Sala de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro magistrados restantes.

Igualmente, tiene una Sala de Gobierno, conformada por el Presidente y el Vicepresidente del Consejo de Estado y por los presidentes de la Sala de Consulta y Servicio Civil y de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

### 2.5.6. Corte constitucional.

La Corte Constitucional fue creada por la actual Constitución Política, vigente desde el 7 de julio de 1991. La Corte es un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público y se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política. (Corteconstitucional, 2015)

Sus funciones, descritas en el artículo 241 de la Constitución, consisten en decidir sobre las demandas de constitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno y los actos legislativos reformatorios de la Constitución; resolver sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, las consultas populares y los plebiscitos del orden nacional; ejercer el control constitucional sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo de los estados de excepción; decidir definitivamente acerca de las objeciones por inconstitucionalidad que el Gobierno formule contra proyectos de ley y de manera integral y previa respecto a los proyectos de ley estatutaria aprobados por el Congreso; resolver acerca de las excusas para asistir a las citaciones realizadas por el Congreso en los términos del artículo 137 de la Carta; decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano y de las leyes que los aprueben y revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales prevista en el artículo 86 de la Constitución.

La Corte, como cabeza de la jurisdicción constitucional, conoce de manera exclusiva de los asuntos de constitucionalidad cuyo análisis le confía la Carta Política y establece, en su condición de intérprete autorizado, las reglas jurisprudenciales sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución. Según lo dispuesto en el artículo 239 de la Constitución y el artículo 44 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte Constitucional está integrada por nueve magistrados, nombrados por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años de ternas designadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

### 2.5.7. La teoría de los móviles y las finalidades.

De acuerdo con el pronunciamiento, la teoría de los móviles y finalidades tuvo su origen a mediados del siglo pasado, cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 10 de agosto de 1961, consideró que la procedencia de las acciones contencioso administrativas no dependían de la naturaleza o contenido del acto impugnado, sino de los móviles y finalidades señalados en la ley para cada una de tales acciones. (Andrade, 2015)

Sin embargo, la Corte aclaró que dicha teoría sufrió una importante modificación en los años 90, especialmente a partir de la sentencia del 29 de octubre de 1996, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Así, el Consejo de Estado unificó distintos criterios de interpretación disímiles, concluyendo que la acción de nulidad procedía excepcionalmente contra los actos

administrativos de carácter particular, cuando expresamente lo señalara la ley y en los casos en que aquellos trascendieran el interés personal e interesaran a toda la sociedad, al comprometer el orden social, político o económico del país. (Centrojurídicointernacional, 2015)

En las demás situaciones, el Consejo sostenía que la acción de nulidad simple no procedía frente a actos particulares, por lo que la pertinente sería la de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del plazo de los cuatro meses siguientes al de su notificación.

Pero, en el año 2002, un ciudadano demandó la constitucionalidad de las interpretaciones que el Consejo de Estado hacía desde 1961 frente al artículo 84 del CCA, es decir, la teoría de los móviles y finalidades, señalando la de la sentencia del 29 de octubre de 1996 como la aplicable de manera dominante.

Esa demanda originó la Sentencia C-426 del 2002, que declaró exequible, de manera condicionada, el artículo 84 del CCA, "siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto".

La Sala Plena del Consejo de Estado, se opuso a esa providencia, alegando entre otros argumentos, la falta de competencia del máximo órgano constitucional para conocer de las

interpretaciones judiciales y el desconocimiento del orden público de las normas procesales al permitirle al actor escoger la acción a invocar.

Respecto de esta última decisión, salvaron el voto varios magistrados, quienes no aceptaron que fuera necesario dicho pronunciamiento constitucional, en tanto que, a su juicio, no era cierto que a partir de 1996 la jurisprudencia del Consejo de Estado hubiese sido realmente uniforme y dominante al aplicar la teoría de los móviles y finalidades, pues varios fallos demostraban lo contrario.

En consideración con lo anterior, la Corte Constitucional encontró que el debate justificó la intervención del legislador en la definición del alcance concreto del mecanismo de nulidad simple, lo que, finalmente, se dio con la expedición del CPACA, precisamente con el artículo 137, sin que por ello sea inconstitucional.

### 2.5.8. Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

A partir del 2 de julio del 2012, rige la Ley 1437 del 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Esta norma regula y organiza, por primera vez y de manera general, un procedimiento administrativo sancionatorio (PAS), con lo cual se llena un vacío normativo que había generado, en la práctica, múltiples inconvenientes. La finalidad y principios del CPACA enfatizan en la protección de los derechos de las personas en sede administrativa y la observancia del principio de supremacía constitucional como eje de la actuación de las autoridades públicas, a diferencia de lo que ocurría

con el Decreto 01 de 1984, cuyo objeto radicaba en la aplicación de la ley. Así las cosas, el CPACA nos presenta una nueva lectura de la posición jurídica de la administración y de los ciudadanos frente a ella. (Laverde, 2013)

En este contexto, puede sostenerse que el CPACA desarrolla las garantías del artículo 29 de la Constitución para las actuaciones administrativas sancionatorias, con lo cual se sientan las bases de un Derecho Administrativo Sancionador sujeto a principios y reglas propias, sin la tutela del Derecho Penal.

### 2.5.9. Derecho Comparado.

Es una técnica para estudiar el Derecho, caracterizada por contrastar instituciones o figuras jurídicas de distintos ordenamientos con el fin de profundizar en el conocimiento del ordenamiento propio. Así, la comparación de las reglas de filiación vigentes en Francia con las españolas; sin embargo, se considera más fecundo el contraste entre figuras o instituciones de ordenamientos pertenecientes a distintas familias de Derecho. En este sentido, un contraste de gran interés para los ordenamientos de la familia romano-germánica, es el practicado con los ordenamient**o**s de la otra gran familia de derechos occidentales: el Derecho angloamericano o familia del Common Law.

El derecho comparado consiste en el estudio de las diversas instituciones jurídicas a través de las legislaciones positivas vigente**s** en distintos países. Importancia y virtualidades del derecho comparado: dos concepciones diferentes se han esbozado respecto del carácter de

esta ciencia. Para unos autores-es la concepción de saleilles-, el derecho comparado es una disciplina auxiliar del derecho Nacional positivo, que contribuye a reforzar las soluciones de este o insinuar sus cambios. Para otros autores-es la concepción de Lambert-, es una ciencia principal, autónoma, que pone de relieve el fondo común de las diversas legislaciones positivas, con lo que permite alcanzar el conocimiento de las leyes de la evolución de dichas legislaciones, las finalidades perseguidas y la existencia de principios que reciben una adhesión más o menos numerosa. Desde este punto de vista es incuestionable la importancia del derecho comparado, tanto más cuanto la evolución social y económica de los pueblos se orienta hacia un tráfico cada vez más frecuente de personas, ideas y bienes. (Enciclopediajurídica, 2014)

- El nuevo procedimiento

El artículo 3º del CPACA señala los principios de las actuaciones administrativas, enfatizando el carácter normativo de estos. Igualmente, reitera la aplicación de los principios constitucionales del artículo 209 a tales actuaciones. Respecto del **PAS**, el numeral 1º del citado artículo 3º dispone que en las actuaciones administrativas deba respetarse el debido proceso, "con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción". Y agrega el siguiente énfasis: "En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem". (Laverde, 2013)

Posteriormente, en los artículos 47 a 52 del capítulo III, que integra el Título III sobre procedimiento administrativo general, encontramos el PAS. De su ubicación en ese título puede deducirse una primera consecuencia: al PAS resultará aplicable, por remisión normativa, lo previsto en el procedimiento general, siempre y cuando no pugne con aquel.

Por su parte, el artículo 47 contiene el núcleo esencial del PAS, compuesto por los siguientes tópicos: (i) carácter subsidiario y supletorio del procedimiento, (ii) principio de legalidad en materia de PAS, (iii) inicio de la actuación y (iv) derecho de defensa (descargos). Por razones de espacio, solo se analizarán los dos primeros.

- Carácter subsidiario y supletorio

Este procedimiento solo es aplicable en ausencia de leyes especiales o, ante la existencia de ellas, a lo no previsto en las mismas. Igualmente, en materia disciplinaria, el procedimiento será el señalado en el Código Único Disciplinario. Así mismo, el PAS tampoco rige para las actuaciones de ese orden en materia de contratación administrativa.

Lo anterior significa que el PAS es subsidiario, porque solo aplica en ausencia de leyes especiales que regulen la materia. Y supletorio, toda vez que cumple funciones de integración normativa frente a lo no previsto en ellas.

No obstante, la experiencia demuestra que las leyes especiales al establecer los PAS aplicables a determinada actividad sectorial remiten de manera expresa al CPACA. Lo anterior puede advertirse claramente, a título de ejemplo, en el Decreto-Ley 1228 de 1995, en materia deportiva; el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; la Ley 1333, en materia sancionatoria ambiental; el artículo 128 de la Ley 1438, relativo a las funciones sancionatorias de la Superintendencia de Salud; el Estatuto del Consumidor y la Ley 1581 del 2012. (Garro, 2013 p.450)

En todo caso, ante el silencio de las leyes especiales sobre aspectos como la caducidad de la facultad sancionatoria, los recursos y el silencio administrativo, por ejemplo, resultarán aplicables las reglas del CPACA. Lo anterior sin perjuicio del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, que cubre tanto aspectos sustanciales como procedimentales, en la medida en que es un elemento fundamental del debido proceso

- Principio de legalidad

Como desarrollo del artículo 29 de la Constitución y 3º del CPACA, la norma bajo estudio establece que deberá respetarse el principio de legalidad. Este principio incluye, por lo menos, la observancia de los mandatos de tipificación y reserva legal.

El primero hace relación a la determinación previa y precisa de las infracciones y sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio de la facultad sancionatoria.

En cuanto a la reserva legal, los artículos 3º y 47 del CPACA, en concordancia con el artículo 29 de la Carta, establecen que el PAS solo puede estar contenido en normas con fuerza material de ley y, en defecto, aplicará el CPACA.

Ello quiere decir que cualquier norma infra legal (decretos reglamentarios o ejecutivos, resoluciones, circulares, directivas, instructivos, ordenanzas, acuerdos y, en general, cualquier acto administrativo) que contenga un PAS queda derogada por expresa disposición de los artículos 47 y 309 del CPACA.

- Graduación de sanciones

El artículo 50 del CPACA establece para las autoridades un deber de ponderación frente a la clase o quantum de la sanción por imponer, lo que implica acudir a un razonable y proporcionado ejercicio de argumentación en el acto administrativo sancionatorio.

Respecto de los aludidos criterios, llama la atención el previsto en el numeral 6º. Obsérvese la mención al grado de “prudencia y diligencia” con el que haya actuado el presunto

infractor, es decir, la autoridad deberá evaluar la conducta seguida por el sujeto pasivo de la facultad sancionatoria.

En efecto, la "prudencia y diligencia" está asociada al comportamiento de un sujeto de derecho frente a determinada situación jurídica, el cual resulta útil para distinguir las clases de "culpa o descuido" en los términos del artículo 63 del Código Civil. En otras palabras, la ley define los tipos de culpa según la "prudencia, cuidado y diligencia" o "imprudencia, descuido o negligencia" con el que haya actuado un sujeto en determinado caso.

Por su parte, el artículo 3º del CPACA señala expresamente que en "materia administrativa sancionatoria se observará (…) el principio de presunción de inocencia", lo cual es plenamente concordante con el artículo 29 de la Constitución.

En consecuencia, en las infracciones administrativas cometidas por personas naturales, la demostración de la culpabilidad ocupará, a partir de la vigencia del CPACA, un papel principal. Quiere ello decir que, por regla general, se establece un límite a la responsabilidad objetiva en materia administrativa sancionatoria para las personas naturales.

La responsabilidad objetiva subsistiría, de manera general para las personas jurídicas, así como la prevista en leyes especiales que, por la naturaleza o contenido de la actividad o por la

posición de dominio que un particular ejerce en el mercado, justifiquen expresamente ese régimen.

- Caducidad, pérdida de competencia y silencio administrativo

En el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) se regulan tres aspectos que, por su importancia, se estudiarán separadamente, a saber:

- Caducidad

El acto administrativo que impone la sanción debe ser expedido y notificado dentro de los tres años siguientes al acaecimiento del hecho, conducta u omisión que la origina, so pena de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración. A nuestro juicio, la norma respeta los principios de seguridad jurídica, celeridad y eficacia, así como el debido proceso, siguiendo en la materia la jurisprudencia constitucional.

- Pérdida de competencia

El artículo 52 del CPACA señala que el acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos y, en consecuencia, tales recursos deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un año, contado a partir de su interposición.

Los recursos a los que alude la norma son los que procedan contra el acto acusado. Esto quiere decir que, como es usual en la práctica administrativa, interpuesto el recurso de reposición y, en subsidio, apelación, la administración tiene un año para decidirlos.

- Silencio administrativo

Vencido el término de un año desde su interposición, sin que los recursos se hubieren decidido, la administración pierde competencia sobre el asunto y se genera el silencio administrativo positivo a favor del recurrente, el cual podrá invocarse siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 85 del CPACA.

Ello implica un cambio en la actividad de la administración, toda vez que lo más prudente será acudir a grupos especializados para resolver los recursos de apelación, con el fin de lograr una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, lo que se facilita con el artículo 82 del CPACA. Por último, estimamos que el silencio administrativo positivo en materia sancionatoria debe aplicarse, incluso, a los procedimientos sancionatorios en curso al entrar en vigencia el CPACA, en atención al principio de favorabilidad.

## 2.6 Marco Teórico

Colombia es un Estado social y democrático de derecho, en donde sus pilares fundamentales están basados, en la dignidad humana, igualdad, trabajo, solidaridad, debido proceso y justicia. En su modelo de organización estatal está formado por la tridivision de poder, del cual hablaba Mostesquieu; en donde está dividido por las tres ramas del poder público, que unidas forman la estructura del estado; la rama ejecutiva, legislativa y judicial. Para métodos de estudios se tendrán en cuenta las altas cortes como lo son: la corte constitucional y el consejo de Estado, para entender el funcionamiento y el fraccionamiento de las competencias entre ellas. (UDEA, 1991)

Divido en estado, divididas las funciones estatales es entonces, cuando vemos que tenemos un sistema organizacional repartido por jurisdicciones y esta vez nos enfocaremos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción constitucional.

Se tendrán en cuenta no solo la jurisprudencia colombiana sobre el tema de la teoría de los móviles y finalidades, sino tratadistas y doctrinantes nacionales e internacionales, especialistas en derecho administrativo y organización estatal.

Este trabajo está basado en la fricción existente en el modelo estatal y organización de Colombia, recopilando así opiniones externas a las nuestras y analizando los puntos a favor y en

contra de los involucrados directamente en la controversia de la existencia o no de la teoría de los móviles y las finalidades, de las actuaciones administrativas y sobre todo la entrada en vigencia del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (CPACA).

Por último, una vez estudiadas las tesis y antítesis de cada una de las partes, daremos una conclusión asertiva con fundamento jurídico en la realidad administrativa, este es el fin último de este proyecto investigativo.

**2.7. Marco Legal**

- CONSTITUCION POLITICA EN SU TITULO V- DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.
- Consejo de Estado, 10 de agosto de 1961
- Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, 21 de agosto de 1972
- Auto de la Sección Primera de 2 de agosto de 1990 expediente No 1482
- Consejo de Estado en providencia de 25 de abril de 1986
- Consejo de Estado mediante providencia del 15 de noviembre de 1990
- Consejo de Estado, 28 de agosto de 1992, Expediente No 1507
- Consejo de Estado de 26 de octubre de 1995, Expediente No 3332

- Sala plena de lo contencioso administrativo, 29 de octubre de 1996, Rad. S-404
- Corte Constitucional C-513 de 1994
- Corte Constitucional C-199 de 1997
- Corte Constitucional C-426 del 2002
- Corte Constitucional C-259 del 2015

# Capítulo 3. Diseño Metodológico

## 3.1 Tipo de investigación

La investigación que realizamos es de tipo jurídica , puesto que, su objeto central se planteó en el marco de la revisión rigurosa, profunda y analítica de las fuentes formales del derecho constitucional y administrativo , la jurisprudencia de las altas Cortes en cuanto a la teoría de los móviles y fines , los mandatos de la Constitución Política de 1991, y la legislación interna en la materia, demandando principalmente de la revisión y análisis bibliográfico como técnica investigativa y proponiendo una mirada, mejora y actualización del contenido básico o fundamental de la ciencia y rama del derecho estudiada. De igual manera, la monografía denominada: "la teoría de los móviles y finalidades en el nuevo derecho contencioso administrativo y la nueva visión del acto administrativo", utilizó el tipo descriptiva-analítica, que permitió establecer de modo sistemático y critico las principales características, variables teóricas, argumentativas y metodológicas, desde el acercamiento y observación rigurosa de los diferentes aspectos que componen la realidad jurídica del país en cuanto al derecho administrativo y sus formalidades . Lo anterior, fue posible desde la implementación de los diferentes enfoques y parámetros de la investigación cualitativa, los cuales ayudaron a comprender y profundizar en el fenómeno jurídico del hoque de trenes. Finalmente, se fueron abordando desde la exposición teórica y conceptual las diferentes partes del fenómeno objeto de estudio, de lo general a lo particular. las actividades realizadas al cumplimiento de los objetivos propuestos, y la solución al problema de investigación, que fue posible al plantear un marco de

ideas organizado, el desarrollo de los temas centrales del estudio y diferentes soluciones teóricas propuestas en las fases del proyecto de grado.

