

LA TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES DEFINE EL MEDIO DE CONTROL A INTERPONER

Por: Daniel Vargas Hoyos¹

RESUMEN:

El propósito de este Artículo sobre la teoría de los móviles y las finalidades, es comprender en qué casos específicos procede el medio de control nulidad simple frente a actos administrativos de carácter particular. Por esto, se realiza una comparación entre la nulidad simple y la nulidad y restablecimiento del derecho, para así entender la finalidad que se persigue con cada medio de control, para luego, detallar una revisión cronológica de la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional donde se especifique la evolución del medio de control nulidad simple en el ordenamiento jurídico colombiano. Para finalizar, se concluye que el medio de control nulidad simple sí procede frente a actos administrativos de carácter particular en ciertos casos.

¹ Abogado egresado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Asesor jurídico de un grupo de apoyo en el Concejo de Medellín. Correo: danielvargashoyos@gmail.com. Se presenta para optar por el Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

PALABRAS CLAVE: Medio de control, Nulidad y restablecimiento del derecho, Nulidad simple, Procedencia de la acción, Teoría de los móviles y de las finalidades.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN.
2. TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES.
3. COMPARACIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE CONTROL NULIDAD SIMPLE Y NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
4. CASOS EN LOS QUE PROCEDE EL MEDIO DE CONTROL NULIDAD SIMPLE FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.
5. CONCLUSIÓN.
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN:

La teoría de los móviles y las finalidades es una de las más importantes y necesarias para el litigio del Derecho administrativo, por lo que los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho son de los medios más usados en el ejercicio profesional; por tanto, todo litigante debe tener muy clara esta teoría. Con la expedición de la Ley 167 de 1941 se estableció por primera vez de manera explícita un recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa en contra de los actos de carácter particular: [...] “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” (Ley 167, 1941, Art 62).

De igual manera, esta Ley 167 de 1941 también consagró un recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa en contra de los actos de contenido general expedidos por el Gobierno Nacional. Actualmente, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se estableció que el medio de control nulidad simple procede excepcionalmente frente a actos administrativos de contenido particular:

[...] 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, 2011, Art. 137).

En esta misma Ley, también se estableció que el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho procede frente a actos administrativos de contenido general:

[...] (**Art 138 CPACA**) 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 [...] (Ley 1437, 2011, Art. 138).

Con la expedición de los dos artículos anteriormente citados, la Ley 1437 de 2011 buscaba terminar un debate interno que se presentó dentro del Consejo de Estado en diferentes sentencias. En la actualidad, la Ley 1437 de 2011 busca que esta problemática que se llevó en el Consejo de Estado en diferentes sentencias se termine. Libardo Rodríguez de la siguiente manera:

[...] Con esta regla introducida por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se pretende superar la controversia existente en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en virtud de la cual en ocasiones se expresaba que la nulidad simple procedía tanto contra actos generales como individuales, siempre que solo se persiguiera el fin de interés general de respeto a la legalidad, mientras que en otras se decía que la simple nulidad procedía contra actos individuales cuando así lo hubiera previsto expresamente una ley, o cuando la situación implicara un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desbordara el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público, social o económico (Rodríguez, 2017, p. 529).

Como objetivo general de esta investigación, se plantea demostrar que en la actualidad es viable interponer el medio de control de nulidad simple ante un acto de carácter particular, y que también es viable interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante un acto de carácter general. El énfasis anterior es de suma importancia, ya que todo litigante que se quiera sumergir en materia de lo contencioso administrativo, tendrá que empezar por tener bien claros estos conceptos.

El presente artículo se desarrollará en tres capítulos. En primer lugar, se realizará el contexto acerca de la teoría de los móviles y de las finalidades desde el ámbito normativo y jurisprudencial. En el segundo apartado, se analizará la comparación entre los medios de control nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, para lo cual se hace necesario estudiar la cronología de la legislación que regula estas dos figuras. Finalmente, en el tercer capítulo, se presentará un análisis jurisprudencial sobre cuando es viable interponer el medio de control nulidad simple frente a actos administrativos de carácter particular, en el que se esbozarán algunas críticas, reflexiones y/o posturas respecto al tema.

2. TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES:

Para empezar, la Corte Constitucional en Sentencia C-426/02 deja claro que se está en presencia de la teoría de los móviles y las finalidades cuando la procedencia de una u otra acción está determinada por el contenido del acto que se impugna – general o particular- y no por la naturaleza de la pretensión que se formule ante el órgano jurisdiccional. Cabe aclarar, que la anterior Sentencia no acoge a plenitud la teoría de los móviles y las finalidades, más adelante se fundamentará el porqué.

