

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Acto administrativo / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Noción. Definición. Concepto. Fundamento / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Procedencia

El presente proceso fue iniciado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el cual dispone que toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho, pudiendo solicitar así mismo, que se le repare el daño. Se trata pues, de la acción procedente para todos aquellos casos en los cuales, el particular sufre un daño cuyo origen se halla en un acto administrativo, generalmente de carácter particular y concreto, con la observación adicional de que debe tratarse de un acto administrativo que se considere ilegal, puesto que la acción procede, precisamente, para que se declare por el juez administrativo la nulidad del acto demandado y como consecuencia de tal declaratoria, que ordene el restablecimiento del derecho conculcado, vulnerado o desconocido y/o la indemnización de los perjuicios causados con dicho acto ilegal, siendo requisito sine qua non la declaratoria de nulidad del acto demandado para obtener dicho restablecimiento.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 85

PRESENTACION DE LA DEMANDA ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - Requisitos / DEMANDA DE IMPUGNACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Requisito adicional / REQUISITO ADICIONAL - Correcta individualización de las pretensiones

El legislador ha establecido los requisitos que debe reunir toda demanda presentada ante la jurisdicción contencioso administrativa, entre los cuales se encuentra la exposición de los fundamentos de derecho de las pretensiones, que, en el caso de la impugnación de actos administrativos, reviste una mayor exigencia, en la medida en que se impone la indicación de las normas violadas y la explicación del concepto de la violación (art. 137, num. 4º, C.C.A), lo que significa expresar de manera concreta cuáles son los artículos y de qué ley, que se consideran vulnerados por el acto administrativo demandado y explicar en qué consiste dicha violación, es decir por qué se considera que el acto administrativo vulnera esas normas. Y este planteamiento de los cargos, constituye el marco de acción del juez, quien deberá resolver sobre la validez del acto demandado dentro de esos precisos límites establecidos en la demanda, es decir con fundamento en los cargos allí esgrimidos. En relación con la presentación de la demanda de impugnación de actos administrativos, el Código Contencioso Administrativo también exige como un requisito de la misma, la correcta individualización de las pretensiones, al establecer en el artículo 138:

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 137.4 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 138 / DECRETO 2304 DE 1989 - ARTICULO 24

ACTOS DEFINITIVOS - Noción. Definición. Concepto

Según el inciso final del artículo 50 del estatuto procesal administrativo, "Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o

indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite podrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla". (...) constituyen decisiones definitivas o actos administrativos, aquellas manifestaciones de voluntad unilaterales de las autoridades estatales –o de particulares en ejercicio de funciones administrativas– con los que culminan los procedimientos o actuaciones administrativas que han sido iniciadas bien sea en virtud de una petición, en cumplimiento de un deber legal o de oficio por la administración y que resuelven de fondo la cuestión, en forma favorable o desfavorable a los intereses de los administrados. Se trata entonces, de aquellos pronunciamientos de la administración, por medio de los cuales ella crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, reconociendo derechos, imponiendo cargas, etc., a través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra: reposición, apelación o queja. Como resultado de esa impugnación, surge un nuevo pronunciamiento de la autoridad estatal, por medio del cual ésta resuelve el recurso interpuesto contra la decisión definitiva, confirmándola, modificándola o revocándola.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 50

ACTOS ADMINISTRATIVOS - Iniciales y los que resuelven los recursos de vía gubernativa / ACTOS INICIALES Y LOS QUE RESUELVEN LOS RECURSOS DE VIA GUBERNATIVA - Situaciones

Existirán dos actos, el inicial y el que resolvió los recursos de vía gubernativa, lo cual dará lugar a varias situaciones: Que se revoque totalmente el acto administrativo impugnado, en cuyo caso, éste desaparece del ámbito jurídico, subsistiendo únicamente el acto revocatorio; la determinación de dejar sin efectos una decisión anterior de la administración, puede a su vez causarle un daño a un tercero, evento en el cual podrá interponer los recursos de vía gubernativa en su contra y demandarlo posteriormente, sin que en tal caso haya necesidad de citar en su demanda, como acto demandado, aquel que fue objeto de la revocatoria, puesto que precisamente, ya no existe, no es el que produjo el supuesto daño ni es su legalidad la que se cuestiona. A esto es a lo que se refiere el artículo 138, al decir que si el acto fue revocado, solo procede demandar la última decisión. Que se reforme o confirme el acto administrativo impugnado, caso en el cual la decisión se convierte en una unidad jurídica completa contenida en dos pronunciamientos separados físicamente y expedidos en distinto tiempo pero componentes de un solo querer de la administración, que se torna inescindible. En este caso, el afectado con la decisión de la administración, está en el deber, si pretende que se declare su nulidad por considerarla ilegal, de demandar tanto el acto administrativo definitivo, es decir aquel que finalizó la actuación administrativa resolviendo la cuestión de fondo mediante la creación de una situación jurídica particular, como el acto mediante el cual se resolvió el recurso en su contra, confirmándolo o modificándolo, para que quede correctamente individualizado el acto administrativo objeto de la impugnación judicial. También puede suceder que en el acto que expida la administración para resolver el recurso interpuesto contra una decisión particular, aquella introduzca nuevas determinaciones, no relacionadas con el asunto sometido a su consideración en virtud del recurso, las cuales corresponderán, en tal caso, a un nuevo acto administrativo, respecto del cual el afectado podrá a su vez, agotar vía gubernativa y demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, caso en el cual, obviamente, sólo dirigirá

sus pretensiones contra ese segundo acto, contenido de las nuevas disposiciones. Ahora bien, cuando la norma exige que si el acto administrativo fue objeto de recursos, se demande también aquel acto por medio del cual los mismos fueron resueltos, está haciendo referencia a que si fue objeto de recursos el acto definitivo, es decir aquel por medio del cual se culminó la actuación administrativa y que produjo la creación, transformación o extinción de una situación jurídica particular, que es la decisión que la administración confirmó o modificó a través del segundo acto que expide.