# Capítulo 4. Resultados

En esta etapa del proceso investigativo, damos desarrollo a cada uno de los objetivos planteado en el proyecto investigativo y con ello al resultado arrojado por cada actividad investigativa realizada, esto con el fin de demostrar que se desarrollaron y se llevaron a cabo cada uno de nuestros objetivos llegando a la consecución de nuestro objetivo principal.

## 4.1. Resultados del Primer Objetivo Específico

- Realizar un marco teórico sobre, la naturaleza del acto administrativo.

Es importante comenzar dando un concepto de los que significa un acto administrativo, tenemos que remontarnos al año 1812, en el Repertorio de Merlín, publicado en la 4 Edición de GUYOT, aparece por primera vez el concepto de "acto administrativo", como "una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de la administración que tiene que ver con sus funciones (Mayer, 1982, p.74). Es entonces aquí cuando vemos que en la doctrina alemana nos sugiere que el acto administrativo es un negocio jurídico con la declaración de a voluntad unilateral, en donde la administración encadena sus actos dentro de sus funciones.

Ahora en el derecho francés la concepción del acto administrativo se basó principalmente en la exposición de doctrinas filosóficas desarrolladas en el siglo XVII, cabe resaltar por el momento histórico que pasaba este fenómeno pues ya que fue expuesto por KANT en Fichte-

Grundlagen des naturrechets, en este presupuesto el poder administrativo se centraba en el interés general, el bien común y las debidas garantías de los administrados.

Dejando atrás los sucesos históricos que dan origen al concepto del acto administrativo, nos encontramos con que desde el punto de vista material son actos administrativos todos aquellos que en razón de su contenido o sustancia se consideran como administrativos, sin importar las formas externas que puedan adoptar, ni mucho menos el órgano del cual provengan, esto es, sin importar el poder público o funcionario que lo produzca, el procedimiento seguido para su expedición o las formas externas que adopte (Gordillo, 1971, p.327). Desde el punto de vista jerárquico, pretende indicar que el acto administrativo, es aquel que, respecto de la pirámide jurídica, debe respetar las normas constitucionales y legales, es decir, que se encuentra en un tercer nivel de la producción normativa. En un criterio operacional para identificar el acto administrativo seria aquel que comparte todos los criterios tanto el formal como el material, esto es aquel que contiene elementos externos, como materiales y sustanciales, al igual que finalisticos y normativos. En el derecho positivo colombiano se adoptó por medio de Decreto 01 de 1984, el concepto anteriormente expuesto.

Entonces podemos vislumbrar en la óptica del derecho administrativo, que un acto de administrativo, es la voluntad manifiesta de la administración, que es de carácter general, que busca el bien común y además que va de acuerdo o en concordancia con las normas constitucionales y las normas del derecho administrativo interno, es decir, que cumplen con el principio de legalidad.

En este punto partimos de la base central que no hay un solo concepto de lo que el derecho administrativo llama “acto administrativo” y entonces se puede decir que cada uno de los puntos de vista hacen parte de este concepto, que están entrelazados y que por supuesto no podría haber un concepto sin ellos.

Continuando con la naturaleza del acto administrativo, encontramos que existen dos tipos de ellos, uno por su parte es de contenido individual y el otro de contenido general, a continuación, daremos una breve explicación de cada uno de sus elementos esenciales para su existencia y validez.

Elementos esenciales para la existencia del acto administrativo de contenido individual.

Para que el acto administrativo sea jurídicamente, valido es importante que se cumpla ciertos requisitos, formalidades y sobre todo que cumpla con el principio de legalidad de legalidad. Cualquier falla y mal funcionamiento en esta estructura es lo que provoca los vicios que afectan directamente al acto administrativo (Brandao Cavalcant, 1959, p.52). Ahora bien, podemos agrupar en 3 grupos los elementos esenciales para la validez de los actos administrativo, el cual explicaremos a continuación:

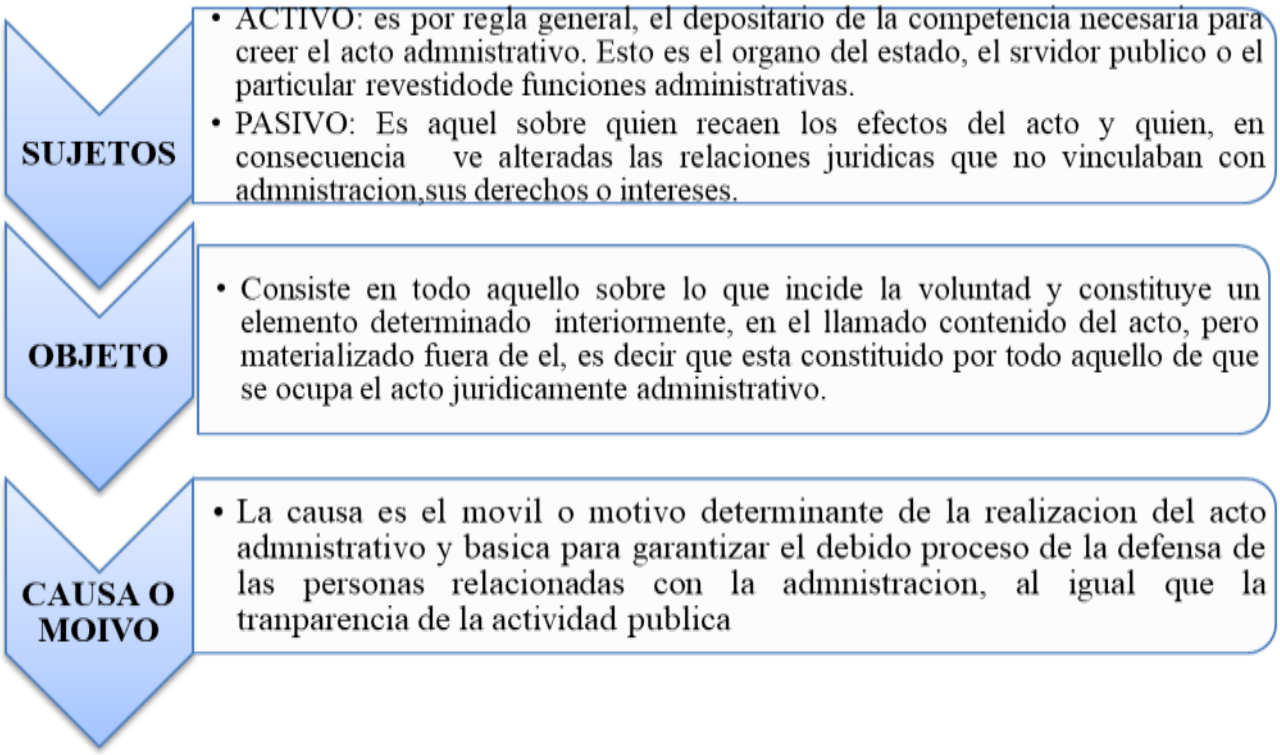



Figura 1. Los actos administrativos

Como vimos, el primer elemento es el que recoge los elementos externos del acto, entre los que podemos señalar que el sujeto activo es el que recoge los elementos externos del acto, entre los que podemos señalar el sujeto activo que comprende la competencia y voluntad, los sujetos pasivos y las denominadas formalidades del acto. El segundo, el cual aborda sus elementos internos, tales como el objeto, los motivos y finalidad del mismo. Por último el tercero, estudia básicamente, el mérito u oportunidad para la producción del acto, que si bien no hace parte de su legalidad, como los dos anteriores, si constituye importante argumento de ciencia administrativa y de capacidad personal del sujeto interprete de la voluntad administrativa para la adopción del acto administrativo (Navarrete, 2000).

Es importante resaltar que dentro del sujeto activo, se dan ciertos componentes para verificar la legalidad del acto administrativo, entre ellos se reconocen, *La competencia*, para proferir y ejecutar los actos administrativos, constituye un sinónimo de concepto jurídico de capacidad, es la aptitud que es atribuida por la constitución, la ley o reglamento de entes públicos o de los particulares para que se manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa. Esto quiere decir que esta capacidad, traducida en el ambiente jurídico es competencia. La competencia en este sentido, se determina por grados, que se ubican dentro de la materia, el territorio y eventualmente el tiempo. La primera se refiere al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración lo que corresponde al grado jerárquico. La segunda de ellas se analiza la clase o tipo de funciones o de acuerdo con las normas superiores o legales que debe cumplir la entidad y la tercera implica un acercamiento al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puedo ejercer las funciones que le corresponden (Jaramillo, 1971). La Voluntad, es el elemento esencial para la existencia del acto administrativo. Los sujetos activos del acto administrativo son simples intérpretes de la voluntad potencial expuesta en la norma (Altamira, 1971, p.359).

El proceso interno o de formación de la voluntad, se configura esta etapa con la totalidad de las actuaciones que se desarrollen dentro del órgano administrativo y que determinen la formación de la voluntad de la administración. La administración pública no queda vinculada frente a terceros, las decisiones producidas respecto a los derechos subjetivos, o situaciones generales, se encuentran en suspenso, bien podríamos decir, se ubican de manera exclusiva al interior de la administración (Arrieta, 1962). La fase externa o de exteriorización, es la proyección al exterior del órgano de las elaboraciones producidas dentro del mismo; es conocida

también como la etapa de la declaración de la voluntad. La exteriorización puede ser real, cuando la realiza la administración expresamente o presunta

Como elementos adicionales de los elementos esenciales para la existencia del acto administrativo de contenido individual, encontramos: FINALIDAD, que implica que todo acto administrativo debe perseguir el cumplimiento de unas finalidades específicas, que implica que al dictarse, debe procurar hacerse con la orientación indicada para lograr el fin propuesto. El agente administrativo no puede perseguir sino un fin de interés general; el agente público no debe seguir una finalidad en oposición  la ley; no basta con el fin perseguido sea licito y de interés general; sino que es necesario, además, que entre la competencia del agente que realiza el acto; pero siendo aún licito el fin. De interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de actos que la ley ha establecido para tal efecto (Aguilar, 1971). Por su parte las FORMALIDADES, la doctrina y la jurisprudencia han venido distinguiendo los conceptos de procedimiento forma y formalidad, mediante el primero se entienden as vías de producción del acto administrativo, las cuales estarían integradas por el conjunto de tramite legales para llegar al producto final que es el acto, con el segundo concepto distinguen el modo o manera en que la voluntad se manifiesta para dar vida al acto administrativo y con el tercero definen el conjunto de requisitos que han de observarse para dictar el acto: requisitos que pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores al acto administrativos (Jaramillo, 1971).  EL MERITO, se refiere a la oportunidad o conveniencia para la expedición del acto administrativo.

- *El acto administrativo de contenido general*

Al referimos al acto administrativo de contenido general estamos haciendo mención a una especial modalidad de expresión de poder público administrativo que comprende todas aquellas manifestaciones normativas, sean reglamentarias o reguladores, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizadas por su generalidad y que tiene como fundamento directo la constitución política o la ley (Hernández, 1968).

Colombia por ser un país proteccionista, basa su regla en el carácter general de la administración frente a sus administrados, esto quiere decir que la protección frente al ciudadano es mayor cada vez que la administración se pronuncie respecto de ellos. La administración estatal colombiana, basa su principio fundamental de la legalidad no solo frente a la constitución y ley, sino que también frente a los ciudadanos que también podemos ser un órgano de control para la administración.

- *El acto administrativo de contenido mixto*

Este acto administrativo de contenido mixto corresponde a una especial calificación jurídica efectuada a determinadas manifestaciones de las autoridades administrativas caracterizadas Por su doble naturaleza de normativas, generales, abstractas e impersonales, y a la vez generadora de situaciones jurídicas personales, individuales y concretas.

Esta modalidad surge sin duda sobre la base de ofrecer respuestas procesales a situaciones creadas por la administración que no lograban obtener respuesta en las interpretaciones tradicionales de la teoría del acto administrativo, y que en muchas ocasiones llevaban a indefiniciones jurídicas o incluso a grandes hipótesis de la inseguridad y ausencia de control para la administración productora de este tipo de actos administrativos (Navarrete, 2000).

Ahora bien, del surgimiento de este acto administrativo con ello nacen dos teorías que pondremos en contraposición aquí:

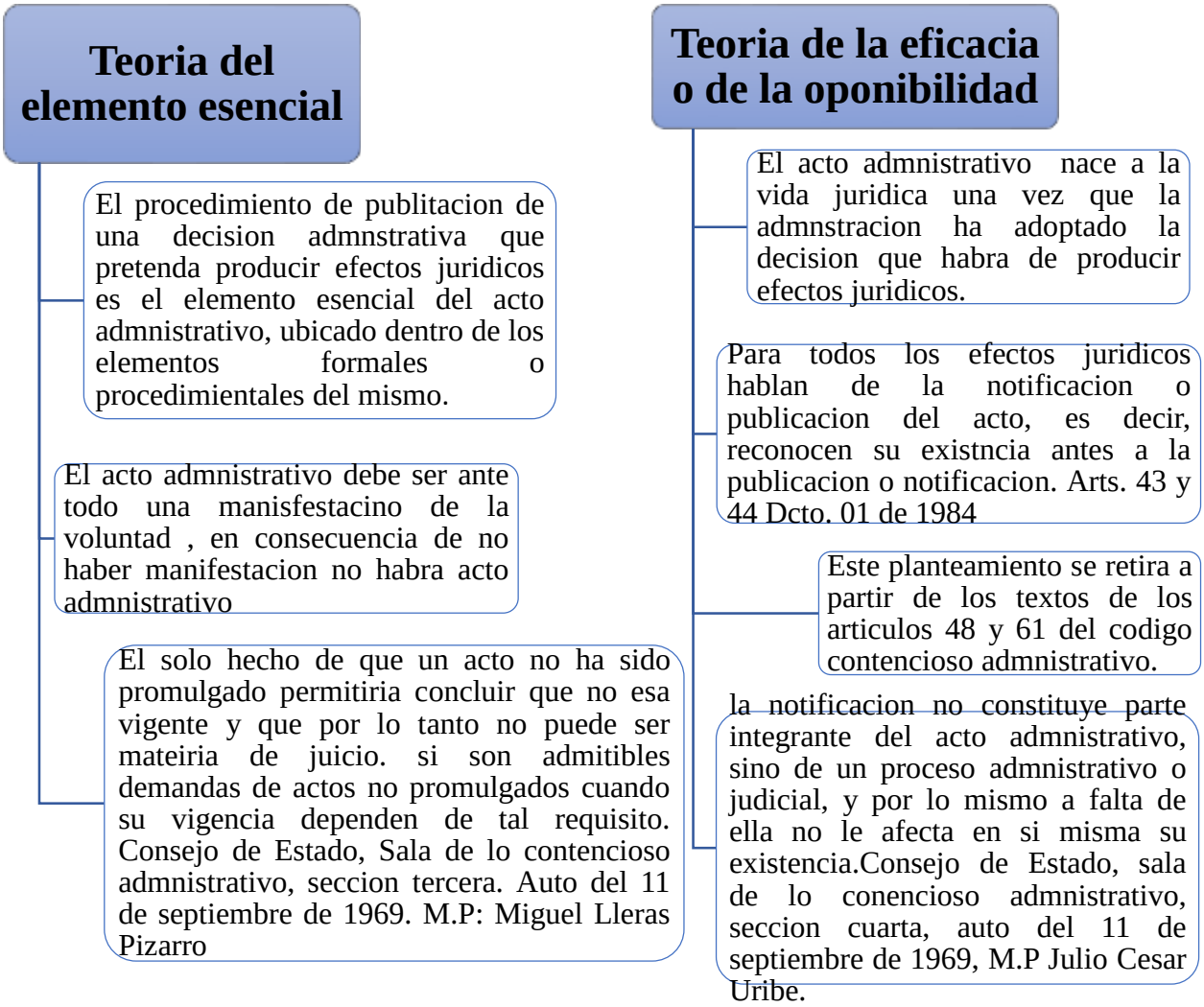



Figura 2. Teorías

Es así como damos por terminado el primer objetivo trazado con el marco teórico sobre la naturaleza del acto administrativo, desde su concepto, elementos para su validez y existencia, pasando por el sujeto, objeto y motivo, a su vez con el acto administrativo de carácter individual, general y mixto, finalizando así con el surgimiento de las teorías del acto administrativo, con ayuda de la jurisprudencia del consejo de Estado y Doctrina en el tema.