Para abordar la teoría de los móviles y de las finalidades, primero es necesario remitirse a sus comienzos. El Estatuto sobre la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, creado por la Ley 130 de 1913, fue el primer código administrativo, este creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y consagró las acciones de nulidad simple y de la acción privada (esta acción se asemeja a lo que hoy conocemos como nulidad y restablecimiento del derecho). Sin

embargo, sólo fue hasta el 10 de agosto de 1961 que esta teoría se consolidó, cuando el Consejo de Estado determinó:

No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley, los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia (Consejo de Estado, 2003, Sent. 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030)).

Entonces, el Consejo de Estado consideró que al momento de demandar un acto administrativo se debía tener como criterio la teoría de los móviles y las finalidades, dejando a un lado el contenido del acto.

Con el Código Contencioso Administrativo expedido por el Decreto 01 de 1984 posteriormente modificado por el Decreto 2304 de 1989, también se acogió la teoría de los móviles y las finalidades, lo cual se evidenció en las interpretaciones que hizo el Consejo de Estado vía jurisprudencial sobre el artículo 84 del código anteriormente citado. En este se impedía que mediante una acción de simple nulidad frente a un acto administrativo de carácter particular, se pudiera restablecer un derecho al accionante o un interés de carácter general.

Posteriormente, la Sala Plena del Consejo de Estado mediante Sentencia del 29 de octubre de 1996 CE-SP-EXP1996-NS404A modificó su posición. De ahora en adelante, el medio de control de nulidad simple solo procedería frente a actos administrativos de contenido particular en los casos específicos que la ley lo consagre o que tengan trascendencia social y representen un interés para la comunidad. En caso de que el medio de control de nulidad no encaje en ninguno de los anteriores supuestos, el accionante tendría que recurrir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Entonces, el Consejo de Estado con esta postura seguía defendiendo la teoría de los móviles y las finalidades. Con este pronunciamiento, la corporación buscaba que no se perdiera el objetivo de la simple nulidad y de la nulidad y restablecimiento del derecho, ya

que sí no se acoge la teoría de los móviles y las finalidades, podría ocurrir que un accionante recurriera a la nulidad simple para perseguir un restablecimiento del derecho propio, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho le pudo haber caducado y, ante el Consejo de Estado, no se debe propiciar la desnaturalización de estas dos acciones.

Por otro lado, la Corte Constitucional en la Sentencia C-426/02 también marcó una posición sobre el tema de los móviles y las finalidades. En esta sentencia, un ciudadano demandó el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo el cual fue expedido por el Decreto 01 de 1984, por lo que consideraba que este artículo violaba el derecho fundamental de acceso a la justicia y el derecho fundamental al debido proceso, ya que se tenía en cuenta la teoría de los móviles y las finalidades para su aplicación. Otro argumento que ofrece el demandante en contra de la aplicación teoría de los móviles y las finalidades frente al artículo demandado, es que en ocasiones los particulares pueden perder la oportunidad de interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que esta acción caducaba a los cuatro meses y, en estos casos, se tendría que tener la oportunidad de acudir al medio de control de nulidad simple.

De acuerdo con la posición de la Corte Constitucional frente a la teoría de los móviles y las finalidades plasmada en la Sentencia C-426/02, se puede evidenciar que se ocasionó un choque de trenes entre esta Corporación y el Consejo de Estado. Este último, en sentencias anteriores a la de la Corte Constitucional defendió la teoría de los móviles y de las finalidades, y fue con la Sentencia de la Sección Tercera del 18 de abril de 1996 que esta Corporación consolidó su posición. Incluso dentro del mismo Consejo de Estado existían diferentes posturas frente al tema, ya que la sección primera consideraba que: “la acción de simple nulidad procede contra actos generales y abstractos y sólo contra aquellos actos particulares y concretos para los cuales el legislador haya asignado expresamente esta acción” (Corte Constitucional, 2002, Sent. C-426), mientras que la sección

tercera consideraba que: [...] “la acción de simple nulidad procede contra los actos generales y abstractos, sobre lo cual hay acuerdo, y contra todos aquellos actos particulares y concretos que trasciendan a lo social, así el legislador no haya previsto esta acción para estos actos interesantes a la comunidad” (Corte Constitucional, 2002, Sent. C-426). Entonces podemos evidenciar que la posición de la Sección primera era mucho más estricta y restrictiva, aunque finalmente el Consejo de Estado en Sala Plena acogió la teoría de los móviles y las finalidades propuesta por la sección tercera.