ACTO ADMINISTRATIVO - Puede contener varias decisiones, serán cada una de ellas un acto administrativo y pueden ser impugnadas independientemente

Debe tenerse en cuenta que un mismo acto administrativo formalmente considerado –resolución, decreto, etc.-, puede en realidad contener varias decisiones, que serán, cada una de ellas, un verdadero acto administrativo desde el punto de vista sustancial, por eso, cuando se controvierte, bien sea en sede administrativa o en sede judicial un acto administrativo, es la validez del contenido decisorio lo que se cuestiona y lo que es objeto de recursos o de demanda, a tal punto que estando contenidas en un mismo documento varias decisiones, pueden impugnarse independientemente por los directamente afectados con ellas. Se concluye entonces, que cuando una decisión –acto administrativo- es confirmada por la administración, tanto aquella como su confirmación, deben ser objeto de la demanda.

DEMANDA DE NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO - Individualización de las pretensiones en vigencia del artículo 138 del Código Contencioso Administrativo / DEMANDA DE NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO - Exige que se demande tanto del acto definitivo como del acto que resuelve los recursos en su contra en vigencia del artículo 24 del Decreto 2304

El artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, antes de la modificación introducida por el artículo 24 del Decreto 2304 de 1989, establecía: Art. 138.- Individualización de las pretensiones. Cuando se demande la nulidad de un acto se individualizará éste con toda precisión pudiéndose indicar también los actos de trámite o los que fueron modificados o confirmados en la vía gubernativa. De acuerdo con la redacción de la norma, es claro que el legislador en ese momento le dio preponderancia al acto que resolvía los recursos de vía gubernativa. Y en aquellos casos en los que el acto administrativo era impugnado mediante la interposición de recursos ante la misma Administración, dando lugar a la expedición de un segundo acto confirmándolo o modificándolo, sólo resultaba obligatoria la demanda de este último, mientras que en relación con el acto definitivo, es decir el que había sido confirmado o modificado, resultaba opcional su impugnación judicial, en tanto la norma dispuso que “se podía” indicar también en la demanda. No obstante, dicha norma fue modificada en los términos analizados y ahora el Código Contencioso Administrativo exige la demanda tanto del acto definitivo como del acto que resuelve los recursos en su contra, cuando la decisión es modificar o confirmar aquél, para que se entienda debidamente individualizado el acto administrativo y la demanda, presentada en forma. Esta exigencia tiene su explicación lógica, pues si se trata de excluir del tráfico jurídico una decisión ilegal que se halla contenida, como ya se explicó, en dos actos materialmente diferentes, los dos tienen que ser objeto de la declaratoria de nulidad, pues perviviendo uno de ellos, resulta inane la decisión judicial y se produce una situación contradictoria en virtud de la cual, subsistiría un acto que en esencia resulta ilegal, pero que por no haber sido demandado, no fue declarada su

nulidad. . Al respecto, el Consejo de Estado, en sus distintas secciones, se ha pronunciado sobre la necesidad de la correcta individualización del acto y las consecuencias derivadas del incumplimiento de dicho deber (...) En el presente caso, observa la Sala que el demandante sólo pidió la declaratoria de nulidad de la resolución n.º 03195 del 3 de noviembre de 2000, por medio de la cual la entidad demandada resolvió un recurso de reposición en contra de la resolución n.º 01743 de 30 de junio de 2000, que rechazó la solicitud de licencia especial de explotación para materiales de construcción, pero no pidió la nulidad de esta última, que constituye el acto administrativo definitivo que puso fin a la actuación administrativa decidiendo de fondo la petición.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 138 / DECRETO 2304 DE 1989 - ARTICULO 24

NOTA DE RELATORIA: En relación con la correcta individualización del acto y las consecuencias derivadas de su incumplimiento, consultar Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de abril de 2010, radicación 11001032400020030032301; Sección Segunda, sentencias de: 19 de junio de 2008, exp. 6336-05; 19 de junio de 2008, exp. 0963-07 y 18 de mayo de 2011, expediente 1282-10; Sección Tercera, sentencias de: 14 de abril de 2005, expediente 11849; 27 de noviembre de 2006, expediente 22099; Sala Plena sentencia de 12 de diciembre de 1988, exp: S-047

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Solicitud de licencia especial de explotación de materiales de construcción / PRESENTACION DE LA DEMANDA EN DEBIDA FORMA - Carga procesal que recae en el demandante / INDEBIDA PRESENTACION DE LA DEMANDA - Consecuencias / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA - Noción. Definición. Concepto / ACTO ADMINISTRATIVO QUE NO FUE DEMANDADO - Impide decidir sobre las pretensiones. No puede el juez decidir oficiosamente sobre un acto que no fue demandado.

La presentación de la demanda en debida forma es una carga procesal que recae en el demandante y por ello le corresponde soportar las consecuencias de los defectos que ella contenga, puesto que no puede el juez, sin atentar contra el principio de congruencia, proceder a modificar lo pedido, (...) De acuerdo con el principio de congruencia de las sentencias, consagrado en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el artículo 1º numeral 135 del Decreto 2282 de 1989), la decisión del juez debe resultar armónica, consonante y concordante con los hechos y las pretensiones formuladas en la demanda, por lo tanto el juez debe pronunciarse con fundamento en las pretensiones expresamente planteadas en la demanda y los hechos descritos en la misma, debiendo existir una adecuación o perfecta simetría entre lo pedido y lo resuelto, que resulta afectada cuando el juez concede más allá de lo pedido (ultra petita); o cuando concede puntos no sometidos al litigio (extra petita), o cuando deja de pronunciarse sobre cuestiones sujetas al proceso (infra o citra petita). La falencia advertida en la demanda que dio origen al presente proceso impide decidir sobre las pretensiones, pues no puede el juzgador, oficiosamente, pronunciarse sobre la validez de un acto administrativo que no fue demandado y resultaría inane el estudio de la resolución que sí lo fue, pues no contiene la decisión de fondo que origina la inconformidad del actor, la cual en todo caso subsistiría como acto presuntamente legal. En tales condiciones, encuentra la Sala que hay una ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que no fue individualizado en debida forma el acto administrativo objeto de la demanda y en consecuencia, resulta

imposible proferir una decisión de fondo sin transgredir el principio de congruencia de las sentencias, razón por la cual se proferirá un fallo inhibitorio.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la facultad que tiene el juez de interpretar de la demanda y la obligación del demandante de señalar e individualizar los hechos y las pretensiones, consultar sentencia del 18 de febrero de 2010, exp. 37513