### 4.2. Resultados del Segundo Objetivo Específico

- Determinar, con la línea jurisprudencial la importancia de la teoría de los móviles y las finalidades.

El 10 de Agosto de 1961, la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado Carlos Gustavo Arrieta Alandete, acogió la tesis de la Sala de Negocios Generales de 20 de Agosto de 1959, así como las expuestas en el salvamento de voto de 1 de Diciembre de 1.959, variando la posición de dicha Corporación, que acogió la denominada doctrina de móviles y finalidades. En relación con las "acciones" contencioso administrativas, explicó que su procedencia no dependía de la naturaleza del acto impugnado, sino de los móviles y finalidades señalada en la ley para cada una de ella, así: la violación del ordenamiento constitucional y legal, serían los móviles de la acción de nulidad simple, y su finalidad, el sometimiento de la administración al imperio de la legalidad. En el caso de la "acción" de plena jurisdicción, el móvil seria la violación de una norma jurídica en cuanto protege un derecho subjetivo, y su finalidad era, previa anulación de ese acto, el restablecimiento de ese derecho y su

eventual reparación. Corolario de ello es que la nulidad procedía contra toda clase de actos, generales o particulares, y que los móviles y fines del demandante debían coincidir con los de la ley (Arrieta, 1962).

A continuación se expondrá la línea jurisprudencial de las sentencias del consejo de estado y corte constitucional respectivamente, con el fin de determinar la importancia de la teoría de los móviles y fines.

**Tabla 2.**

*Sentencia del consejo de estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** | |
|---|---|
| IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA | Sentencia del Consejo de Estado, del 10 de agosto de l.961 |
| MAGISTTRADO PONENTE | Carlos Augusto Arrieta Alandete, |
| DEMANDANTE | General Matías Silva H |
| DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS | El general Matías Silva H, solicitó la nulidad de las resoluciones Numero 56 y 105 de diciembre de 1.957, proferidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante las cuales se declaró de utilidad pública una franja de terreno de su propiedad, donde debían construirse las sobras civiles (canal), que conducirían las aguas de la acequia Angostura, a los predios de la señora Margarita Ucros. La demanda se intentó dentro del término de caducidad de la acción de plena jurisdicción. |
| PROBLEMA JURÍDICO | ¿Procede "acción" de nulidad simple contra las resoluciones que declararon de utilidad pública los predios del General Matías Silva, donde debían construirse las obras que conducirían las aguas a los predios de Margarita Ucros? |
| TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO | "No es la generalidad el ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso de anulación. El criterio a seguir para apreciar su procedencia es el que impone esos mismos preceptos (artículo 62 a 66, 67 y 83 de la Ley 167 de 1941). 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". |
| ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS | Articulo 62 a 67 y 83 de la Ley 167 de 1.941. **Premisa Fáctica: 1.-**El General Matías Silva, estando dentro del término de caducidad de la acción de plena jurisdicción solicitó la nulidad de las resoluciones numerosa 056 y 105 de diciembre de 1957, argumentando, además, que las mismas le ocasionaban perjuicio económico sin ninguna justificación. **2.-**Las resoluciones impugnadas son actos de carácter particular, individual y concreto. |

| | |
|---|---|
| CONCLUSIÓN | No era procedente la acción de simple nulidad, ya que no se estableció ninguna causal de anulación, pero como se ejercitó dentro de los cuatro meses, se interpreta como de plena jurisdicción. Sub-argumentos **1.-**El contencioso popular de anulación es el contencioso exclusivo de legalidad. **2.-** Los artículos 62 a 67 y 83 de la Ley 167 de 1.941, no hacen distinción entre actos de carácter general o particular para efectos de establecer la procedencia de la acción pública de nulidad. **3.-** Del contenido de las normas que se citan en líneas superiores, se desprende que los únicos motivos determinantes en el contencioso popular, son los de tutela del orden jurídico abstracto y su finalidad, el sometimiento de la administración pública al imperio del derecho objetivo. **4.-**Los motivos y finalidades del demandante deben de estar de acuerdo con los motivos y finalidades que la norma le asigna a la acción. **5.-**Cuando se utiliza el contencioso de anulación contra actos particulares, la doctrina de los motivos y finalidades, opera en dos direcciones, a saber: a,) si la nulidad no supone el restablecimiento automático de los derechos de actor, se puede intentar inclusive por el titular del derecho y, b.) si tal pronunciamiento conlleva el restablecimiento automático del derecho, no es admisible, salvo que la acción se intente dentro del término de caducidad de la acción de plena jurisdicción. |

Fuente: Autores 2018

**Tabla 3.**

*Sentencia del Consejo de Estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** |
|---|
| **IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA:** Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso administrativo, del 21 de agosto de 1972.<br>**MAGISTRADO PONENTE:** Humberto Mora Osejo<br>**DEMANDANTE:** Jairo E. Duque Pérez.<br>**DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS:** Hablando en nombre propio y como nacional colombiano, el Dr. Jairo Duque Pérez, en ejercicio de la acción pública e nulidad, solicitó al Tribunal de Antioquía, la anulación del Acuerdo No.26 de 1.971, expedido por el alcalde de Sabaneta, mediante el cual se clasifico y se liquidó un impuesto de industria y comercio a la sociedad "Grasas vegetales S.A.", que operan en dicho distrito. El Tribunal inadmitió la demanda argumentando que la acción debió ser la de revisión de impuestos, modalidad de la de plena jurisdicción, ya que en realidad se trataba de un acto de aforo y, como tal, era un acto de carácter particular.<br>**PROBLEMA JURÍDICO:** ¿Procede solicitar por parte de un tercero, la anulación de un acto de aforo del impuesto de industria y comercio, a través de una acción de simple nulidad?<br>**TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO:** "Los actos acusados sólo liquidaron el impuesto de industria y comercio 42 XLVIII establecido por otro diferente, a cargo de la mencionada sociedad. Por tanto, se trata de actos contra los cuales sólo procedería la acción de revisión de impuestos que sólo pudo promover la entidad que, como sujeto pasivo del gravamen, estaba legitimada para ello, no el doctor Duque Pérez en su propio nombre y mediante acción de nulidad que, según lo expuesto solo tiene por objeto la garantía del orden jurídico, abstracto y general, no la de los derechos particulares."<br>**ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS:** 1. Articulo 62 a 67 de la Ley 167 de 1.941, que reiteran el régimen de jerarquía normativa y el principio de la prevalencia de las normas superiores, ya contenidas en la Constitución y en la Ley: artículos 215 de la Constitución Política de 1986,12 de la Ley 153 de 1887, y 240 del C.de R.P. y M; 7o de la Ley 72 de 1982, 1º de la Ley 89 de 1936,1º de I Ley 195 de l.936 y 2º de la Ley 115 de 1948, y los artículos 66 a 68 de la Ley 167 de 1941, que establecen, en su orden, las acciones de nulidad y de plena jurisdicción, con objetivos y finalidades diferentes, a saber: la defensa de la integridad del ordenamiento jurídico y su jerarquía , la primera de las nombradas y, el restablecimiento de un derecho civil o administrativo |

conculcado, la seguridad de las mismas. Premisa Fáctica: 1.-El Acuerdo No.26 de 1971, a pesar de su forma, contiene una liquidación de impuestos de carácter individual.
**CONCLUSIÓN:** No es procedente demandarlo a través de la acción pública de nulidad, sino a través de la especial de revisión de impuestos. Sub-argumentos 1-.La acción es un derecho público abstracto, individual y autónomo, desarrollo específico del derecho de petición, para concurrir ante las autoridades en demanda de un pronunciamiento que puede ser favorable o desfavorable. 2.-La Ley determina su régimen. 3.-Las acciones de nulidad y de restablecimiento del derecho son las clásicas del derecho administrativo. 4.-La Jurisprudencia del Consejo de Estado, inicialmente sólo admitía la acción de nulidad contra actos generales, por estimar que la naturaleza del acto, condicionaba la procedencia de la acción. Era la denominada teoría material de los actos administrativos. 5.-Desde 1959 se inicia la rectificación de aquella jurisprudencia, con los salvamentos de voto de Alejandro Domínguez Molina y Carlos Gustavo Arrieta, quienes sostuvieron que, lo que determina la calidad de la acción es el objeto inmediato que se pretende proteger. 6.- La sentencia de 10 de agosto de 1961, rectificó la jurisprudencia y consagró la doctrina de motivos y finalidades. 7. Los artículos 62 a 65 y 83 de la Ley 167 de 1941.no hacen distinción alguna respecto del contenido de los actos, por lo que no existe razón para que la doctrina lo haya hecho. 8. La procedencia de la acción de nulidad no se determina por la generalidad del ordenamiento impugnado, sino por el motivo determinante de las acciones y finalidades que a ellos ha señalado la Ley, que, según los mencionados artículos, son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, con la finalidad de someter a la administración al imperio del derecho abstracto. 9. La acción de nulidad se funda en el mantenimiento del orden jurídico y la jerarquía normativa. No implica, en principio, un litigio o contraposición de pretensiones. La de la plena jurisdicción supone la garantía de derechos 44 L privados. Este principio fundamento diferencias procesales. 10. 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 acción de nulidad se pretende la tutela de derechos particulares, para restablecerlos o precaver su violación, se trata de una "pretensión litigiosa" · viable únicamente a través de la acción de plena jurisdicción. 11. La acción de revisión de impuestos tiene por objeto, como lo establece el artículo 271 del C.C.A. "Pedir que se revise la opresión administrativa correspondiente y se declare que no está obligado a cubrirlo o se haga una nueva liquidación, en la cual se fije la suma a cargo". 12. Esta acción constituye una variante específica de la acción de plena jurisdicción, mediante la cual, a quien se le haya liquidado definitivamente un impuesto, puede pedir la revisión de la operación administrativa.

Fuente: Autores 2018

**Tabla 4.**

*Sentencia del Consejo de Estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** | |
|---|---|
| IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA | Auto de la Sección Primera de 2 de agosto de 1990, expediente No.1482 |
| MAGISTRADO PONENTE | Pablo J.Càceres Corrales |
| DEMANDANTE | Oswaldo Cetina Vargas |
| DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS | El ciudadano Oswaldo Cetina Vargas, solicito la nulidad a la resolución No.178 de 27 de marzo de 1990 expedida por el Gerente general (encargado) de las Empresas Puertos de Colombia, mediante la cual revocó la Resolución adoptada mediante oficio No.174374 de 26 de diciembre de 1989, reconociendo al impugnante, CONSORCIO PROPTAR LTDA, CAICEDO INGENMIEROS 45 LI LIMITADA, la suma de $203,803.984.50 .MC., por concepto de restablecimiento del equilibrio financiero. Con otras palabras, un tercero a la relación contractual demando la nulidad de un acto de contenido particular, resolución No.172 de 27 de marzo de 1990, sin pretender ninguna forma de restablecimiento. |
| PROBLEMA JURÍDICO | ¿Procede la acción de simple nulidad contra actos de contenido particular por parte de un tercero a la relación procesal?<br>"(…) Pero en este punto es obligatorio dar continuidad a la tesis de los motivos y finalidades para hacer armónico el sistema de control de legalidad Si observamos la evolución legislativa |

| | |
|---|---|
| TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO | desde la Ley 167 de 1941, código bajo cuyo imperio se formuló la jurisprudencia de 1961, encontramos que la procedencia de la acción pública contra actos de contenido particular y concreto esta precisamente regulado por la Ley…" |
| ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS | El principio que dice: el legislador es quien define la titularidad de las acciones y su alcance. Es excepcional permitir a cualquier persona atacar ante la justicia administrativa actos de contenido particular. **Premisa Fáctica: 1.** La resolución mediante la cual el Gerente de Puertos de Colombia. Reconoció el pago de una suma de dinero a título de restablecimiento del equilibrio económico y financiero del contrato, es un acto de contenido particular. **2.** Ese acto no aparece relacionado entre los que el legislador ha señalado de manera expresa como aquello de ser demandados en acción de nulidad simple. |
| CONCLUSIÓN | La acción publicad de nulidad de actos particulares, sólo es procedente en aquello casos excepcionales que el legislador lo ha previsto de manera expresa. **Sub-argumentos: 1.-**La interpretación que hizo el C.de E. en la sentencia de 10 de agosto de 1961 en relación con los artículos 62 a 66 y 83 de la Ley 167 de 1941 fue exegética. **2.-** La preocupación principal de esta sentencia consistió básicamente en cerrarle el paso a aquellas personas quienes se les había vencido el término de caducidad de la acción de plena jurisdicción acudiendo a la de simple nulidad con la pretensión, en realidad de lograr el restablecimiento automático de sus derechos. **3.-**Si se permitiera el ejercicio de la acción pública de nulidad con la única limitación que hizo la sentencia de 1º de agosto de 1.961, constituiría un grave peligro, creando una inseguridad absoluta, dejando al garete y sin gobierno los derechos individuales. **4.-**Ejemplo de casos en los cuales el legislador ha señalado de manera expresa la procedencia de la acción de nulidad contra actos particulares son: (i). el contencioso electoral, artículos 223 y siguientes del C.C.A; (ii). Los contenciosos de nulidad de cartas de naturaleza, artículos 221 y ss ibídem; (iii). los contenciosos de nulidad de los nombramientos de empleados públicos. Ley 20 de 1957, 4. El contencioso de nulidad a los nombramientos ilegales Decreto 2893 de 1953; **5.** El contencioso de nulidad de marcas artículos 585 y 586 del C.de Comercio |

Fuente: Autores 2018

**Tabla 5.**

*Sentencia del Consejo de Estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** | |
|---|---|
| IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA | Sentencia del Consejo de Estado, del 28 de agosto de 1992 expediente 1507, |
| MAGISTRADO PONENTE | Miguel González Rodríguez |
| DEMANDANTE | Empresa de Transporte Lusitania S.A. |
| DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS | Mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, la administración pública le adjudico a la empresa de transporte Lusitania S.A una serie de rutas de transporte urbano. Estas resoluciones fueron demandadas a través de la acción simple nulidad establecida en el artículo 84 del D.L.01 de 1.984. |
| PROBLEMA JURIDICO | **PROBLEMA JURÍDICO:** ¿Puede solicitarse la anulación de las resoluciones mediante las cuales se le adjudicaron rutas urbanas a la empresa de transporte Lusitania S.A. a través de la acción pública de nulidad?<br>"(…) teniendo las resoluciones demandadas, el carácter de actos particulares resulta incuestionable, a la luz del análisis hecho en esta parte considerativa |

| | |
|---|---|
| TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO | que no son susceptibles de enjuiciamiento a través de la acción de nulidad dado que la Ley, no ha autorizado el ejercicio de la misma respecto de actos relativos a la adjudicación de ruta de transporte". |
| ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS | La sentencia del Consejo de Estado en punto a las acciones contenciosas, en especial a partir de la doctrina de 10 de agosto de 1.961, conocida como teoría de móviles y finalidades. Además de esa doctrina están las de 8 de agosto de 1.972; 2 de agosto de 1990 y 16 de mayo de 1991**. Premisa Fáctica 1.** Las resoluciones mediante las cuales se adjudicaron rutas a la empresa de transporte Lusitania S.A., son actos de contenido particular. **2.** Esas resoluciones no aparecen señaladas en la ley como susceptibles de atacarse mediante acción pública de nulidad.<br>Simple nulidad. **Sub-argumentos:** La norma que se aplica no es fruto de la divagación, sino de una sujeción a la Ley, la cual señala de manera expresa los actos de carácter particular susceptibles de ser demandados en acción de simple nulidad. Esa enumeración reporta certeza y seguridad jurídica. |
| CONCLUSIÓN: Declara la nulidad de las mencionadas resoluciones. Sub argumentos 1-La ley establece la acción de nulidad sin la restricción de la naturaleza de los actos. 2-Asi lo estableció la doctrina de 10 de Agosto de 1.961 con ponencia del Magistrado Carlos Gustavo Arrieta. 3-Este criterio servirá como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y transcendencia, implican, a la vez el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la nación. | |

Fuente: Autores 2018

**Tabla 6.**

*Sentencia del Consejo de Estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** |
|---|
| **IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA:** Sentencia del Consejo de Estado de 26 de Octubre de 1.995, expediente 3332<br><br>**MAGISTRADO PONENTE:** Libardo Rodríguez Rodríguez<br><br>**DEMANDANTE:** Rodolfo Vergara Hoyos. Descripción de los hechos El señor Francisco Antonio Padilla presentó renuncia como concejal del Municipio de Rovira y el presidente de esa corporación, mediante Resolución No.001 de 7 de mayo de 1994, la aceptó. Este acto administrativo fue demandado en acción pública de nulidad ante el Tribunal del Tolima.<br>**DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS:** El señor Francisco Antonio Padilla presentó renuncia como concejal del Municipio de Rovira y el presidente de esa corporación, mediante Resolución No.001 de 7 de mayo de 1994, la aceptó. Este acto administrativo fue demandado en acción pública de nulidad ante el Tribunal del Tolima.<br>**PROBLEMA JURÍDICO:** ¿Procede demandar en acción pública de nulidad, la resolución que aceptó la renuncia al concejal Francisco Padilla?<br>**TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO** Aplicados los criterios expuesto a la demanda que dio origen al presente proceso, la Sala observa y concluye lo siguiente: a.) Como quedó definido al comienzo de estas consideraciones, la demanda se dirige contra un acto administrativo creador de situaciones jurídicas particulares y concretas, en ejercicio de la acción de simple nulidad. b.) La ley no ha previsto la procedencia de la citada acción de simple nulidad contra actos como el que es objeto de la demanda (…) c.) En el caso del acto demandado en este proceso, la situación jurídica particular y concreta a que se refiere tampoco conlleva un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia que afecte de manera grave y evidente el orden público económico o social<br>**ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS:** 1. Sentencia de 10 de agosto de 1961 conocida como teoría de móviles y finalidades. 2. Sentencia de 8 de agosto de 1972, con ponencia de Humberto Mora Osejo, donde |

se reafirma la teoría de los móviles y finalidades adicionándolo la noción de "pretensión" litigiosa a la acción de plena jurisdicción. 3. Sentencia de 28 de agosto de 1992, con ponencia de Miguel González Rodríguez que adiciono la teoría de los móviles y finalidades en el sentido de que la acción de nulidad procede, en tratándose de actos expresamente señalados en la Ley. 4. Se adiciona la teoría de móviles y finalidad en el sentido de que la acción de simple nulidad procede contra actos particulares, cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general, de tal naturaleza e importancia, que desborde el simple interés de legalidad en abstracto, por afectar de manera general y evidente el orden público social o económico. Premisa Fáctica: La resolución demandada: a.) No aparece expresamente consagrada por la Ley como un acto susceptible de ser demandado en acción de nulidad y b.) La situación jurídica individual a que se refiere, no conlleva un interés especial que transcienda la legalidad en abstracto.