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D.C, nueve (9) de diciembre de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-26-000-2001-00030-01(20410)

Actor: MARIO PINEDA BETANCOURT

Demandado: DEPARTAMENTO DE CALDAS

Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Corresponde a la Sala dictar sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

I- Síntesis del caso

1. Mediante resolución n.º 01743 del 30 de junio de 2000, el departamento de Caldas le negó al señor Mario Pineda Betancourt una licencia especial de explotación de materiales de construcción en un predio de su propiedad ubicado en jurisdicción del municipio de La Victoria; dicha decisión fue objeto de recurso en la vía gubernativa y el mismo fue resuelto a través de la resolución 03195 del 3 de noviembre de 2000, limitándose el actor a demandar este último acto, lo que impide un pronunciamiento de fondo.

II- Las pretensiones

2. El 2 de marzo de 2001, a través de apoderado debidamente constituido y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Mario Pineda Betancourt presentó demanda en contra del Departamento de Caldas cuyas pretensiones fueron (fls. 17 a 32)¹:

PRIMERO. Se declare la excepción de inconstitucionalidad del artículo 111 en su inciso segundo, del código de Minas (Decreto 2655 de 1988) y el Decreto 2462 de 1989 en su artículo 10 literal b, por considerar que violan los artículos 13 y 29 de la Constitución Nacional.

SEGUNDO. Que es nula la resolución 03195 del 3 de Noviembre de 2000, expedida por el señor secretario de Gobierno del Departamento de Caldas, por el cual confirma la resolución 01743 de 30 de junio de 2000 por la cual se rechaza la solicitud de licencia especial de explotación para materiales de construcción, en un área de terreno localizada en la jurisdicción del Municipio de la Victoria del Departamento de Caldas y distinguida con el número de radicación 504617.

TERCERO. Que a título de restablecimiento del derecho, se le ordene al Departamento de Caldas-Secretaría de Gobierno, conceder el derecho de preferencia a mi mandante, y ha (sic) otorgarle la licencia especial de explotación para materiales de construcción por un área de diez (10) hectáreas, distinguida con el número de radicación 504617 de la oficina de Asuntos Mineros del Departamento de Caldas, y que se encuentra localizada en el predio de su propiedad, ubicado en la jurisdicción del Municipio de la Victoria del Departamento de Caldas, en un lote de terreno con una cabida aproximada de 21.8.497,00 (sic) hectáreas mejorado con potreros y demás anexidades y distinguida con los siguientes linderos (...).

¹ La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Caldas, el cual lo remitió, por competencia, a esta Corporación, mediante auto del 23 de marzo de 2001 (fl. 34).

CUARTO. Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comuniqué a la autoridad administrativa que profirió el acto para efectos legales consiguientes.

3. El demandante sostuvo que en el mes de mayo de 2000, presentó ante la oficina administrativa de asuntos mineros de la gobernación de Caldas una solicitud especial de explotación para materiales de construcción en un área de terreno localizada en la jurisdicción del municipio de la Victoria, departamento Caldas, en un predio de propiedad suya y de sus hermanos, en el que se venía realizando una pequeña explotación de tales materiales, en forma tranquila y pacífica durante varias décadas. Al realizar el estudio de la solicitud, la entidad encontró que si bien los datos técnicos eran correctos, el área solicitada se superponía totalmente con las licencias vigentes 468-17 (de explotación) y 485-17 (en trámite de licencia de concesión), referentes al mismo material, sin quedar área libre para contratar, por lo cual la Secretaría de Gobierno del departamento de Caldas, a través de la oficina de asuntos mineros expidió la resolución número 01743 del 30 de junio de 2000, rechazando la solicitud elevada por el demandante, quien interpuso recurso de reposición en su contra dentro del término legal, que fue resuelto desfavorablemente mediante la resolución 03195 del 3 de noviembre de 2000.

4. El actor manifestó que al expedir las resoluciones, la entidad demandada no tuvo en cuenta que se estaba solicitando una licencia de explotación y no de exploración; que la licencia especial de explotación se encuentra clasificada como de pequeña minería, para cuyo otorgamiento se debe preferir a los propietarios de los terrenos riberaños de los ríos y vegas de inundación y a los de los terrenos de ubicación de las canteras, según el caso y que el artículo 111 del Código de Minas, no establece un tiempo para la solicitud de este derecho de preferencia frente a terceros.

5. Además, sostuvo que los titulares de una de las licencias que presentaba superposición, la número 485-17, presentaron renuncia al área solicitada por el señor Pineda Betancourt, hecho que la oficina de minas no tuvo en consideración para otorgarle la licencia especial de explotación, como tampoco el que la otra

licencia, 468-17, lo fue para exploración. Y que al demandante no se le notificó el procedimiento para que hiciera valer su derecho de preferencia, sólo se le notificó la orden requiriendo la suspensión de labores.

6. Agregó que a pesar de que venía explotando desde hacía tiempo los materiales de construcción en su fundo, por ignorancia de la normatividad minera sólo solicitó la licencia de explotación cuando se enteró de que esa misma área había sido solicitada por un tercero y lo hizo para hacer valer su derecho de preferencia.

7. En relación con las normas violadas y el concepto de la violación, el demandante aseguró que con la actuación de la administración se violó i) el debido proceso, ii) el derecho de defensa y contradicción (art. 111, Código de Minas y art. 10 del Decreto 2462 de 1989), iii) el principio de imparcialidad, pues no se tuvo en cuenta que la finalidad de los procedimientos es asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminar entre explotador grande o explotador pequeño y que *"(...) si bien el legislador le concedió el derecho de preferencia al dueño del terreno frente a otro minero que solicitara un área hasta por diez (10) hectáreas, con mayor razón le concedería el derecho de preferencia frente a otro solicitante que requiriera un área superior (...), de lo contrario se le estaría reconociendo un derecho solo por lo bajo y no por lo alto (frente a uno de igual condición como lo es el de pequeña minería y no frente a otro de mediana o gran minería)"* y iv) el derecho a la igualdad, de consagración constitucional, al manifestarle la administración que sólo albergaba el derecho de preferencia frente a uno de su condición, pero no frente a otro que pretende ser un explotador de mayor tamaño, como lo es el titular de la licencia 468-17.

8. Así mismo, sostuvo que se violaron los artículos constitucionales 4, 13, 25 y 29, reiterando el sometimiento de la ley a la Constitución Política y el deber de abstenerse de dar aplicación a normas anteriores a la actual Constitución que resulten contrarias a la misma, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta, que consagra la excepción de inconstitucionalidad y transcribiendo parcialmente jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad, el principio de la no discriminación y la supremacía de la Constitución, así como jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la referida excepción (fls. 17 a 32).

9. En el alegato final, sostuvo que las normas que regulan la solicitud de licencia especial de explotación de pequeña minería de materiales de construcción no exige que se trate de áreas completamente libres; además, que debió citarse al dueño del terreno cuando se solicitaron las otras licencias, para que ejerciera el derecho de preferencia y que si algún vacío o laguna jurídica presentaban el Código y el Decreto 2462 de 1989, la entidad ha debido interpretar la ley otorgando el mismo tratamiento a todos los solicitantes. Advirtió que era tan evidente la laguna jurídica contenida en el artículo 111 del Código de Minas y el mencionado decreto en relación con la procedencia del derecho de preferencia sólo frente a pequeños mineros que solicitaran licencia especial de explotación de materiales de construcción, que la nueva normatividad minera –Ley 685 de 2001- los derogó, al detectar que violaban flagrantemente derechos constitucionales como el debido proceso y el derecho de igualdad (fl. 95).

III- Actuación procesal

10. El departamento de Caldas contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, por considerar que carecían de fundamento, toda vez que el procedimiento administrativo sujeto a las normas especiales sobre pequeña minería era distinto al adelantado para las licencias 468-17 y 485-17, que eran sobre zonas superiores a 10 hectáreas y por lo tanto se sometían al régimen general establecido por el Código de Minas para los demás minerales concesibles. Por otra parte, sostuvo que el demandante alegó la existencia de un derecho de preferencia dentro de una solicitud de licencia especial de explotación de materiales de construcción clasificada como de pequeña minería, área máxima de 10 hectáreas, pero resulta que éste es un procedimiento especial regulado por el artículo 8º y siguientes del Decreto 2462 de 1989, donde se parte de la existencia de un área que está completamente libre para exploraciones y explotaciones mineras y se presenta una solicitud de licencia especial de una persona que puede ser el dueño del terreno o un extraño, situación que no correspondía a lo demandado, pues el demandante *“(…) hace una solicitud sobre un terreno que está completamente ocupado para actividades mineras (…) de donde se deduce que la aplicación del procedimiento demandado ya no es procedente de ninguna*

forma porque sería contrariar la Constitución, la Ley y Derechos ya otorgados (...)”; también sostuvo que el actor no tenía por qué ser citado al procedimiento de otorgamiento de las licencias mencionadas en la demanda, puesto que las normas legales que lo regulan no establecen tal deber y en cambio, sí establecen que en la tramitación del título minero no habría lugar a oposiciones fundadas en la propiedad del suelo o subsuelos mineros. En la oportunidad para alegar de conclusión, la entidad demandada reiteró los argumentos de su defensa (fls. 54 a 61 y 82).

11. La Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado presentó concepto en el cual consideró que había ineptitud sustantiva de la demanda por la no impugnación del acto administrativo definitivo, lo cual conducía a un fallo inhibitorio, cuya declaratoria solicitó (fl. 108).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I- Competencia

12. Esta Corporación es competente para conocer en única instancia del asunto de la referencia en virtud de lo dispuesto por el artículo 128 numeral 6º del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998².

II- Hechos probados

² Dicha norma dispone que el Consejo de Estado conocerá en única instancia, entre otros procesos, “*de los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales*”. Se observa que la demanda fue presentada el 2 de marzo de 2001, es decir antes de la expedición del nuevo Código de Minas, Ley 685 del 15 de agosto de 2001, en cuyo artículo 295 dispone: “*Competencia del Consejo de Estado. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en Única Instancia*”, por lo cual en virtud del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, esta Corporación es competente para resolver la presente controversia.

13. El señor Mario Pineda Betancourt presentó, el 18 de mayo de 2000, ante la sección administrativa de asuntos mineros de la secretaría de gobierno departamental de la Gobernación de Caldas, una solicitud de licencia especial de explotación de materiales de construcción sobre un predio de su propiedad en jurisdicción del municipio de la Victoria, Caldas, para lo cual llenó los respectivos formularios del Ministerio de Minas y Energía (fls. 43 a 52).