**CONCLUSIÓN:** No puede demandarse en acción pública de nulidad la anulación de la resolución que acepto la renuncia al concejal Francisco Padilla. Sub-Argumentos: El alcance del artículo 84 del C.C.A. ha sido estudiado por la doctrina del Consejo de Estado tal y como plantean los precedentes relacionados atrás. De los mismos se establecen con mediana claridad, que la acción de nulidad contra actos particular, es excepcional, esto es, cuando así lo ha previsto la Ley o cuando reviste un interés especial para la comunidad.

Fuente: Autores 2018.

**Tabla 7**.

*Sentencia del Consejo de Estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** |
|---|
| IDENTIFICACIÓN SENTENCIA: 29 de Octubre de 1996 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicación S- 404<br>MAGISTRADO PONENTE: Daniel Suarez Hernández,<br>DEMANDANTE Jesús Pérez Gonzales y otros.<br>DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS Unos ciudadanos demandaron la nulidad entre otras de las resoluciones ejecutivas número 1181de 23 de octubre de 1940 y 113 de 29 de mayo de 1.997, mediante las cuales se disponía cederle al General Martínez Lalindez, a sus herederos, cesionarios y causahabientes el 45% proindiviso del subsuelo de los terrenos conocidos como Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana.<br>PROBLEMA JURÍDICO ¿Procede demandar en acción de nulidad simple actos particulares distintos a los establecidos por el legislador, cuando así lo requiere el interés general<br>TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO"(…)Estima la Sala que además de los casos expresamente permitidos en las Leyes la acción de simple nulidad procede contra actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto comporta especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia que vaya aparejado con el afán de legalidad, es especial cuando se encuentra de por medio un interés colectivo o comunitario de alcance y contenido nacional, con importancia transcendental en la economía Nacional, y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos<br>ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS: 1. La Constitución ha ampliado, de alguna manera, las acciones previstas en la Ley y desarrolladas por la jurisprudencia. 2. Los efectos de la nulidad deprecada hacia la gran mayoría de la sociedad colombiana, al impedir la enajenación de bienes fiscales de transcendental significado. Premisa Fáctica: Mediante resoluciones ejecutivas No.1181 de Octubre de 1940 y 113 de 28 de Mayo de 1.971, se dispuso cederle al General Martin Lalindez, el 45%, proindiviso, de los terrenos de Santiago de las Atalayas y Pueble Viejo de Cusiana<br>CONCLUSIÓN: Declara la nulidad de las mencionadas resoluciones. Sub argumentos 1-La ley establece la acción de nulidad sin la restricción de la naturaleza de los actos. 2-Asi lo estableció la doctrina de 10 de Agosto de 1.961 con ponencia del Magistrado Carlos Gustavo Arrieta. 3-Este criterio servirá como de |

| |
|---|
| control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y transcendencia, implican, a la vez el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la nación |

Fuente: Autores 2018.

**Tabla 8.**

*Sentencia del Consejo de Estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** | |
|---|---|
| IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA | SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Bogotá, D. C., cuatro (4) de marzo del dos mil tres (2003)Radicación número: 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030) |
| MAGISTRADO PONENTE | MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA |
| DEMANDANTE | Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR. |
| DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS | Los hechos de la demanda están dados por antecedentes jurídicos y circunstancias relativos a la expedición de la resolución acusada, de lo cual se destaca que a la solicitud de reconocimiento de personería no fue anexada el acta de la Asamblea de Constitución de la Asociación, y los documentos aportados no indican el cumplimiento de los requisitos de quórum y cobertura territorial a que se refieren las normas que regulan la materia, y que el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, dio un concepto favorable a la solicitud que no era de su competencia. |
| PROBLEMA JURIDICO | ¿Se puede declarar la nulidad de la Resolución núm. 0074 de 5 de febrero de 1997, por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoció personería a la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Fúquene y Cucunubá - Asofuc y ordenó la inscripción correspondiente? |
| TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO | La evolución de la jurisprudencia bajo la vigencia del código contencioso administrativo de 1941 puede clasificarse en materia de procedencia de las acciones de nulidad y de plena jurisdicción en dos etapas: una, el criterio del contenido del acto; dos, la teoría de los motivos y finalidades |
| ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS | En efecto, el asunto analizado en el presente proceso reviste un especial interés para la comunidad ya que se trata de la restitución jurídica de un bien de uso público, que se debe destinar a la satisfacción de necesidades colectivas, que prevalecen sobre el interés individual; por lo tanto, es procedente la acción incoada por el actor de conformidad con la jurisprudencia transcrita. Respecto de las declaraciones contenidas en la parte resolutiva de la sentencia de primera instancia son la consecuencia lógica de la nulidad del acto demandado, es decir, el acto que ordenó la venta de un bien de uso público, que por su naturaleza no era enajenable debe revertirse, no solo anulando el acto respectivo sino fundamentalmente, determinando las consecuencias del mismo que no pueden ser otras que las de anular los registros que materializaron la enajenación.<br>“Respecto a los efectos de las sentencias de nulidad proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa, ha sido reiterada la jurisprudencia de ésta Corporación al precisar que éstos son “ex tunc”, es decir, que producen efectos desde el momento en que se profirió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban, antes de la expedición del acto. Igualmente se ha señalado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre |

| | |
|---|---|
| | un acto de carácter general, afecta las situaciones que no se encuentren consolidadas, esto es, que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción contencioso administrativa". |
| CONCLUSION: Los efectos de la sentencia de nulidad de los actos que violan las normas sustanciales que regulan la materia son ex tunc, es decir que se daría desde su nacimiento, retrotrayendo la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener como si éste no hubiera existido, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas; situación que no se podría predicar del tercero interesado en el resultado de este proceso, ya que se trata de un bien de uso público, no susceptible de enajenación (objeto ilícito). El efecto de la sentencia de nulidad retrotrae las cosas al estado anterior y posibilita al juez, cuando se encuentra involucrado un interés general, para hacer las declaraciones necesarias, en este caso, para cancelar cualquier afectación sobre un bien de uso público. Los perjuicios de los que habla el recurrente ya sea a la Nación o a los particulares será motivo de otro tipo de proceso. Todo esto fundamenta las decisiones del a quo de ordenar la cancelación de la matricula inmobiliaria 252-0011.561 y cédula catastral 01-01-002233 y a la Notaría Única de Tumaco la cancelación de la escritura pública 361 de 23 de mayo de 1990. | |

Fuente: Autores 2018.

**Tabla 9.**

*Sentencia del Consejo de Estado*

| **SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** | |
|---|---|
| **IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA** | SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Bogotá, D. C., cuatro (4) de marzo del dos mil tres (2003) Radicación número: 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030) |
| **MAGISTRADO PONENTE** | MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA |
| **DEMANDANTE** | Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR. |
| **DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS** | Los hechos de la demanda están dados por antecedentes jurídicos y circunstancias relativos a la expedición de la resolución acusada, de lo cual se destaca que a la solicitud de reconocimiento de personería no fue anexada el acta de la Asamblea de Constitución de la Asociación, y los documentos aportados no indican el cumplimiento de los requisitos de quórum y cobertura territorial a que se refieren las normas que regulan la materia, y que el **Instituto Nacional de Adecuación de Tierras**, **INAT**, dio un concepto favorable a la solicitud que no era de su competencia. |
| **PROBLEMA JURIDICO** | Señala como normas violadas los artículos 21 de la Ley 41 de 1993; 1º del Decreto 1380 de 1995; 8 de la Resolución Núm. 019 de 12 de septiembre de 1995; 40 del Decreto 2150 de 1995 y la Resolución Núm. 010 de 1998, por expedición irregular del acto acusado y falsa motivación, puesto que la personería de **Asofuc** fue reconocida sin que se hubiera aportado el acta correspondiente a la asamblea de constitución y elección de dignatarios, exigida por el artículo 1º del Decreto 1380 de 1995, así como tampoco se allegó la constancia de la aprobación de sus estatutos y la relación de asociados con su respectiva identificación. El |

Fuente: Autores 2018

listado aportado no es otra cosa que la relación de usuarios elaborada por la **CAR**, en su condición de organismo ejecutor.

**TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO**

En el mismo sentido anotado en los párrafos anteriores se pronunció la Sala Plena de la Corporación en el caso de Cusiana, sentencia de octubre 29 de 1996, con ponencia de DANIEL SUAREZ HERNÁNDEZ, cuando dijo : ***"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, 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 Nación".***

Esa tesis de la Sala Plena ha sido reiterada en varias oportunidades por las distintas secciones de la corporación, pues ella constituye un importante elemento de seguridad en las situaciones jurídicas creadas por los actos administrativos de carácter particular. Dicho criterio se seguirá en la solución del asunto sub examine.

**ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS**

**Antecedentes y características de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho** El primer código contencioso administrativo, esto es la Ley 130 de 1913, creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales Seccionales con el objeto de que revisaran los actos de las corporaciones o empleados administrativos, a través de las acciones de nulidad y de lesividad. En consecuencia, les asignó, a solicitud del Ministerio Público o de cualquier ciudadano, el conocimiento de las peticiones de nulidad de las ordenanzas y otros actos de las Asambleas Departamentales (art. 52) ; de los decretos y demás actos de los gobernadores; de los acuerdos y otros actos de los concejos municipales y la revisión de los actos del gobierno, no sometidos a la Corte Suprema de Justicia, en el concepto de ser inconstitucionales e ilegales (art. 79). Así mismo, los organismos jurisdiccionales tenían competencia para revisar dichos actos *"en el concepto de ser lesivos de derechos civiles"*, caso en el cual se procedía a petición de quienes tuvieran interés en ello.

**Teoría de los motivos y finalidades** La evolución de la jurisprudencia bajo la vigencia del código contencioso administrativo de 1941 puede clasificarse en materia de procedencia de las acciones de nulidad y de plena jurisdicción en dos etapas: una, el criterio del contenido del acto; dos, la teoría de los motivos y finalidades.

**El criterio del contenido del acto** *a) Los actos creadores de situaciones generales, impersonales y objetivas deben ser demandados mediante el ejercicio de la acción de nulidad … b) Contra los actos, hechos u operaciones administrativos que establecen situaciones individuales y concretas únicamente procede la vía de la plena jurisdicción … c) También la acción de nulidad procede contra los actos condiciones que interesan a la sociedad, tales como aquellos que colocan a una persona dentro de una situación legal y reglamentaria que las inviste de un poder legal.*

**La formulación original de la teoría de los motivos y finalidades** *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 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 meses…*

**La pretensión como elemento de distinción** Posteriormente, 11 años más tarde, la Corporación reiteró y precisó la doctrina de 1961, al introducir la idea de *"pretensión litigiosa"*, como elemento de distinción entre las dos acciones. Se dijo en esa oportunidad, en auto de 8 de agosto de 1972, Mag. Pon. Dr. HUMBERTO MORA, que las acciones de nulidad y de plena jurisdicción se distinguían en el sentido de que la primera buscaba la tutela del orden jurídico abstractamente considerado, sobre la base del principio de jerarquía normativa, lo cual originaba un proceso que, en principio, no llevaba implicado un litigio o contraposición de pretensiones; en tanto que la segunda, tenía por objeto la garantía de derechos privados, vulnerados por actuaciones de la administración, lo cual se lograba mediante el restablecimiento del derecho o el resarcimiento del daño. Agregaba el comentado auto que *"... 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*

**EL CONSEJO DE ESTADO COMO JUEZ CONSTITUCIONAL** El ordenamiento jurídico colombiano ha institutido un control difuso de constitucionalidad, en donde la Corte Constitucional ejerce, entre otros, el control sobre las leyes *"… tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación…"*, en *"los estrictos y precisos términos"* que establece la Constitución, mientras que el Consejo de Estado tiene la cláusula general de competencia para el control de constitucionalidad de los decretos que expida el gobierno, exceptuados los casos en los que la Constitución asigna dicho control a la Corte Constitucional, como sucede, a manera de ejemplo, con "los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución", o con los decretos con fuerza de ley.Para el análisis del papel del Consejo de Estado como juez constitucional en el derecho colombiano debe tenerse en cuenta como punto de referencia la Constitución Política de 1991, pues en ese momento se produjeron cambios importantes en materia de control jurídico de la actividad estatal.

**El control de constitucionalidad del Consejo de Estado antes de 1991** Este control operaba, por lo general, en forma indirecta, a través del ejercicio de la acción de simple nulidad frente a los actos administrativos; y de manera directa, en casos especiales, relacionados con los llamados reglamentos autónomos, y cuando el juez aplicaba la excepción de inconstitucionalidad.

**CONCLUSIONES**

**El control indirecto de constitucionalidad** El antiguo Código Contencioso Administrativo (Ley 167 de 1941), artículo 62, estructuraba el control de legalidad de los actos administrativos sobre la idea de jerarquía normativa, propia del ordenamiento jurídico, en el sentido kelseniano del concepto. Decía dicho artículo siguiente :

*"Podrán ser acusados ante el Consejo de Estado o ante los tribunales administrativos, según las reglas de competencia señaladas en los dos anteriores capítulos, los decretos, resoluciones y otros actos del gobierno, los ministros y demás funcionarios, empleados o personas administrativas, **por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.***

*"Cuando un acto de carácter particular ha sido proferido por un funcionario, empleado o persona administrativa del orden nacional, y con él se viola un reglamento ejecutivo, habrá lugar a recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa".*

En el mismo orden de ideas, el artículo 63 ibídem se refiere a las ordenanzas y demás actos de las asambleas departamentales, los cuales eran acusables **por violación de la Constitución, la ley o el reglamento ejecutivo.** También eran acusables los decretos, resoluciones y otros actos de los gobernadores por los mismos motivos y, además, por violación de las ordenanzas.

Así mismo, el artículo 64 preveía el control de legalidad para los actos de intendentes y comisarios, en términos similares al control de las ordenanzas.

Y, finalmente, el artículo 65 ibídem se refería al control de legalidad de los acuerdos y otros actos de los concejos municipales por ser contrarios a la Constitución, la ley, el reglamento ejecutivo, las ordenanzas departamentales o los reglamentos del Gobernador, así como al control sobre los actos de las autoridades, funcionarios o personas administrativas del orden municipal.

**La decisión de la Corte desconoce el carácter de orden público de las normas procesales.**

Sea lo primero observar que la decisión que se analiza desconoce el carácter de orden público de las normas procesales, al permitirle al actor escoger a voluntad el juez de conocimiento de su causa, alterando así las reglas de competencia. En efecto, al transmutar, a voluntad, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en acción de simple nulidad, por no pedir expresamente el restablecimiento del derecho, la Corte Constitucional permite que el actor convierta los asuntos contencioso administrativos de dos instancias en procesos de única instancia ante el Consejo de Estado, al no fijar en la demanda una cuantía en las pretensiones y afirmar que actúa en aras de preservar la legalidad abstracta. De una pincelada queda borrado el capítulo sobre distribución de competencias entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos de departamento. De manera que a partir de la fecha, si se siguiera el criterio recomendado por la Corte, los asuntos del orden nacional que en acción de nulidad y restablecimiento del derecho son de conocimiento de los tribunales en primera instancia quedan convertidos en asuntos sin cuantía, de conocimiento del Consejo de Estado, en única instancia.

**SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO**

**IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA**

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015). REF.: Expediente núm. 2011-00271-00.

**MAGISTRADO PONENTE**

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

**DEMANDANTE**

FABIOLA PIÑACUÉ ACHICUE.

1.- Que el 23 de febrero de 2010, el INVIMA expidió "Alerta Sanitaria" con el fin de advertir a la población colombiana para que se abstuviera de "consumir y comercializar productos de té, aromáticas, galletas o cualquier alimento que contenga entre sus ingredientes hoja de coca". 2.- Que en ejercicio del derecho de petición, la ciudadana demandante, comunera del resguardo indígena de Calderas, solicitó al INVIMA que retirara y rectificara la Alerta Sanitaria en cuestión, por considerarla ilegal, ya que atenta contra el interés general, por REF.: Expediente núm. 2011-00271-00. Actora: FABIOLA PIÑACUÉ ACHICUE. 3 generar un injustificado agravio contra los pueblos indígenas y varios de sus

| | |
|---|---|
| **DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS** | derechos fundamentales. 3.- Que en respuesta a dicha petición, el INVIMA, con fecha 29 de abril de 2011 y radicado núm. 11038702, esgrimió una serie de argumentos con los que consideró improcedente acceder a su solicitud. 4.- Que en los años 2002 y 2005, la autoridad indígena, en coordinación con distintas autoridades del orden nacional, expidió los registros sanitarios a diferentes productos de hoja de coca. Dichos registros fueron debidamente publicados en el Diario oficial de la República de Colombia y no han sido cuestionados por autoridad competente o derogados. |
| **PROBLEMA JURIDICO** | Considera la parte demandante que con la expedición del acto acusado se violaron las siguientes normas jurídicas: - Constitución Política: artículo 83 (violación al principio de buena fe y confianza legítima). - Decreto Ley 01 de 1984 (C.C.A.): artículo 84 (por falsa motivación e infracción a las normas en que debía fundarse). |
| **TESIS DEL CONSEJO DE ESTADO** | Pese a la validez de la interpretación tradicional, la Sala estima que a la vista del cambio operado en el orden contencioso administrativo a partir de la entrada en vigor del CPACA y de las visibles transformaciones en los modos de actuación de la Administración, cada vez más proclive al uso de instrumentos blandos o atípicos (desde la perspectiva clásica del acto administrativo), resulta procedente<br><br>replantearse esta postura. El alcance restrictivo del control judicial a cargo de los jueces de la Administración prohijado por la línea jurisprudencial en cuestión, así como el efecto de crear una suerte de inmunidad jurisdiccional a favor de actos que pese a ser expresión de la función administrativa presentan solo efectos orientativos, instructivos o informativos al interior de la Administración (ad intra) o hacia los particulares (ad extra), y el hecho de encerrar un desconocimiento de la regla hermenéutica según la cual todos los enunciados jurídicos deben interpretarse de tal forma que produzcan un efecto útil y que esta clase de<br><br>interpretaciones debe preferirse sobre aquellas que supongan una redundancia en las disposiciones de la ley,llevan a la Sala al convencimiento de que es preciso<br><br>replantearse dicha posición y entender que en virtud de lo previsto por el artículo 137 CPACA toda circular administrativa.<br><br>En efecto, y en relación con el primero de los argumentos expuestos en precedencia, encuentra la Sección que como resultado de la línea jurisprudencial comentada resulta un recorte injustificado del ámbito de control de la justicia administrativa, que desconoce que conforme al artículo 103 del CPACA, en línea con lo previsto por el artículo 89 de la Constitución, "[l]os procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico". Lo anterior, a más que al definir el ámbito de la jurisdicción el artículo 104 del CPACA lo hace en términos más amplios que lo previsto al respecto por el artículo 83 CCA, pues mientras que éste último precepto alude al control contencioso sobre "los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones administrativas", aquél hace referencia a "las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa". De modo que al prescindir de la alusión concreta a los actos administrativos para hacer mención al género "actos (…) sujetos al derecho administrativo", más amplio y omnicomprensivo que la categoría empleada por el legislador anterior, es manifiesta la voluntad del legislador de alargar el radio de cobertura del control a cargo de la justicia administrativa más allá de las simples manifestaciones unilaterales de la Administración capaces de producir efectos jurídicos directos. Siendo esto así, es claro que el sometimiento de cualquier manifestación de la Administración Pública al control del contencioso no puede depender únicamente de que se afecten situaciones jurídicas particulares. En tanto que garante de la constitucionalidad y legalidad de las decisiones y actuaciones de las |

| | |
|---|---|
| **ARGUMENTO CENTRAL PREMISAS NORMATIVAS** | autoridades administrativas su control deberá extenderse también a aquellas manifestaciones de la función administrativa que pese a proyectar sus efectos únicamente sobre la órbita interna de la Administración o limitarse a informar o a instar a los particulares a una determinada conducta deben también someterse plenamente a la Constitución y la ley. Aun cuando ello constituye una parte esencial de su cometido, el papel del contencioso REF.: Expediente núm. 2011-00271-00. Actora: FABIOLA PIÑACUÉ ACHICUE. 23 administrativo no se limita exclusivamente a la tutela de los derechos individuales de los particulares. Al envolver un aspecto determinante para la realización de los principios y valores establecidos por la Constitución, así como para el cabal desarrollo y garantía de los derechos colectivos, sociales e individuales reconocidos por la Carta, la guarda de la integridad del orden jurídico es también una misión irrenunciable a cargo de la jurisdicción (artículos 2 y 89 de la Constitución y 103 del CPACA) |
| **CONCLUSIONES** | la Sala declarará no probada la excepción propuesta por la parte demandada, tendiente a que se profiera pronunciamiento inhibitorio, al considerar que la Circular Acusada no es pasible de control jurisdiccional. Propone, igualmente la demandada, la excepción denominada "ineptitud sustancial de la demanda", ya que al citar como violada la norma del artículo 85 del CCA, referida a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la accionante debió agotar el requisito previo de la conciliación prejudicial, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009. Para la Sala, la naturaleza de la Alerta Sanitaria demandada en la que se orienta e informa al público en general para que, entre otras, se "…abstengan de consumir o comercializar productos de té, aromáticas, galletas o cualquier alimento que contenga entre sus ingredientes hoja de coca", reviste naturaleza de acto de contenido general sujeto a control jurisdiccional a través de la acción pública de nulidad, máxime si se tiene en cuenta que con la demanda no se persigue, ni de la sentencia de nulidad que se produjere, un restablecimiento del derecho automático en favor de la actora ni de<br><br>Tercero alguno.<br><br>Por consiguiente, no es admisible que el Estado colombiano, a través de entidades como el INVIMA, induzca a la comunidad en general a que se abstenga de consumir cualquier producto que contenga la hoja de coca, derivados de los territorios indígenas, dado que ello restringiría su desarrollo económico a nivel nacional, pues tal como se mencionó en el fallo transcrito, estos pueblos tienen derecho a proyectar su identidad "más allá del lugar donde está ubicada la respectiva comunidad", ya que lo contrario, "… equivaldría a establecer políticas de segregación y de separación. Las diversas identidades culturales pueden proyectarse en cualquier lugar del territorio nacional, puesto que todas son igualmente dignas y fundamento de la nacionalidad |

Ahora bien, con lo anterior desarrollamos, una serie de teorías que a continuación expondremos:

- **Teoría tradicional o material.**

Se puede afirmar que ni la Ley 130 de 1913 (primer Estatuto sobre la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo), ni la doctrina de la época, acudieron al concepto de la naturaleza de los actos de la administración, para deducir de ahí la procedencia de las acciones contenciosas Algunos doctrinantes acudieron a diferentes criterios para determinar su procedencia y para diferenciarlas, tales como, i) el fin perseguido; ii) las personas que las ejercitan; iii) el procedimiento a emplear, y iv) la oportunidad de hacerlo, tal como se cita en la obra que recibe el nombre de Curso de Derecho Administrativo Teórico y Práctico realizada por el doctrinante Carlos H. (Pareja , 1940). (p.100) En ocasiones, la jurisprudencia del Consejo de Estado acudió al concepto de naturaleza del acto para deducir la procedencia de determinada acción, pero fue a partir de la Ley 167 de 1941, segundo Código Contencioso Administrativo, entre los años de 1941 a 1959, cuando la jurisprudencia del Consejo de Estado concibió la denominada Teoría Tradicional de la procedencia de las acciones contenciosas, sosteniendo, la Sección Primera, en proveído de 14 de abril de 2005, radicación número: 25000-23-24-000-2003-00825-01, que la Acción dependía de la naturaleza del acto cuya legalidad se cuestionaba, así que, tratándose de actos generales, la acción a ejercitar era la objetiva y que tratándose de actos particulares, era la subjetiva. Esta tesis se conoció igualmente por la doctrina como la Tesis Material, tal y como lo indica en su obra Fundamentos Constitucionales de nuestro Derecho Administrativo el Doctor Guillermo (González Charry, 1987) (p.452) y sobre el particular se profirieron diversas sentencias en la época; A partir del 20 de Agosto la (Sentencia, 1959) del Consejo de Estado, a través de su Sala de Negocios Generales, con Ponencia del Magistrado Guillermo González Charry, comenzó a cambiar la denominada Tesis Tradicional o Material, sosteniendo que no era la naturaleza del acto demandado lo que determinaba la procedencia de la acción (lo que

justamente era considerado como restrictivo), sino, el interés afectado por el acto7 (Arciniegas , 1979) (p.7), (González Charry, 1987) (p.452)

Posteriormente, en diversas sentencias, así como en los salvamentos de voto se acoge la posición del 20 de agosto de 1959. Lo que nos indica que en la nueva tendencia o cambio de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado, no ocurrió, como generalmente se sostiene, el 10 de Agosto de 1.961, sino el 20 de Agosto de 1.959 con la sentencia de la Sala de Negocios Generales arriba citada.

- **Teoría subjetiva o de móviles y finalidades.**

En vigencia de la Ley 167 de 1941, y hasta el año 1959, el Contencioso de anulación sólo era viable contra los actos de contenido general o abstracto, por el contrario, el de plena jurisdicción, sólo era viable contra actos de contenido particular, o aquellos creadores de situaciones individuales o concretas.

En (Sentencia, 1961)8, el Consejo de Estado, con Ponencia del Doctor Carlos Gustavo Arrieta, el 10 de agosto del mismo año, rectificó el anterior criterio jurisprudencial, mediante la adopción de la doctrina de los Motivos y Finalidades, como sentencia fundante de ésta doctrina, que con algunas variantes es aplicaba a la fecha. A partir de la consagración de ésta doctrina se buscó distinguir las dos acciones no a partir de la naturaleza propia del acto, es decir, si es de contenido particular y concreto o si es de contenido general o abstracto, sino a partir de los

motivos determinantes y de las finalidades que han conducido a su impugnación en la jurisdicción administrativa.

En el capítulo de Medios de Control desarrollado por la Magistrada de la Sección Tercera del (Consejo de Estado - Sala de Gobierno, 2012), Dra. Olga Mélida Valle De la Hoz, en la obra Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código – Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011, explica con claridad los lineamientos que siguió la doctrina de los móviles y finalidades con la Sentencia del 10 de agosto de 1961, así:

1. Los motivos y fines de la impugnación determinan la acción a incoar.

2. Para la defensa de la legalidad procede la acción de nulidad o de plena jurisdicción.

3. Si opera restablecimiento del derecho automático no procede la acción de nulidad salvo que se intente dentro de los cuatro meses.

4. Si se busca la protección de derechos particulares la acción a incoar es la de plena jurisdicción.

5. Los motivos y finalidades del acto deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas asignan a la acción. (p.149)

Se precisó entonces, que 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 a la administración pública al imperio del derecho objetivo. Pero como la causa y objeto de la acción son incompatibles con la protección

de derechos particulares, al utilizarla con ese último propósito se desnaturaliza la esencia del sistema.

En la referida (Sentencia, 1961) del 10 de agosto, con relación a la aplicación de la doctrina de los motivos y finalidades, se dijo lo siguiente:

*No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. El criterio a seguir para apreciar su procedencia es el que imponen esos mismos preceptos. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que en ella ha señalado la ley, los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia. En los artículos 62 a 66 se repite insistentemente que 'los motivos' que dan oportunidad a su ejercicio son la violación de la Constitución, de la ley y de las otras disposiciones superiores de derecho.*

Dentro de ese concepto de infracción de los estatutos quedan incluidos el abuso, la desviación de poder y la irregularidad formal, porque estas nociones, en realidad, son simples aspectos del fenómeno de la violación legal. De los preceptos en cita se colige que 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 a la administración pública al imperio del derecho objetivo. Pero como la causa y objetivo de la acción son incompatibles con la protección de derechos particulares, al utilizarla con este último propósito se desnaturaliza la esencia del sistema. Habría una simulación de motivos, de intereses y de fines que los textos rechazan implícitamente.

La aceptación de ese sistema traería como consecuencia el desconocimiento de los mandatos legales sobre caducidad de la acción privada. Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas asignan a la acción. Es presumible esta similitud de causas y objetivos cuando se acciona por la vía del contencioso 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 toda la comunidad y lesionan los derechos de todos en el presente y en el futuro. El posible interés que anime al demandante se diluye en el interés general de la sociedad. Distinta es la situación cuando el recurso se dirige contra actos particulares. En este evento, el quebrantamiento de la legalidad no tiene el carácter de continuidad y permanencia, sino que es ocasional, y sólo afecta directa e inmediatamente a determinada persona.

Cuando se utiliza el contencioso de anulación contra actos particulares, la doctrina de los motivos y finalidades opera en dos formas: si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, 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 de que habla la ley. (Sentencia 1961, s/n)

| **SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL** |
|---|
| **IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Corte Constitucional en sentencia No. C-513 de 1994 |
| **MAGISTRADO PONENTE:** Antonio Barrera Carbonell. |
| **DEMANDANTE:** Andrés Varela Falaschi |
| **DESCRIPCION DE LOS HECHOS:** Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión respectiva, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Andrés Varela Falaschi contra el inciso 1o. del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 14 del decreto 2304 de 1989). |

| |
|---|
| **PROBLEMA JURIDICO: ¿**Es inconsttucional el inciso 1o. del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 14 del decreto 2304 de 1989)? |
| **TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente…La acción de nulidad tiene un sólido soporte en el principio de legalidad que surge, principalmente, del conjunto normativo contenido en los arts. 1, 2, 6, 121, 123, Inciso 2o., 124 de la C.P., pero asi mismo tiene su raíz en las normas que a nivel constitucional han institucionalizado y regulado la jurisdicción de lo contencioso administrativo (arts. 236, 237-1-5-6 y 238)*".* |
| **ARGUMENTO CENTRAL: 1)** La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente.<br>2) El Consejo de Estado, además de la función consultiva y de la iniciativa en materia constituyente y legislativa (art. 237, numerales 3 y 4), cumple funciones jurisdiccionales como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señala la ley. Obviamente este carácter supone en estricta lógica que al ser cabeza de dicha jurisdicción existen unos órganos inferiores que igualmente hacen parte del sistema de la justicia administrativa, a los cuales la ley puede atribuir el control de legalidad de los actos administrativos a través de la acción de nulidad o de cualesquiera otras que la misma establezca |
| **CONCLUSIONES:** a) Si la propia Constitución consagra la acción de nulidad en el art. 237-2 e igualmente la misma tiene soporte jurídico en las normas constitucionales que se han analizado, no cabe duda de que el legislador puede regularla a nivel legal, en el código contencioso administrativo, según el art. 150-2. b) En virtud del principio de legalidad, del respeto de la jerarquía normativa y de la institucionalización del Consejo de Estado como supremo tribunal de lo contencioso administrativo, el legislador está habilitado para determinar las diferentes instancias procesales a través de las cuales debe conocerse de la acción de nulidad contra los diferentes actos de la administración. Por lo tanto, no tiene asidero jurídico el argumento del demandante en cuanto considera que la acción de nulidad únicamente es procedente contra los decretos sin fuerza de ley que expida el Gobierno Nacional, pues se repite lo atinente a la estructuración de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y al señalamiento de las competencias a los organismos que la integran es materia reservada al legislador. c) Si el conocimiento de la acción de nulidad puede atribuirse por el legislador a los diferentes órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, igualmente pueden resolver sobre las peticiones de suspensión provisional que naturalmente son accesorias a dicha acción. d) La derogación de la Constitución de 1886, por la norma del artículo 380 no implica, como reiteradamente lo ha reconocido esta Corte, la desaparición del ordenamiento jurídico anterior que tenía fundamento en su normatividad. Además, como se ha visto, el aparte de la norma que se acusa tiene un sólido sustento en la Constitución Política. |

Fuente: Autores 2018

**Tabla 10.**

*Sentencia de la Corte Constitucional*

| **SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL** |
|---|
| IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA: Santa Fe de Bogotá D.C., abril (17) de mil novecientos noventa y siete (1997) Expediente D-1471. Corte Constitucional C-199 de 1997<br>MAGISTRADO PONENTE: Hernando Herrera Vergara |

DEMANDANTE: Jorge Luis Pabón Apicella
PROBLEMA JURIDICO: Cuestiona el demandante la constitucionalidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al condicionar el ejercicio de la acción de nulidad a la solicitud concomitante del restablecimiento del derecho, lo cual en su criterio impide la operancia del principio de legalidad, el cual se fundamenta en que el interés particular debe ceder al general, así como al exigir como presupuesto para ejercerla, la existencia de un derecho particular vulnerado, por lo que sólo podrá ser promovida por el afectado
DESCRIPCION DE LOS HECHOS: En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JORGE LUIS PABON APICELLA promovió ante la Corte Constitucional, demanda contra el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989, la que procede a resolverse por esta Corporación una vez tramitado el juicio correspondiente, previas las siguientes consideraciones.
TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL: la Corte Constitucional en sentencia No. C-513 de 1994, se pronunció en los siguientes términos: "La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente. La acción de nulidad tiene un sólido soporte en el principio de legalidad que surge, principalmente, del conjunto normativo contenido en los arts. 1, 2, 6, 121, 123, Inciso 2o., 124 de la C.P., pero asi mismo tiene su raíz en las normas que a nivel constitucional han institucionalizado y regulado la jurisdicción de lo contencioso administrativo (arts. 236, 237-1-5-6 y 238)".