14. El 30 de junio de 2000, la Gobernación de Caldas expidió la resolución n.º 01743, en la cual, teniendo en cuenta que según el concepto técnico emitido por topógrafo, el área solicitada *“se superpone totalmente con las licencias vigentes 468-17 y 485-17 para el mismo material, sin quedar área libre para otorgar (...), se debe dar aplicación a lo consagrado en el artículo 43 del Código de Minas cuyo contenido consagra: ‘Superposición de áreas. El Ministerio o el organismo o autoridad delegada, dentro del mismo término de treinta (30) días, eliminará de oficio las superposiciones parciales de la solicitud con otras anteriores, con zonas de reserva especial o restringidas, o con títulos vigentes, cuando aquellas o éstos se refieran a los minerales solicitados. En este caso, el Ministerio o la entidad delegada, definirá el área libre que podrá ser otorgada. En el caso de superposición total con zonas de las antes mencionadas, se rechazará la solicitud”* y en consecuencia, resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: Rechazar la solicitud de licencia radicada con el No. 546-17, formulada por el señor MARIO PINEDA BETANCURT, para llevar a cabo explotación especial de materiales de construcción, ubicada en jurisdicción del Municipio de Victoria, Departamento de Caldas, por la razón expuesta en la parte considerativa de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Contra la presente providencia procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal o a la desfijación del edicto.

15. El señor Pineda Betancourt presentó recurso de reposición en contra de la anterior decisión administrativa (fl. 70).

16. El recurso de reposición fue resuelto mediante resolución n.º 03195 del 3 de noviembre de 2000, por medio de la cual se decidió “*No reponer la Resolución No. 01743 del 30 de junio del 2000 en razón de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia*” (fl. 91).

III- Problema jurídico

17. Deberá resolver la Sala si resulta posible decidir de fondo la presente controversia, teniendo en cuenta la forma como se presentó la impugnación de la decisión administrativa cuestionada en la demanda, en la cual sólo se solicitó la declaratoria de nulidad de la resolución n.º 03195 del 3 de noviembre de 2000.

III- Análisis de la Sala

18. El presente proceso fue iniciado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el cual dispone que toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho, pudiendo solicitar así mismo, que se le repare el daño. Se trata pues, de la acción procedente para todos aquellos casos en los cuales, el particular sufre un daño cuyo origen se halla en un acto administrativo, generalmente de carácter particular y concreto, con la observación adicional de que debe tratarse de un acto administrativo que se considere ilegal, puesto que la acción procede, precisamente, para que se declare por el juez administrativo la nulidad del acto demandado y como consecuencia de tal declaratoria, que ordene el restablecimiento del derecho conculcado, vulnerado o desconocido y/o la indemnización de los perjuicios causados con dicho acto ilegal, siendo requisito *sine qua non* la declaratoria de nulidad del acto demandado para obtener dicho restablecimiento.

19. El legislador ha establecido los requisitos que debe reunir toda demanda presentada ante la jurisdicción contencioso administrativa, entre los cuales se encuentra la exposición de los fundamentos de derecho de las pretensiones, que, en el caso de la impugnación de actos administrativos, reviste una mayor exigencia, en la medida en que se impone la indicación de las normas violadas y la explicación del concepto de la violación (art. 137, num. 4º, C.C.A), lo que significa expresar de manera concreta cuáles son los artículos y de qué ley, que se consideran vulnerados por el acto administrativo demandado y explicar en qué consiste dicha violación, es decir por qué se considera que el acto administrativo vulnera esas normas. Y este planteamiento de los cargos, constituye el marco de acción del juez, quien deberá resolver sobre la validez del acto demandado dentro de esos precisos límites establecidos en la demanda, es decir con fundamento en los cargos allí esgrimidos.

20. En relación con la presentación de la demanda de impugnación de actos administrativos, el Código Contencioso Administrativo también exige como un requisito de la misma, la correcta individualización de las pretensiones, al establecer en el artículo 138:

Art. 138.- Modificado. Decr. 2304 de 1989, art. 24. *Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.*

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren. (La Sala resalta).

21. Según el inciso final del artículo 50 del estatuto procesal administrativo, “*Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite podrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla*”.

22. De acuerdo con lo anterior, constituyen decisiones definitivas o actos administrativos, aquellas manifestaciones de voluntad unilaterales de las autoridades estatales –o de particulares en ejercicio de funciones administrativas– con los que culminan los procedimientos o actuaciones administrativas que han sido iniciadas bien sea en virtud de una petición, en cumplimiento de un deber legal o de oficio por la administración y que resuelven de fondo la cuestión, en forma favorable o desfavorable a los intereses de los administrados.

23. Se trata entonces, de aquellos pronunciamientos de la administración, por medio de los cuales ella crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, reconociendo derechos, imponiendo cargas, etc., a través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra: reposición, apelación o queja.

24. Como resultado de esa impugnación, surge un nuevo pronunciamiento de la autoridad estatal, por medio del cual ésta resuelve el recurso interpuesto contra la decisión definitiva, confirmándola, modificándola o revocándola.

25. Materialmente, entonces, existirán dos actos, el inicial y el que resolvió los recursos de vía gubernativa, lo cual dará lugar a varias situaciones:

25.1. Que se revoque totalmente el acto administrativo impugnado, en cuyo caso, éste desaparece del ámbito jurídico, subsistiendo únicamente el acto revocatorio; la determinación de dejar sin efectos una decisión anterior de la administración, puede a su vez causarle un daño a un tercero, evento en el cual podrá interponer los recursos de vía gubernativa en su contra y demandarlo posteriormente, sin que en tal caso haya necesidad de citar en su demanda, como acto demandado, aquel que fue objeto de la revocatoria, puesto que precisamente, ya no existe, no es el que produjo el supuesto daño ni es su legalidad la que se cuestiona. A esto es a lo que se refiere el artículo 138, al decir que si el acto fue revocado, solo procede demandar la última decisión.

25.2. Que se reforme o confirme el acto administrativo impugnado, caso en el cual la decisión se convierte en una unidad jurídica completa contenida en dos pronunciamientos separados físicamente y expedidos en distinto tiempo pero componentes de un solo querer de la administración, que se torna inescindible. En este caso, el afectado con la decisión de la administración, está en el deber, si pretende que se declare su nulidad por considerarla ilegal, de demandar tanto el acto administrativo definitivo, es decir aquel que finalizó la actuación administrativa resolviendo la cuestión de fondo mediante la creación de una situación jurídica particular, como el acto mediante el cual se resolvió el recurso en su contra, confirmándolo o modificándolo, para que quede correctamente individualizado el acto administrativo objeto de la impugnación judicial. Tal y como lo ha dicho la doctrina:

La vía gubernativa en el sistema colombiano no cabe sino contra los actos creadores de situaciones individuales o concretas; a instancia de las personas afectadas con los mismos y con miras a lograr una nueva decisión de la administración que los aclare, modifique o revoque; nueva decisión que se integra a la primera para formar así una unidad compleja que, como tal, deberá considerarse para efectos de una futura demanda ante la jurisdicción administrativa" (la Sala resalta)³

25.3. También puede suceder que en el acto que expida la administración para resolver el recurso interpuesto contra una decisión particular, aquella introduzca nuevas determinaciones, no relacionadas con el asunto sometido a su

³ Betancur Jaramillo, Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*. Señal Editora, 5ª ed., 1999, pag. 172.

consideración en virtud del recurso, las cuales corresponderán, en tal caso, a un nuevo acto administrativo, respecto del cual el afectado podrá a su vez, agotar vía gubernativa y demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, caso en el cual, obviamente, sólo dirigirá sus pretensiones contra ese segundo acto, contentivo de las nuevas disposiciones.

26. Ahora bien, cuando la norma exige que si el acto administrativo fue objeto de recursos, se demande también aquel acto por medio del cual los mismos fueron resueltos, está haciendo referencia a que si fue objeto de recursos el acto definitivo, es decir aquel por medio del cual se culminó la actuación administrativa y que produjo la creación, transformación o extinción de una situación jurídica particular, que es la decisión que la administración confirmó o modificó a través del segundo acto que expide.

27. Debe tenerse en cuenta que un mismo acto administrativo formalmente considerado –resolución, decreto, etc.,-, puede en realidad contener varias decisiones, que serán, cada una de ellas, un verdadero acto administrativo desde el punto de vista sustancial, por eso, cuando se controvierte, bien sea en sede administrativa o en sede judicial un acto administrativo, es la validez del contenido decisorio lo que se cuestiona y lo que es objeto de recursos o de demanda, a tal punto que estando contenidas en un mismo documento varias decisiones, pueden impugnarse independientemente por los directamente afectados con ellas.

28. Se concluye entonces, que cuando una decisión –acto administrativo- es confirmada por la administración, tanto aquella como su confirmación, deben ser objeto de la demanda.

29. Al respecto, observa la Sala que el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, antes de la modificación introducida por el artículo 24 del Decreto 2304 de 1989, establecía:

*Art. 138.- **Individualización de las pretensiones.** Cuando se demande la nulidad de un acto se individualizará éste con toda precisión pudiéndose indicar también los actos de trámite o los que fueron modificados o confirmados en la vía gubernativa. (La Sala resalta).*

30. De acuerdo con la redacción de la norma, es claro que el legislador en ese momento le dio preponderancia al acto que resolvía los recursos de vía gubernativa. Y en aquellos casos en los que el acto administrativo era impugnado mediante la interposición de recursos ante la misma Administración, dando lugar a la expedición de un segundo acto confirmándolo o modificándolo, sólo resultaba obligatoria la demanda de este último, mientras que en relación con el acto definitivo, es decir el que había sido confirmado o modificado, resultaba opcional su impugnación judicial, en tanto la norma dispuso que “se podía” indicar también en la demanda.

31. No obstante, dicha norma fue modificada en los términos analizados y ahora el Código Contencioso Administrativo exige la demanda tanto del acto definitivo como del acto que resuelve los recursos en su contra, cuando la decisión es modificar o confirmar aquél, para que se entienda debidamente individualizado el acto administrativo y la demanda, presentada en forma.

32. Esta exigencia tiene su explicación lógica, pues si se trata de excluir del tráfico jurídico una decisión ilegal que se halla contenida, como ya se explicó, en dos actos materialmente diferentes, los dos tienen que ser objeto de la declaratoria de nulidad, pues perviviendo uno de ellos, resulta inane la decisión judicial y se produce una situación contradictoria en virtud de la cual, subsistiría un acto que en esencia resulta ilegal, pero que por no haber sido demandado, no fue declarada su nulidad.

33. Al respecto, el Consejo de Estado, en sus distintas secciones, se ha pronunciado sobre la necesidad de la correcta individualización del acto y las consecuencias derivadas del incumplimiento de dicho deber, para manifestar:

La Sala había venido sosteniendo reiteradamente en diversos pronunciamientos, que por no ser el recurso de reposición obligatorio, cuando éste es confirmatorio del acto principal, no es obligatorio demandarlo, sin embargo, en el pronunciamiento de 10 de diciembre de 2008, se rectificó esta tesis jurisprudencial y se sostuvo:

“(...) Es de advertir que con este pronunciamiento la Sala rectifica la tesis jurisprudencial que había venido sosteniendo reiteradamente en diversos pronunciamientos, entre ellos, las sentencias de 28 de marzo de 1996 (Exp. 3603, Actora: Flota la Macarena S.A. Consejero Ponente Ernesto Rafael Ariza Muñoz), de 6 de julio de 2001 (Actora: Servientrega Ltda., Consejero Ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y de 27 de junio de 2002 (Exp. 6929, Actora: Shulumberger Surencó S.A., Consejero Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en los cuales se dijo que por ser el recurso de reposición en la vía gubernativa un recurso optativo, cuando se interpone y es confirmatorio del acto principal, se constituye en accesorio de este y por lo mismo no es obligatorio de demandar.