ARGUMENTO CENTRAL: De conformidad con lo previsto en el artículo 84 del C.C.A., subrogado por el artículo 14 del D.E. 2304 de 1989, "toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro". De esta manera, la finalidad de la acción de nulidad del acto administrativo demandado es la tutela del orden jurídico, a fin de aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho. Esta acción se encuentra consagrada en interés general para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo el tiempo por cualquier persona. Dentro de las características más sobresalientes de esta acción, se encuentran, entre otras, que es pública, no tiene término de caducidad, se ejerce en defensa e interés de la legalidad, la sentencia produce efectos retroactivos, y procede contra actos de contenido general y abstracto. Esta acción está consagrada en el artículo 15 del D.E. 2304 de 1989, y a través de la cual una persona ha sido lesionada por un acto de la administración, puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de la nulidad del mismo por ser contrario a las normas superiores, que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel. Por consiguiente, la referida acción sólo puede ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido violado o vulnerado en virtud del acto administrativo. La Acción de Nulidad se ejerce en interés y con el fin de defender el principio de legalidad, lo que constituye un propósito de interés eminentemente general y no particular. Es una acción pública, razón por la cual puede ser ejercida por cualquier persona. No existe término de caducidad, salvo las excepciones previstas en la ley. Los efectos de la sentencia se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente. Procede contra actos generales e individuales, siempre y cuando sólo se persiga el fin de interés general de respeto a la legalidad. No obstante, según jurisprudencia del Consejo de estado, la acción de nulidad sólo procede contra actos individuales cuando así lo ha previsto expresamente una ley. Por el contrario, la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se ejerce no sólo para garantizar el principio de legalidad en abstracto, sino que también con ella se pretende la defensa de un interés particular que ha sido vulnerado por la expedición del acto administrativo. Esta acción sólo puede ser ejercida por quien demuestre un interés específico, es decir, el afectado por el acto. Para su ejercicio se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa a través de los recursos procedentes ante la misma administración (Decreto 2304 de 1989). Por regla general, tiene un término de caducidad de cuatro meses contados a partir de la notificación, publicación o ejecución del acto definitivo. Cabe agregar que si la parte demandante es una entidad pública, la caducidad es de 2 años.
CONCLUSIONES: a) corresponde al legislador establecer, desarrollar y regular las demás acciones y recursos destinados a defender y garantizar la integridad del orden jurídico y la protección de los derechos individuales. Así lo ha hecho, al consagrar en el Código Contencioso Administrativo las acciones y los recursos contra los actos de la administración, uno de las cuales es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. b) Se trata, pues, de un instrumento cuyo objetivo esencial es la protección del orden jurídico, a través de la declaratoria de nulidad del respectivo acto administrativo cuando este lo quebranta, y la defensa

de los derechos individuales vulnerados como consecuencia de la ilegalidad del acto, mediante el restablecimiento del derecho del particular afectado. c)En efecto, la naturaleza y características de esta acción difieren -como se anotó con anterioridad- sustancialmente de la simple acción de nulidad, por razones que encuentran su fundamento en el ordenamiento contencioso administrativo. Como ya se indicó, la acción impugnada persigue dos objetivos concretos: de un lado, la declaratoria de nulidad del acto contrario a la Constitución o a la ley, y del otro, que se le restablezca en su derecho o se le repare el daño infringido. d) Por ello, lo que quiso el constituyente en el artículo 89 superior, fue no sólo garantizar la defensa del principio de legalidad abstracto del orden jurídico, sino también asegurar y proteger la efectividad de los derechos de las personas consagrados en la Constitución y las leyes, para lo cual defirió en el legislador la labor de establecer y regular los mecanismos para lograr tales fines. e) Conviene señalar, que cuando se pretende ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debe partirse del argumento según el cual, quien la invoca considera que el respectivo acto administrativo vulnera o desconoce el ordenamiento superior, y que, con ello, además, afecta un derecho particular, cuyo titular pretende su reparación o restablecimiento. Si, por el contrario, de lo que se tratase fuese únicamente de obtener la anulación del acto, pues simplemente se ejercería la acción de nulidad.

Fuente: Autores 2018

**Tabla 11.**

*Sentencia de la Corte Constitucional*

| **SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL** | |
|---|---|
| IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA | Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil dos (2002). Corte Constitucional C-426 del 2002 Expediente D-3798 |
| MAGISTRADO PONENTE | RODRIGO ESCOBAR GIL. |
| DEMANDANTE | Félix Francisco Hoyos Lemus |
| DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS | El ciudadano Félix Francisco Hoyos Lemus, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad o la exequibilidad condicionada del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante C.C.A), tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989. El ciudadano demandante argumentaba que esta teoría ya había sido retirada del ordenamiento jurídico, mediante la sentencia C-426 del 2002, en la medida en que el máximo órgano constitucional se opuso al carácter restrictivo de esa tesis jurisprudencial, por limitar la acción de nulidad simple para actos de contenido particular y afectar de manera desproporcionada el derecho al acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso de los ciudadanos. |
| PROBLEMA JURIDICO | Como se deduce del texto de la demanda y de lo expresado en las distintas intervenciones, en el presente juicio le corresponde a la Corte establecer si el alcance normativo reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.), en el sentido de condicionar la procedencia de la acción de simple nulidad contra los actos de contenido particular, a los casos en que la ley lo consagre expresamente o cuando éstos representen interés para la comunidad, resulta contrario a las garantías constitucionales de defensa y acceso a la administración de justicia, particularmente, por no estar contenidas tales exigencias en el texto del precepto acusado ni deducirse de la regla que allí se fija. |
| TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL | De acuerdo con el pronunciamiento, la teoría de los móviles y finalidades tuvo su origen a mediados del siglo pasado, cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 10 de agosto de 1961, consideró que la procedencia de las acciones contencioso administrativas no dependían de la naturaleza o contenido del acto impugnado, sino de los móviles y finalidades señalados en la ley para cada una de tales acciones. Sin embargo, la Corte aclaró que dicha teoría sufrió una importante modificación en los años 90, especialmente a partir de la sentencia del 29 de octubre de 1996, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Así, el Consejo de Estado unificó distintos criterios de |

| | |
|---|---|
| ARGUMENTO CENTRAL | interpretación disímiles, concluyendo que la acción de nulidad procedía excepcionalmente contra los actos administrativos de carácter particular, cuando expresamente lo señalara la ley y en los casos en que aquellos trascendieran el interés personal e interesaran a toda la sociedad, al comprometer el orden social, político o económico del país. En las demás situaciones, el Consejo sostenía que la acción de nulidad simple no procedía frente a actos particulares, por lo que la pertinente sería la de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del plazo de los cuatro meses siguientes al de su notificación.<br>La Corte Constitucional en sentencia No. C-513 de 1994, se pronunció en los siguientes términos: "La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente. La acción de nulidad tiene un sólido soporte en el principio de legalidad que surge, principalmente, del conjunto normativo contenido en los arts. 1, 2, 6, 121, 123, Inciso 2o., 124 de la C.P., pero asi mismo tiene su raíz en las normas que a nivel constitucional han institucionalizado y regulado la jurisdicción de lo la contencioso administrativo (arts. 236, 237-1-5-6 y 238)". |
| CONCLUSIONES | En el año 2002, un ciudadano demandó la constitucionalidad de las interpretaciones que el Consejo de Estado hacía desde 1961 frente al artículo 84 del CCA, es decir, la teoría de los móviles y finalidades, señalando la de la sentencia del 29 de octubre de 1996 como la aplicable de manera dominante. Esa demanda originó la Sentencia C-426 del 2002, que declaró exequible, de manera condicionada, el artículo 84 del CCA, "siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto". La Sala Plena del Consejo de Estado, se opuso a esa providencia, alegando entre otros argumentos, la falta de competencia del máximo órgano constitucional para conocer de las interpretaciones judiciales y el desconocimiento del orden público de las normas procesales al permitirle al actor escoger la acción a invocar.<br>Respecto de esta última decisión, salvaron el voto varios magistrados, quienes no aceptaron que fuera necesario dicho pronunciamiento constitucional, en tanto que, a su juicio, no era cierto que a partir de 1996 la jurisprudencia del Consejo de Estado hubiese sido realmente uniforme y dominante al aplicar la teoría de los móviles y finalidades, pues varios fallos demostraban lo contrario. En consideración con lo anterior, la Corte Constitucional encontró que el debate justificó la intervención del legislador en la definición del alcance concreto del mecanismo de nulidad simple, lo que, finalmente, se dio con la expedición del CPACA, precisamente con el artículo 137, sin que por ello sea inconstitucional. |

Fuente: Autores 2018.

**Tabla 12.**

*Sentencia de la Corte Constitucional*

Fuente: Autores 2018.

| **SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL** |
|---|
| IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA: Bogotá, D. C., seis (6) de mayo de dos mil quince (2015). Corte Constitucional C-259 del 2015 Expediente D-10453 |

MAGISTRADO PONENTE: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
DEMANDANTE: Jorge Eduardo Zamora Acosta

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS: El señor Jorge Eduardo Zamora Acosta solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del aparte previamente subrayado del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 - en adelante CPACA-, o en su defecto, que éste se adecue a los preceptos de la Carta Política, en la medida en que, a su juicio, tales aspectos normativos resultan contrarios al artículo 243 de la Constitución, relacionado con la figura de la cosa juzgada constitucional. En efecto, poniendo en contexto los orígenes y estructura del artículo 137 del Nuevo Código Contencioso Administrativo, el señor Zamora Acosta sostiene que en varias memorias sobre su redacción y creación, se ha señalado que el nuevo artículo del Código Contencioso Administrativo, acoge expresamente la teoría de los móviles y las finalidades sobre la nulidad de los actos administrativos de carácter particular, que según el demandante, fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002[1], y que a su juicio, en sucesivas sentencias del Consejo de Estado, se ha desobedecido de manera reiterada. Para el ciudadano, la sentencia C-426 de 2002, estudió precisamente la interpretación que el Consejo de Estado venía dándole al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo anterior, bajo la teoría jurisprudencial descrita, concluyendo que atentaba de manera desproporcionada contra el derecho de acceso a la justicia, al impedir que el particular pudiera someter al control de legalidad, actos de carácter particular y concreto que no cumplieran con los requisitos impuestos por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo. Bajo tales consideraciones, la sentencia que se cita, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 84 del C.C.A., declarando su constitucionalidad, "siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta sentencia". Esta determinación de la Corte Constitucional, para el señor Zamora Acosta, no es otra cosa que haber declarado inexequible la teoría de "los motivos y las finalidades" del Consejo de Estado, la cual en su opinión, "como conceptúa la Corte, resulta ser desproporcional y le impone al ciudadano una carga que hace nugatorio el derecho al acceso a la administración de justicia y al debido proceso".

PROBLEMA JURIDICO: De acuerdo con los argumentos previamente expuestos, le corresponde a esta Corporación en *primer lugar*, establecer si la demanda presentada por el señor Jorge Eduardo Zamora Acosta es apta, y si reúne en esta oportunidad, los requisitos necesarios para generar una decisión constitucional de fondo.

En *segundo lugar*, de ser superado de forma positiva el estudio sobre la idoneidad de la demanda, deberá determinar esta Corporación si los apartes acusados del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 desconocen efectivamente o no, el artículo 243 de la Carta, por existir aparentemente cosa juzgada material en relación con la sentencia C-426 de 2002, dadas las consideraciones de esa providencia sobre la *teoría de los móviles y las finalidades*. A partir de este análisis, deberá la Corte evaluar finalmente, si la norma acusada se ajusta a la Constitución, sobre la base de los cargos presentados en la demanda.

Ahora bien, la respuesta a la pregunta constitucional de fondo, gira alrededor de una serie de temas relevantes que deben ser debidamente valorados por esta Corporación en el curso del análisis constitucional subsiguiente, relacionados con la naturaleza de la teoría de los móviles y las finalidades; el alcance de la cosa juzgada material en la jurisprudencia constitucional para el caso de las sentencias de constitucionalidad condicionada; la posibilidad de declarar exequible o inexequible, por sí misma, una interpretación judicial normativa, es decir, una regla jurisprudencial, de una manera abstracta, y el papel determinante del Legislador, en la solución de conflictos interpretativos de las normas legales.

Desde esta perspectiva, para lograr un análisis efectivo que permita dar una respuesta constitucional concreta sobre el cargo de la demanda, esto es sobre la existencia de la cosa juzgada material en este caso, esta Corporación debe revisar de manera preliminar, los siguientes temas jurídicos: (i) la cosa juzgada constitucional y en especial, la llamada cosa juzgada "material", así como el alcance de las declaraciones de constitucionalidad condicionada que profiere esta Corporación. (ii) El estado actual de la jurisprudencia constitucional en lo que respecta a la capacidad de esta Corte para conocer de interpretaciones judiciales y el fundamento de esa aproximación. (iii) La teoría de los móviles y las finalidades y la ratio *decidendi* de la sentencia C-426 de 2002. Y finalmente, (iv) las competencias del Legislador en materia procesal y la naturaleza del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

TESIS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL: La figura de la cosa juzgada material y los alcances de la declaratoria de exequibilidad condicionada, en el control de constitucionalidad. La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal, que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, y que le otorga a las decisiones tomadas en las sentencias de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitiva, en la medida en que es una figura que evita que se reabran juicios de constitucionalidad sobre disposiciones y cargos previamente examinados por esta Corporación.

De este modo, la cosa juzgada a la que alude el artículo 243 superior, tiene dos efectos importantes. En *primer lugar* -y como una autolimitación dirigida a los jueces constitucionales-, esta figura impide que los falladores se pronuncien nuevamente sobre lo ya decidido o resuelto en providencias constitucionales anteriores[21], o que se inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas que ya han sido sometidas a decisiones constitucionales definitivas, con el objeto de promover la estabilidad de las sentencias judiciales y la seguridad jurídica.

La jurisprudencia constitucional sobre el control constitucional de las interpretaciones judiciales. La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente, que no le corresponde al juez constitucional, en principio, resolver controversias suscitadas en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley, pues el objeto principal del control constitucional, es el de realizar un juicio abstracto de confrontación entre las normas acusadas y la Carta Política, para derivar de allí su conformidad u oposición con el texto constitucional. De allí que no le compete en principio a la Corte, cuestionar el sentido o alcance que a tales disposiciones le hayan fijado las autoridades judiciales correspondientes, en la medida en que los conflictos que surgen en la aplicación de la ley, deben ser resueltos por los jueces ordinarios.

ARGUMENTO CENTRAL: A esa providencia de la Corte Constitucional, le siguieron en este tema, otros pronunciamientos del Consejo de Estado, tales como la Sentencia 5683 del 4 de marzo de 2003, en la que esa Corporación presentó una serie de razones por las cuáles analiza y considera que no está obligada a aceptar la posición del Tribunal Constitucional en este tema, dadas las inconsistencias prácticas que supuestamente esa sentencia generaba, por lo cual se reafirmaba la doctrina consagrada en el fallo de octubre de 1996, sobre los *móviles y finalidades*.