*Es decir, que a partir de este proveído la Sala interpreta que **el alcance del art. 138 del C.C.A no puede ser otro que el de exigir la demanda contra todos los actos de la vía gubernativa, y en consecuencia es menester aportar copia hábil de todos los actos acusados.*** (negrilla fuera del texto)

Por lo anterior, la Sala considera que la sociedad actora debió demandar todos y cada uno de los actos de la vía gubernativa, incluido aquél que resolvió el recurso de reposición. Como quiera que el actor dejó de demandar en este caso la precitada resolución, la Sala deberá abstenerse de realizar un pronunciamiento de fondo, profiriendo en consecuencia un fallo inhibitorio, pues no tendría ningún sentido anular las Resoluciones números 24458 de 30 de julio de 2002 y 8357 de 28 de marzo de 2003, dejando incólume la Resolución número 6175 de 28 de febrero de 2003, mediante la cual decidió el recurso de reposición.⁴

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de abril de 2010, radicación número 11001-03-24-000-2003-0323-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

34. La Sección Segunda, a su turno, ha dicho:

La presentación de la demanda con estricta observancia de los requisitos legalmente establecidos constituye un presupuesto para entabrar la relación procesal de modo tal que viabilice la emisión de un pronunciamiento de fondo, favorable o no, sobre lo pretendido por el interesado al momento de ejercer el derecho de acción.

Específicamente cuando lo pretendido es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación con exactitud y precisión de lo que se demanda exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la totalidad de la voluntad de la administración.

Dicha exigencia obedece, entre otras razones, a la necesidad de mantener la coherencia y unidad entre los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento jurídico luego de proferido un fallo judicial.

No se compadece con dicha finalidad la posibilidad de que, luego de emitida una sentencia, se mantengan incólumes actos administrativos contrarios a lo allí decidido.

La consecuencia del incumplimiento de dicho requisito en la demanda, cuando no se ha observado al momento de su admisión, es la declaratoria de inepta demanda, lo que obliga al juez a inhibirse para conocer el fondo del asunto⁵.

35. En otra ocasión, sostuvo:

al estudiar el expediente de la referencia y la actuación administrativa adelantada por la accionante en procura de la definición del derecho pensional en discusión, se advierte la indebida individualización de los actos acusables, vicio que doctrinariamente se define como una proposición jurídica incompleta que implica la ineptitud

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 19 de junio de 2008, expediente 6336-05, C.P. Jesús María Lemos Bustamante. En igual sentido, sentencia del 19 de junio de 2008, expediente 0963-07, del mismo ponente.

sustantiva de la demanda interpuesta e inhabilita a la Sala para emitir pronunciamiento de fondo frente a la litis, bajo las consideraciones que a continuación se exponen:

En efecto, a fin de ejercer la acción subjetiva de anulación consagrada en el artículo 85 del C.C.A., es menester, entre otros requisitos de orden procedimental y sustancial, que la parte actora dentro del libelo introductorio individualice con toda precisión el acto o los actos a demandar, bajo las reglas o directrices establecidas por el Legislador en el artículo 138 del C.C.A.,⁶ que dispone en síntesis la demandabilidad de la totalidad de actos que hayan conformado el agotamiento de la vía gubernativa salvo aquellos casos en los que el acto definitivo es revocado, evento en el que tan sólo procede demandar la última decisión.

A partir de lo anterior, es claro que en todo caso debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la Administración frente a una situación jurídica particular, junto con aquellas decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del Juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.

La inobservancia de lo expuesto vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, lo que se traduce en la configuración de la denominada proposición jurídica incompleta que impide el ejercicio de la capacidad decisoria del Juez frente al litigio propuesto, tornando procedente la declaración inhibitoria al respecto.

A nivel del petitum la situación en mención se suscita en dos casos de ocurrencia alternativa o sumada a saber: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible

⁶ Artículo 138, Modificado por el Decreto 2304 de 1989, artículo 24. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

(...)

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión. (...)."

relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez.⁷

36. Y la Sección Tercera, a su vez, ha sostenido:

(...) se tiene que la interposición del recurso de apelación, cuando quien profirió el acto administrativo tiene superior jerárquico, resulta obligatoria para efectos del agotamiento de la vía gubernativa, mientras que cuando sólo procede el de reposición, éste no es obligatorio para tales efectos.

Sin embargo, esto último lo que significa es que es potestativo del administrado interponer o no el recurso de reposición, pero una vez interpuesto se torna obligatorio lo que decida la Administración al resolverlo mediante la expedición de otro acto administrativo, que formará en consecuencia, un todo con esa primera decisión, salvo que lo decidido sea revocarla totalmente; porque en este caso, subsistirá, lógicamente, sólo el acto final.

Por lo anterior, el acto principal que fue objeto de recursos ordinarios en la vía gubernativa, se debe impugnar como una unidad o como un todo con el acto que resuelva dichos recursos, sin omitir ninguno de sus extremos, cuando este último confirme o modifique el inicial, porque será entonces cuando se tenga una decisión completa y definitiva de la Administración, que deberá conocer el juez de manera integral, para decidir sobre su validez. (...)⁸.

37. En otra ocasión, reiteró:

(...) a través de los dos actos administrativos, el principal y el confirmatorio, se decidió un aspecto jurídico, razón por la cual, en caso de inconformidad con la decisión, ambos deben ser impugnados. El Consejo de Estado⁹ se pronunció sobre el tema al plantear la tesis que hasta hoy se encuentra vigente, según la cual es, por la unidad inescindible que se presenta es imprescindible demandar ambos actos, el principal y el confirmatorio o modificatorio¹⁰. Así:

⁷ Sentencia del 18 de mayo de 2011, expediente 1282-10, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁸ Sentencia del 14 de abril de 2005, expediente 11849, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁹ [20] Sentencia que dictó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 12 de diciembre de 1988. Exp: S-047. Actor: Misael Gutiérrez Espejo. Consejero ponente: Dr. Jorge Penen Deltieure.

¹⁰ [21] Sobre el tema pueden consultarse las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado: Sección Tercera. 13 de septiembre de 1990. Actor: Sarcovi Ltda. Consejero Ponente: Dr. Carlos Gustavo

*"El escrito que impropiaamente fue llamado corrección de la demanda, fue presentado oportunamente el 27 de mayo siguiente pero extrañamente, se insiste, **no se solicitó la nulidad del acto definitivo (Acuerdo núm. 075) que mantuvo el Acuerdo número 306, con el cual éste constituía una unidad jurídica que debió haberse atacado en su totalidad si se quería obtener una declaración eficaz de nulidad**, tratándose de una acción de plena jurisdicción como la presente.*

*Al no haberse demandado los dos acuerdos mencionados el actor se colocó, él mismo, en imposibilidad de obtener lo buscado, pues **al no demandar el acuerdo final no sería posible el restablecimiento del derecho pretendido por el actor.***

*En efecto, en el evento de que se declarara la nulidad del Acuerdo número 306 dejando vigente el número 075 que lo mantiene, se haría una declaración ineficaz o inocua del derecho, que no produciría el efecto deseado. Se trata entonces en el caso presente de una **demanda sustantivamente inepta** que impide que se pueda fallar de fondo el asunto que se plantea.*

(...) El acto que resuelve el recurso interpuesto contra el principal, define el aspecto jurídico debatido y determina la voluntad unánime de la administración frente al tema. Al resolver el recurso, la misma Administración puede confirmar la decisión si la encuentra conforme a derecho, modificar o revocar, en caso de que advierta que ha errado¹¹.

38. En el presente caso, observa la Sala que el demandante sólo pidió la declaratoria de nulidad de la resolución n.º 03195 del 3 de noviembre de 2000, por medio de la cual la entidad demandada resolvió un recurso de reposición en contra de la resolución n.º 01743 de 30 de junio de 2000, que rechazó la solicitud de licencia especial de explotación para materiales de construcción, pero no pidió

Arrieta Padilla; Sección Segunda. 20 de mayo de 1991. Exp: 1140. Actor: Olegario Correa Niño. Consejera Ponente: Dra. Dolly Pedraza de Arenas; Sección Primera. 20 de marzo de 1992. Exp: 1333. Actor: Flora Francisca Ayala Muñoz. Consejero Ponente: Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; Sección Primera. 2 de abril de 1992. Exp: 0928. Actor: Juan N. Corpas. Consejero Ponente: Dr. Miguel González Rodríguez; Sección Segunda. 8 de mayo de 1992. Exp: 3848. Actor: José Cipriano León Castañeda. Consejero Ponente: Dr. Diego Younes Moreno; Sección Cuarta. 7 de febrero de 1994. Exp: 4909. Actor: Coopetran. Consejero Ponente: Dr. Jaime Abella Zárate; Sección Primera. 18 de febrero de 1994. Exp: 2617. Actor: Gildardo Antonio Pérez Álvarez. Consejero Ponente: Dr. Yesid Rojas Serrano.

¹¹ Sentencia del 27 de noviembre de 2006, expediente 22099, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

la nulidad de esta última, que constituye el acto administrativo definitivo que puso fin a la actuación administrativa decidiendo de fondo la petición.

39. La presentación de la demanda en debida forma es una carga procesal que recae en el demandante y por ello le corresponde soportar las consecuencias de los defectos que ella contenga, puesto que no puede el juez, sin atentar contra el principio de congruencia, proceder a modificar lo pedido, ya que como lo ha sostenido la Sala, “(...) *la facultad que tiene el juez de interpretar la demanda, no constituye un instrumento que pueda, como lo pretende el recurrente, convertirse en el mecanismo idóneo para suplir las falencias de que adolece la misma, como quiera que el demandante, al momento de su presentación, debe señalar e individualizar no solo los hechos, sino las pretensiones -según lo dispuesto en los artículos 136 y siguientes del Código Contencioso Administrativo-, que aspira le sean reconocidas en el trámite del respectivo proceso judicial*”¹².

40. De acuerdo con el principio de congruencia de las sentencias, consagrado en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el artículo 1° numeral 135 del Decreto 2282 de 1989), la decisión del juez debe resultar armónica, consonante y concordante con los hechos y las pretensiones formuladas en la demanda, por lo tanto el juez debe pronunciarse con fundamento en las pretensiones expresamente planteadas en la demanda y los hechos descritos en la misma, debiendo existir una adecuación o perfecta simetría entre lo pedido y lo resuelto, que resulta afectada cuando el juez concede más allá de lo pedido (*ultra petita*); o cuando concede puntos no sometidos al litigio (*extra petita*), o cuando deja de pronunciarse sobre cuestiones sujetas al proceso (*infra o citra petita*).

41. La falencia advertida en la demanda que dio origen al presente proceso impide decidir sobre las pretensiones, pues no puede el juzgador, oficiosamente, pronunciarse sobre la validez de un acto administrativo que no fue demandado y resultaría inane el estudio de la resolución que sí lo fue, pues no contiene la decisión de fondo que origina la inconformidad del actor, la cual en todo caso subsistiría como acto presuntamente legal.

42. En tales condiciones, encuentra la Sala que hay una ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que no fue individualizado en debida forma el acto

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, expediente n.º 37513, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

administrativo objeto de la demanda y en consecuencia, resulta imposible proferir una decisión de fondo sin transgredir el principio de congruencia de las sentencias, razón por la cual se proferirá un fallo inhibitorio.

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

RESUELVE

DECLÁRASE inhibida la Sala para fallar de fondo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Presidente

RUTH STELLA CORREA PALACIO

DANILO ROJAS BETANCOURTH