La sentencia C-426 de 2002 y su ratio decidendi. En la providencia que se cita, la Corte Constitucional resolvió una demanda presentada contra el artículo 84 del Decreto 01 de 1984, por vulnerar los artículos 2º, 29 y 229 de la Carta. Para el accionante, en esa oportunidad, atendiendo lo señalado en la sentencia C-1436 de 2000, la Corte Constitucional estaba habilitada para conocer de los juicios de inconstitucionalidad dirigidos contra las interpretaciones de las normas, adelantadas por los operadores jurídicos. Desde esta perspectiva, la inconstitucionalidad del art. 84 del C.C.A. estaba fundada a su juicio, en la interpretación que el Consejo de Estado había dado al texto de ese artículo con la doctrina de los *móviles y finalidades*, al decidir oponerse a que "*el acto particular y concreto pueda ser atacado mediante la acción de simple nulidad, si la eventual sentencia de nulidad restablece el derecho del actor, o el acto no tiene trascendencia social*".

El sentido normativo atribuido por el Consejo de Estado al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, - *esto es, el correspondiente a la tesis de los móviles y las finalidades de 1999-*, vulnéralos derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, en la medida en que establece una interpretación restrictiva de la norma porque formula requisitos adicionales no contenidos en el texto de la misma, que tampoco se derivan de su verdadero espíritu y alcance.

Por consiguiente, ya que la Corte puede controlar constitucionalmente las interpretaciones ajenas a la Carta, debe entenderse que la acción de simple nulidad, procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico. Si lo que persigue el demandante es la reparación de los daños antijurídicos causados, lo que procede es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Como consecuencia de la anterior determinación, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, ajustado con la siguiente condición: "*siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia"*

La sentencia C-426 de 2002 que aquí se describe, ha sido desde entonces, un nuevo paradigma que, para algunos doctrinantes, transformó el sistema de acciones contencioso administrativas, mientras que para otros, por el contrario, fue una providencia equivocada, porque fue más allá de los límites analíticos del derecho viviente, con lo cual contradijo su propia doctrina constitucional por ofrecer más perplejidades que transformaciones reales, en el acceso a la justicia. No obstante, por ser una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, es de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades, incluyendo el Consejo de Estado. No obstante, eso no significa que se hubiere superado el debate, pues para algunos se mantiene vigente la confrontación hermenéutica de las altas cortes sobre la procedencia de las dos acciones básicas contencioso administrativas, que sigue siendo un motivo de debate en escenarios judiciales, en los que la teoría de los móviles y las finalidades se mantiene plenamente vigente.

CONCLUSIONES: Así las cosas, independientemente de las tesis que hayan sido expuestas en el seno del máximo órgano de la jurisdicción administrativa para delimitar la procedencia de la acción de nulidad contra actos de contenido particular, la formulación y exigencia de requisitos adicionales no contenidos en el texto de la norma acusada ni derivados de su verdadero espíritu y alcance, representan, sin lugar a dudas, una carga ilegítima para los administrados que afecta y restringe de manera grave el ejercicio de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso, pues, lo ha dicho la Corte[l], el intérprete no puede hacer decir a las normas lo que éstas no dicen, mucho menos si el sentido que les atribuye excede su verdadero contenido y no se ajusta al texto de la Constitución Política". (El resaltado fuera del original). Y esta conclusión es para la Corte muy importante, porque evidencia que, en estos momentos nos encontramos frente a dos normas muy distintas: la primera, de creación eminentemente jurisprudencial y expulsada del ordenamiento jurídico por las razones expuestas y la segunda de creación eminentemente legislativa. La primera, reconducida por la Corte al querer original del Legislador, a través de un condicionamiento que amplía el acceso a la acción de nulidad simple, bajo la idea de la ausencia de límites del Legislador; y una segunda, creada por la misma ley, a partir de premisas que como vimos, no fueron excluidas del ordenamiento jurídico y que tampoco materialmente fueron evaluadas como inconstitucionales por esta Corporación. En consecuencia, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, no revivió las mismas normas contenidas y expulsadas del artículo 84 del C.C.A que fue objeto de análisis en la Sentencia C-426 de 2002, ni se trata de contenidos

normativos idénticos a los que ya fueron objeto de estudio, ni sus efectos, son los mismos. No se trata de los mismos contenidos, por lo que, como lo ha reconocido esta Corporación, no se configura cosa juzgada material, cuando existe una "modificación ... que de algún modo altere los efectos de la norma" En este caso, el hecho de que el Legislador haya adoptado el papel que extraña la sentencia C-426 de 2002, en desmedro de la posición reprochada al juez contencioso administrativo de cierre, es una modificación determinante en los efectos y contenidos normativos de los dos preceptos.

Bajo esos supuestos, como la doctrina de los móviles y las finalidades en sí misma, no fue separada del ordenamiento, el Legislador podía acoger algunas de las premisas de esa teoría, como en efecto lo hizo en el artículo cuestionado, sin violar con ello, la cosa juzgada constitucional. Además, el contexto en el que se inscribe el artículo 137 del CPACA, como se dijo previamente, es diferente al del artículo 84 del C.C.A. Se trata de preceptos que, aunque contienen una referencia similar a la teoría de los móviles y las finalidades, formalmente son distintos y pertenecen a diversos estatutos contencioso administrativos, lo que implica que hayan sido expedidos en momentos jurídicos e históricos distintos y por autoridades estatales completamente diversas, como se ha visto. Esa referencia además, no es casualidad, porque el Legislador, con la norma en particular objeto de análisis, se dio a la tarea de armonizar las visiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la acción de nulidad, para finalmente arribar a un postulado propio. Por esa razón no sorprende que se acoja una de las variantes de la teoría de los móviles y finalidades, y al mismo tiempo, se regulen expresamente algunas de las reglas previstas en la sentencia C-426 de 2002, las cuales pueden evidenciarse fácilmente en el parágrafo del artículo 137 del CPACA, que incluye casi de manera expresa, consideraciones concretas de esta Corte. Por todo lo anterior, es claro que el Legislador tenía la potestad libre de determinar los alcances del artículo137 del CPACA y de considerar pertinente la positivización de la teoría de los móviles y las finalidades consolidada por el Consejo de Estado, junto con las recomendaciones propuestas por la Corte Constitucional en relación con el acceso a la justicia. Lo anterior permite comprender, porqué a la luz de la sentencia C-426 de 2002, la existencia del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en sí mismo considerado, no ofrece resistencia: ahora es el Legislador, en su autonomía, quien define el alcance del derecho de acceso a la administración de justicia, para facilitar la tutela judicial efectiva de los derechos en materia del medio de control de nulidad, y no el juez, en su hermenéutica propia, desligada del Legislador, cualquiera que esta sea. Por consiguiente, es fácil concluir que no existe violación del artículo 243 superior, por lo que el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, parcialmente acusado, será declarado exequible, por el cargo analizado.

Con esto damos por finalizado nuestro segundo objetivo del cual resaltamos la importancia de la teoría de los móviles y fines en nuestro derecho administrativo colombiano, aquí vemos la necesidad de un concepto claro, expreso y sucinto en el ámbito de a cuales actos administrativo pueden aplicarse la simple nulidad o la nulidad con restablecimiento de derecho y es que el nisiquera el consejo de estado logro una tesis inamovible puesto que desde 1961, ha venido cambando sus conceptos de un lado hacia otro.

El primero de ellos fue :" Si procede la acción de simple nulidad contra actos de contenido particular, salvo cuando su declaración conlleve el restablecimiento automático de los derechos del actor, caso en el cual, debe ejercitarse dentro del término de caducidad previsto en la ley para

la acción de nulidad y restablecimiento.” Y hasta el momento todo claro teníamos la definición claro de cuando procedía la simple nulidad contra actos de contenido particular y los casos excepcionalmente donde procedía la acción  nulidad y restablecimiento de derecho; cuando luego aparece una nueva tesis en donde: “Excepcionalmente Sólo cuando: 1. Este previsto expresamente por el legislador y, 2 Cuando el acto conlleve un interés para la comunidad que afecte de manera grave y evidente el orden público económico y social”. Notamos la importancia de que la corte constitucional hiciera uso de sus funciones constitucionales para aclarar lo que el Consejo de Estado, no ha podido aclarar ni encontrara una tesis fuerte y que no se modificara por el pasar del tiempo.

En cuanto al DERECHO COMPARADO también resaltamos la importancia en los siguientes países, que aunque no tengan el mismo derecho administrativo que el colombiano, nos dan bases fundamentales y solidas sobre el tema.

- ESPAÑA: La ley 27 de 1956, es la reguladora de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Precisó la existencia de dos clases de pretensiones administrativas la primera es la declaración de nulidad de un acto y la segunda es la solicitud de reconocimiento de la situación jurídica individualizada donde se busca el reconocimiento de una situación particular y la adopción de medidas para hacer efectivo el restablecimiento. Pueden hacer uso de estos recursos todas las personas naturales o jurídicas que posean un derecho o interés legítimo el cual ha sido lesionado con la actuación de la administración. Anteriormente se decía que solo podían demandar

quienes tuvieran un derecho subjetivo y que debía estar probado dentro del proceso, “hoy se ha ampliado el derecho a todas las personas que tengan o no un interés directo, sino un interés legítimo en la contestación de actos administrativos. Lo importante es el interés que tenga el ciudadano y no la calidad del acto particular o general (Bautista, 2009, p.200). Dentro de las pretensiones se encuentran la posibilidad de demandar la anulación de una decisión administrativa, solicitar el restablecimiento de derechos y condenar al ente administrativo por su actuación.

- ALEMANIA: Vale decir que su derecho administrativo está configurado con base a la teoría de los derechos subjetivos, existen dos recursos tendientes a analizar la legalidad de los actos administrativos. Estos son el recurso de anulación y el recurso de carencia, el primero tiene como finalidad anular el acto administrativo, la acción de carencia es utilizada cuando la administración se ha rehusado a tomar una decisión. Son titulares de los recursos de nulidad en Alemania las personas lesionadas por sus derechos con la emisión de un acto, “es decir que recaen solo sobre decisiones que alteran situaciones particulares pero existe la posibilidad de que terceros que hayan sufrido daños con dichos actos exijan la anulación para evitar o dar fin a los perjuicios que han recibido”. Este aspecto subjetivo debe ser planamente demostrado dentro del proceso en aras de reconocer algún derecho.

- CHILE: En el ámbito de la nulidad de derecho público, la legitimación activa para demandar está dada por la titularidad de un derecho subjetivo o un interés cualificado.

Así, podrían demandar la nulidad de un acto administrativo no solo aquellos que se vean privados de un derecho subjetivo por un acto ilegal, sino aquellos cuya actuación atente contra un interés cualificado. A pesar de que en el Derecho administrativo chileno no se distingue entre acciones de nulidad y plena jurisdicción, en este caso, el derecho a la indemnización de perjuicios. Se trata de una clasificación que ha ido ganando terreno en la jurisprudencia del máximo tribunal. Así en una serie de fallos de la Corte Suprema se hace esta distinción. Es decir, entre acciones ejercidas sólo para obtener la nulidad del acto administrativo y acciones que además persiguen la declaración de un derecho. Así por ejemplo, en sentencia de fecha 28 de junio de 2007; "Que el análisis del recurso, habida cuenta del contenido complejo de la demanda planteada en estos antecedentes, según se dejó constancia en el basamento octavo ante precedente, conduce a dejar formulada una necesaria distinción entre las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquéllas que miran a la obtención de algún derecho en favor de un particular. Las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efectos generales, "erga omnes" y requieren de una ley expresa que las consagre, como ocurre con el artículo 140 de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que instituye el reclamo de ilegalidad contra las resoluciones u omisiones ilegales de los órganos municipales. En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos, perteneciendo a esta clase la que se ha entablado en autos, en que la nulidad del acto administrativo se persigue con el propósito de obtener la declaración de un derecho en favor del demandante, la indemnización de perjuicios, en lo específico" (Bermudes, 2010, p.110).

- ITALIA: El interés legítimo es una categoría sustancial distinta y diferenciada del derecho subjetivo. Este interés se relaciona con el ámbito administrativo, con la posición que tiene un individuo frente a la actividad desplegada por la administración frente a ciertas normas.

- FRANCIA: Tiene una tendencia especial y habilita a los particulares para actuar frente a la administración no solo en aquellos casos que se detente un derecho subjetivo sino también un interés general. De esta forma la titularidad de la acción para impugnar los actos administrativos es la existencia de un interés procesal. Así mismo también estarán habilitados los ciudadanos que se han afectado por una regulación pública que les provoque eventualmente un perjuicio.

### 4.3. Resultados del Tercer Objetivo Específico

- Crear un paralelo de las posiciones del consejo de estado y la corte constitucional, referente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

**Tabla 13.**

*Paralelo de Posiciones Jurídicas*

| PARALELO DE POSICIONES JURIDICAS | |
|---|---|
| **CONSEJO DE ESTADO** | **CORTE CONSTITUCIONAL** |
| "La razonabilidad de esa diferencia está en relación directa con los objetivos y finalidades de las dos acciones, ya que la primera sólo tiene por mira la restauración de la legalidad y del orden jurídico, general al obtenerse por la jurisdicción … la nulidad del acto jurídico que se dice causante del respectivo quebrantamiento, y por el contrario, la segunda, más que volver por el imperio de la normalidad legal violentada, desde un punto de vista genérico y altruista, lo que procura dentro del llamado por la ley 'restablecimiento del derecho', no es cosa distinta a la de que se declare a cargo del Estado una indemnización no siempre de orden moral simplemente, sino de índole patrimonial (Arrieta, 1959). | Por lo tanto, la Corte sostuvo que la procedencia de la acción de simple nulidad, y la de nulidad y restablecimiento del derecho, no está determinada por "el contenido del acto administrativo demandado", ni por los "efectos que de éstos se puedan derivar", sino por "la naturaleza de la pretensión" que se formule, pues: "La promoción o iniciación del proceso, su desarrollo e instrucción y la posterior decisión, encuentran como referente válido la declaración de voluntad del demandante o lo que éste pida que se proteja, sin que tenga por qué incidir en la actuación la condición del acto violador o sus efectos más próximos (Escobar Gil, 2002) |
| "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 su finalidad es las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo." (Arrieta, 1961) | Si la pretensión procesal del administrado al acudir a la jurisdicción era la de sólo impugnar la legalidad del acto administrativo, no existía razón para desconocer el interés por el orden jurídico y privarlo del acceso a la administración de justicia. |
| "que las acciones de nulidad y de plena jurisdicción se distinguían en el sentido de que la primera buscaba la tutela del orden jurídico abstractamente considerado, sobre la base del principio de jerarquía normativa, lo cual originaba un proceso que, en principio, no llevaba implicado un litigio o contraposición de pretensiones; en tanto que la segunda, tenía por objeto la garantía de derechos privados, vulnerados por actuaciones de la administración, lo cual se lograba mediante el restablecimiento del derecho o el resarcimiento del daño" (Mora, 1972). | Concluye 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. |
| Se reafirma en sus argumentos y agrega otro para distinguir la "acción" de plena jurisdicción de la de nulidad simple y es que en esta última no existe en realidad un litigio ya que, el interés del accionante es el mismo de la sociedad, esto es el restablecimiento del orden jurídico. En cambio, tratándose de la "acción" de plena jurisdicción, existe una verdadera pretensión litigiosa, que fue el concepto con el que se innovó la doctrina de móviles y fines" (Santofimio, 2004, p.140) | manifiesta la declaratoria de inconstitucionalidad de la jurisprudencia del Consejo de Estado; mediante la acción pública de inconstitucionalidad, que concluyó, con la inexequibilidad o exequibilidad condicionada del artículo 84 C.C.A., bajo la tesis que es posible plantear juicios de inconstitucionalidad contra interpretaciones que de las normas jurídicas hagan los operadores jurídicos, cuando las mismas involucran un problema de carácter constitucional; concluye la Corte Constitucional 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 el pronunciamiento |

| | |
|---|---|
| | judicial en estos casos es única y exclusivamente de legalidad en abstracto, sin que el afectado pueda entrar a solicitar la reparación del daño antijurídico derivado de dicho acto. Resalta la Corte Constitucional que con la jurisprudencia que venía desarrollando el Consejo de Estado, dicha doctrina desconocía el derecho al debido proceso art.29 constitucional y el libre acceso a la administración de justicia art. 229 constitucional |
| Expresa 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." pretensión es exclusivamente "el control de legalidad en abstracto".. (Suárez, 1996) | Por su parte la Corte Constitucional mediante el control 9 que esta hace de las leyes, condiciona lo prescrito en la ley 270 de 1996 a la "ratio decidendi" contenida en la parte motiva de las sentencias de control de constitucionalidad, la cual sí obliga a los jueces; estructurando un examen de constitucionalidad de los artículos 84, 85 y 136 del código contencioso administrativo en el cual declara la exequibilidad condicionada del artículo 84 del código contencioso administrativo10,el cual es de origen doctrinario constitucional dentro del ámbito legal colombiano, acogido de la jurisprudencia europea, la cual modulaba las sentencias, las cuales denominaba " portadoras de restricciones específicas". |
| la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 4 de marzo de 2003, M.P. Manuel Santiago Urrueta Ayola, reiteró que la teoría de los motivos y finalidades permite mediante el ejercicio de la acción de simple nulidad el estudio de la legalidad de actos administrativos de carácter particular, "únicamente en los casos previstos en la ley", y cuando el acto administrativo acusado comporte "un especial 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 (Urrueta, 2003) | La Corte Constitucional, en su análisis jurisprudencial, que 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. Una invocando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 C.C.A.), caso en el cual lo hace motivada por el interés particular de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño antijurídico; la otra es viable en la medida en que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no se intente o no se ejerza dentro de los cuatro meses de que habla la ley (art. 136 C.C.A.), quien se considere directamente afectado o un tercero, podrán promover la acción de simple nulidad en cualquier tiempo (arts. 84 y 136 del C.C.A.), pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador. |
| La Teoría de los Motivos y Finalidades, "no es la naturaleza del acto que se demanda el que determina el tipo de acción incoada" sino los objetivos y las consecuencias que de ella se derivan, las que finalmente estructuran la clase de acción propuesta. "La acción objetiva de nulidad tiene como finalidad única la de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta y la subjetiva de nulidad y restablecimiento, adicional a lo anterior, el restablecimiento del derecho y la reparación del daño." (Velilla, 2008) | Finaliza la Corte Constitucional sobre el tema del condicionamiento de exequibilidad, que hace de las leyes y reitera16 que no es algo aledaño, anexo o accidental al fallo de exequibilidad que la Corte profiere, y goza, en consecuencia, de la obligatoriedad integral de aquél, puesto que participa, por su misma esencia, del contenido judicial que le es propio; además señala17 que incurre en arbitrariedad por desconocimiento de una disposición vinculante el funcionario judicial que toma una decisión por fuera de esa preceptiva y desconocer este mandato vulnera abiertamente la propia Constitución (art.243 C.P.) |

Fuente: Autores 2018.

## 4.4. Resultados del Tercer Objetivo Específico

- Posición de la teoría de los móviles y finalidades, en el actual código contencioso administrativo.

El propósito del nuevo Código de lo Contencioso Administrativo, fue articular el nuevo procedimiento administrativo con la Constitución Política y con las realidades sociales del Estado Colombiano y de la Administración, con el fin de garantizar el respeto por los derechos fundamentales.

La Ley 1437 de 18 de enero de 2011 (nuevo Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo), estableció en su Título III de la parte segunda a partir del artículo 135 al 148, los Medios de Control que son de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; éste código no crea ningún nuevo medio de control de los ya existentes en el Decreto 01 de 1984 y en otras disposiciones constitucionales y legales, lo que hace es compilar los mecanismos judiciales existentes diseñados para controlar las actividades del estado, de la siguiente manera:

1. Nulidad por Inconstitucionalidad (artículo 135)

2. Control Inmediato de Legalidad (artículo 136)

3. Simple nulidad (artículo 137)

4. Nulidad y Restablecimiento del Derecho (artículo 138)

5. Nulidad Electoral (artículo 139)

6. Reparación Directa (artículo 140)

7. Controversias Contractuales (artículo 141)

8. Repetición (artículo 142)

9. Pérdida de Investidura (artículo 143)

10. Protección de los derechos e intereses colectivos (artículo 144)

11. Reparación de los perjuicios causados a un Grupo (artículo 145)

12. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley (artículo 146)

13. Nulidad de Cartas de Naturaleza y de las Resoluciones de Autorización de Inscripción (artículo 147)

14. Control por vía de excepción (artículo 148)

Así, se compilan entonces los mecanismos judiciales para garantizar el principio de legalidad en las actuaciones de la administración y de quienes ejercen funciones públicas, ahora bien, el acto de impugnar o la posibilidad de hacer oposición a una decisión, "Es la posibilidad de controvertir todos los actos administrativos ante la misma administración (en sede administrativa), cuando se trata de actos particulares que ponen fin a una actuación administrativa y, en general, ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante las acciones pertinentes. Sin lugar a dudas los Actos Administrativos son susceptibles de ser cuestionados en su validez, de donde la impugnabilidad viene a ser una característica común de

los mismos, sin excepción alguna, según se desprende de los artículos 137 y138 del C.P.A.C.A., que contempla la ACCIÓN DE NULIDAD y LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, así como en la jurisprudencia; y es de consecuencia lógica, o mejor, la contrapartida necesaria de la presunción de legalidad" (Berrocal, 2009, p.231)

Teniendo en cuenta el objeto de la presente investigación, sólo nos centraremos en explicar los medios de control de nulidad simple y nulidad con restablecimiento del derecho, medios de control que se comprometen en la Teoría de los Móviles y las Finalidades.

***Nulidad como medio de control judicial en el nuevo código (Artículo 137, Ley 1437 de 2011).***

El cambio de normatividad, genero la necesidad de entender el alcance del nuevo ordenamiento jurídico, para tal efecto en la obra Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código – Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 20115, en el capítulo de Medios de Control desarrollado por la Magistrada de la Sección Tercera del Consejo de Estado Dra. Olga Mélida Valle De la Hoz, explica con suficiencia el medio de control de Nulidad - (Consejo de Estado- Sala de Gobierno, 2012). En la obra se expresa, que el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula la nulidad en relación con los actos administrativos de carácter general. Así mismo, se manifiesta que se mantienen las causales de nulidad establecidas en el artículo 84 del anterior Código Contencioso Administrativo, del cual se transcribe su texto original, así:

ARTICULO 84. ACCIÓN DE NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, la nulidad de los actos administrativos. Esta acción se denomina de nulidad y procederá no solo cuando dichos actos infrinjan las normas a las que debían estar sujetos, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera.

Estos motivos podrán invocarse en todas las acciones en que se impugne un acto administrativo, cualquiera que sea su finalidad. Esta acción procede contra los actos de carácter definitivo; excepcionalmente contra los preparatorios, de trámite y de ejecución en los casos de los artículos 50, 88 y 153 de este Código.

Son objeto también de esta acción los conceptos y circulares que la administración quiera aplicar de modo general, así como los actos de certificación y registro cuyo control no haya sido atribuido expresamente a otra jurisdicción. Colombia, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, ahora cuenta con un medio de control más amplio, del tradicionalmente contemplado en el ordenamiento jurídico anterior, la nulidad, como medio de control de los actos de carácter general, en el nuevo código, puede ser incoada por cualquier persona en nombre propio o a través de apoderado judicial, cuando el acto haya sido expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o con falsa motivación o desviación de las atribuciones de quien lo profirió, hasta éste punto, no se evidencia cambio alguno y se conserva la redacción del artículo

84 del Decreto 01 de 1984. Pero más adelante se observa que la Ley 1437 de 2011, restringió el ejercicio de la nulidad a los actos administrativos de carácter general, circulares de servicio, de certificación y registro, para evitar que la misma sea instaurada en forma abusiva para controvertir actos de carácter particular cuando la acción propia para demandarlos ha caducado.

En la citada obra, se manifiesta que, para evitar tal abuso, el texto del nuevo Código establece cuatro casos en los que se podría incoar la acción de nulidad contra actos de contenido particular, así:

1. Cuando no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo.

2. Cuando se trata de recuperar bienes de uso público.

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

4. Cuando la Ley lo disponga expresamente.

Las excepciones incluidas en el artículo 137 del nuevo Código, son producto de la aplicación de la doctrina denominada de los móviles y finalidades; para mayor ilustración se transcribe el artículo del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así

***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. (Ley 1437 de 2011, s/n)

***Nulidad y restablecimiento del derecho como medio de control judicial en el nuevo código (artículo 138, ley 1437 de 2011).***

El cambio de normatividad, generó la necesidad de entender el alcance del nuevo ordenamiento jurídico, para tal efecto, en la obra Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código – Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 20116, en el capítulo de Medios de Control desarrollado por la Magistrada de la Sección Tercera del Consejo de Estado Dra. Olga Mélida Valle De la Hoz, explica con suficiencia el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho (Consejo de Estado- Sala de Gobierno, 2012)

Se manifiesta en la citada obra, que el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula la nulidad y restablecimiento del derecho en relación con los actos administrativos de carácter particular. Así mismo, se dice que se mantienen las causales de nulidad y restablecimiento del derecho establecidas en el artículo 85 del anterior Código Contencioso Administrativo, del cual se transcribe su texto original, así:

ARTICULO 85. ACCIÓN DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica, podrá pedir que, además de la anulación del acto administrativo, se le restablezca en su derecho, o se le repare el daño.

La misma acción tendrá quien, además, pretenda que se le modifique una obligación fiscal, o la devolución de lo que pagó indebidamente. (Decreto 01 del 2 de enero de 1984, s/n)

Colombia, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, cuenta con un medio de control similar en su redacción al tradicionalmente contemplado en el ordenamiento jurídico anterior, la nulidad y restablecimiento del derecho, como medio de control de los actos de carácter particular, puede ser incoado por cualquier persona que se sienta lesionada por un acto particular expreso o presunto, para restablecer su derecho o lograr la reparación del daño.

Las causales de procedencia de este medio de control son las mismas establecidas para el de nulidad de actos de carácter general.

En aplicación de la doctrina de los móviles y finalidades, se incluyó la posibilidad de demandar a través de este medio de control, actos administrativos generales siempre que la persona que pretenda el restablecimiento del derecho o la reparación del daño causado haya presentado la demanda dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de dicho acto administrativo de carácter general. El término de caducidad (oportunidad para presentar la demanda) antes mencionado está regulado en el literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, a partir de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Se entiende que los actos generales demandables a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho serán exclusivamente aquellos que generen una afectación particular con motivo de un acto expreso de ejecución o de cumplimiento del general y por tal razón es que también están sometidos a término de caducidad (oportunidad), situación que no ocurre con los generales atacables a través del medio de control de nulidad, precisamente porque a través de éste se persigue exclusivamente el estudio de legalidad que procede en cualquier tiempo. Para mayor ilustración se transcribe el artículo 138 del nuevo ordenamiento, así

***Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.*** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

# Capítulo 5. Conclusiones

Queremos comenzar respondiendo nuestra pregunta que dio origen a este proyecto de investigación ¿Es clara la nueva concepción contenciosa administrativa colombiana, en lo concerniente a la teoría de los móviles y las finalidades, en qué casos opera, ¿cuál es su alcance y para que actos administrativos fue diseñada?

En nuestra opinión si, ya que como lo vimos en el recorrido de nuestra investigación la ley 1437 de 2011 lo que hace éste código no crea ningún nuevo medio de control de los ya existentes en el Decreto 01 de 1984 y en otras disposiciones constitucionales y legales, lo que hace es compilar los mecanismos judiciales existentes diseñados para controlar las actividades del estado, esto hace que la operatividad administrativa se fraccione para cumplir con todos los actos que emane ya sea de carácter particular o general además de ello limita las acciones en las cuales puede funcionar una y otra independientemente del actor que las ponga en funcionamiento o acción que a su vez tiene estos mecanismos de protección que crea esta nueva actualización del código contencioso administrativo.

Como factores relevantes a tener en cuenta, que motivaron la problemática jurídica que se plantea son: - la teoría de los motivos y las finalidades de creación del Consejo de Estado mediante jurisprudencia, -y el condicionamiento que hace la Corte Constitucional a la interpretación de la teoría mencionada. La Corte Constitucional orientó su condicionamiento en el sentido de garantizar los derechos fundamentales, al libre acceso a la administración de

justicia y al debido proceso, los cuales eran vulnerados, por la aplicación jurisprudencial de la teoría de los fines y los motivos, la cual interpretaba el artículo 84 C.C.A. más allá de su contenido normativo; el Consejo de Estado defiende su postura desde su óptica formalista y de construcción jurisprudencial de varios años, contenida en la teoría en comento.

Como reflexión jurídica académica, es relevante resaltar, como un problema jurisdiccional que se torna ambiguo y difícil, genera dos posturas de gran profundidad, como son la sentencia C-426/02 de la Corte Constitucional y la teoría de los motivos y las finalidades de evolución y creación del Consejo de Estado; en lo referente al control judicial de los actos administrativos subjetivos, lo cual origina toda una doctrina de corte jurisprudencial por las dos corporaciones de cierre en cada competencia; entorno a un caso difícil el cual la norma no encuadraba totalmente. La posición de la Corte Constitucional al condicionar el artículo 84 del C.C.A. inicia el debate, y teóricamente muy válida su postura jurisprudencial en pro de la defensa de los derechos consagrados en la Constitución, además que dicha teoría 27 ya adecuada a las circunstancias de cada caso, en las sentencias de control de constitucionalidad, donde las únicas opciones no son la exequibilidad o inexequibilidad de una norma, sino que flexibiliza la decisión, a través la constitucionalidad condicionada, utilizada en la jurisprudencia constitucional de varios países.

Para finalizar ya en el campo del derecho administrativo, y como resultado del análisis juicioso de la jurisprudencia, se logró ubicar un caso difícil, que procedimentalmente no ofrecía seguridad jurídica y que entraba en vulneración de derechos fundamentales; generó la defensa de dos posiciones jurisprudenciales por parte de cada corporación, en donde el único ganador fue el

derecho que se enriqueció en doctrina; una posible solución está planteada en el nuevo proyecto de código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, por lo menos enmarcando el problema en la norma procesal, solo faltaría aspirar que también se enmarque en el contexto social.

# Referencias

Aguilar Vélez, E. (1971). *Consejo de estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda.* Bogotá.

Altamira, P. G. (1971). *Curso de derecho administrativo.* Buenos Aires.

Andrade Rincón, H. (25 de 05 de 2015). *Ámbito Jurídico* . Obtenido de https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/teoria-de-moviles-y-finalidades-del-cpaca-es

Arrieta Alandete, C. G. (1959). *Consejo de estado. Sentencia del 1 de diciembre 1959.* Bogotá.

Arrieta, C. G. (1961). *Consejo de Estado sentencia de agosto de 1961.* Colombia.

Arrieta, C. G. (1962). *Consejo de estado, sala de lo contencioso administrativo.* Bogotá.

Bautista, D. M. (2009). *Límites del ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.* Bucaramnaga: Universidad Industrial de Santander.

Bermudes Soto, J. (2010). Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos. *Revista de derecho, Vol XXIII - N° 1*, 103-123.

Berrocal Guerrero. (2009).

Brandao Cavalcant, T. (1959). *Teoría del Estado.* Rio de Jaineiro.

Centrojurídicointernacional. (26 de 05 de 2015). *Teoría de móviles y finalidades del CPACA es constitucional.* Obtenido de http://accolombianlawyers.com/noticias/2015/05/26/teoria-de-moviles-y-finalidades-del-cpaca-es-constitucional/

Consejo de Estado- Sala de Gobierno. (2012).

Corteconstitucional. (1997). *Sentencia C-199/97.* Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-199-97.htm

Corteconstitucional. (2015). *Corte constitucional República de Colombia.* Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/

Cuervo Cortés, I. M. (2015). *MEDIOS DE CONTROL JUDICIAL EN LA LEY 1437 DE 2011, FRENTE A LA DOCTRINA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES ORIGINAL.* Obtenido de http://repository.unimilitar.edu.co/jspui/bitstream/10654/7653/1/medios%20de%20control%20judicial-teoria%20motivos%20y%20finalidades.pdf

Enciclopediajurídica. (2014). *Derecho comparado.* Obtenido de http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-comparado/derecho-comparado.htm

Escobar Gil, R. (2002). *Corte constitucional. Sentencia C- 426.* Colombia.

Garro Parra, Á. (2013). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Scielo*, 443-470.

Gordillo, A. (1971). Sentencia del 22 de 1971, el acto administrativo. *Revista foro Colombiano*, 325-337.

Hernández Mora, A. (1968). *Consejo de estado, sala de consulta y servicio civil.* Bogotá.

Huertas, J. (2015). Obtenido de https://es.calameo.com/books/00554746305d5ef41750d

Jaramillo Vélez, L. (1971). *Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo* . Bogotá.

Laverde Álvarez, J. M. (30 de 01 de 2013). *El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA.* Obtenido de https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-en-el

Mayer, O. (1982). *Derecho administrativo alemán.* Buenos aires: Publisher.

Mora, H. (1972). *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.* Bogotá.

Navarrete Barrero, O. I. (2000). *consejo de estado, sala de lo contencioso administrativo, sección primera del 6 de abril del 2000.* Bogotá.

Santofimio Gamboa, J. O. (2004). *Tomo3.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Suárez Hernández, D. (1996). *Consejo de Estado. Sentencia de 29 de octubre de 1996.* Colombia.

Suinjuriscol. (13 de 12 de 1913). *Sistema Único de Información Normativa*. Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1647792

UDEA. (1991). *Colombia es un Estado Social de Derecho.* Obtenido de http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/estado_social_derecho.html

Urrueta Ayola, M. S. (2003). *Consejo de Estado. Sentencia de 4 marzo de 2003.* Colombia.

Velilla Moreno, M. A. (2008). *Consejo de estado. Sección Primera sentencia de 22 de amyo de 2008.* Colombia.