Por último, la Corte Constitucional concluye que la interpretación que el Consejo de Estado realiza frente al artículo demandado vulnera los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, ya que se condiciona las situaciones en las que se pueden demandar los actos administrativos de carácter particular por medio de la nulidad simple. Además, la Corte Constitucional deja claro que el artículo en mención nunca especificó cuáles actos administrativos eran susceptibles de ser demandados mediante este medio de control, fue el Consejo de Estado mediante jurisprudencia el que estableció los requisitos para poder interponer la nulidad simple frente a actos de contenido particular. Por otro lado, la Corte Constitucional considera que ni el constituyente ni el legislador en ningún momento establecieron estas limitaciones; incluso, la Corporación confirma que el legislador también buscaba que esta acción pudiera usarse frente a actos de contenido particular. En conclusión, la Corte Constitucional finaliza exponiendo que la procedencia o no de la nulidad simple debe estar determinada por la naturaleza de la pretensión que se formule, más que por el contenido del acto que se impugne o por los efectos que se puedan derivar después de interponer la acción.

3. COMPARACIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE CONTROL NULIDAD SIMPLE Y NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

Previo a abordar los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario tener clara la definición del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, y por este derecho se entiende que es:

[...] la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes (Corte Constitucional, 2013, Sent. C-279),

En consecuencia de lo anterior, es claro que los medios de control que la Constitución y la Ley consagran se encuentran respaldados por varios derechos fundamentales los cuales pretenden el respeto de todas la garantías a los accionantes.

Sumando a lo anterior, también es importante el tema de la pretensión dentro de la teoría general del proceso, ya que es aquí donde el accionante definirá el objeto de su solicitud. En la materia de lo contencioso administrativo que es la que le concierne a este trabajo, se entiende que la pretensión procesal administrativa es: [...] “una declaración de voluntad por la que se solicita a un órgano judicial una actuación frente a la administración” (Rodríguez, 2017, p. 512). A partir de la definición anterior, ya queda claro a grandes rasgos cuál es la finalidad de los medios de control contenidos en la Ley 1437 de 2011.

Para comprender bien los medios de control de simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, primero se debe conocer la evolución legislativa que han tenido estas dos figuras a través de los años y las diferentes leyes que las han regulado. Inicialmente, La Ley 130 de 1913

consagró dos acciones que tenían como objetivo buscar la nulidad de los actos administrativos. Así las describe la jurisprudencia:

se consagraron dos tipos de acciones notoriamente diferenciadas: la acción de nulidad, que podía ser ejercida por cualquier persona y cuyo objetivo era buscar la declaratoria de nulidad del acto administrativo que se considerara contrario a la Constitución o a la ley aplicable (arts. 52, 72 y 78); y la acción privada, promovida sólo por quien demostrara un interés legítimo y dirigida a obtener la nulidad de los actos violatorios de derechos subjetivos de naturaleza civil (art. 80) (Corte Constitucional. 2002. Sent. C-426),

Aunque estas dos acciones fueron las primeras que se crearon en la legislación colombiana con el fin de que se declarara la nulidad de ciertos actos administrativos, se puede evidenciar que estas primeras acciones guardan cierta similitud con los medios de control de simple nulidad y nulidad y restablecimiento que en la actualidad se encuentran contenidos en la Ley 1437 de 2011.

Más adelante, la Ley 167 de 1941 también consagró dos acciones que tenían como objetivo buscar la nulidad de los actos administrativos. En esta ocasión, se mantuvo la acción de simple nulidad, aunque eliminándose el término de caducidad que establecía la Ley 130 de 1913. Por otro lado, la acción privada que consagraba la Ley 130 de 1913 fue sustituida en esta nueva Ley por la acción de plena jurisdicción, la cual quedó reglamentada de la siguiente manera:

La persona que se crea lesionada en un derecho suyo establecido o reconocido por una norma de carácter civil o administrativo podrá pedir que además de la anulación del acto se le restablezca en su derecho. La misma acción tendrá todo aquel que se hubiere hecho parte en el juicio y demostrado su derecho (Ley 167, 1941, Art. 67)

Por otra parte, a esta nueva acción se le agregó un término de caducidad de cuatro meses, lo cual fue un cambio muy significativo en comparación con la anterior figura de la “acción privada”, fuera de que este nuevo término establecido aún se conserva con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, el Decreto 01 de 1984 modificado por el Decreto 2304 de 1989, consagró las acciones de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, las cuales tenían como fin

la búsqueda de la nulidad de los actos administrativos. Este Código estableció modificaciones muy importantes con respecto a las leyes anteriores, ya que según la Corte:

[...] se faculta a todas las personas para demandar la nulidad de los actos administrativos, no sólo cuando éstos infrinjan las normas en que debían 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 (Corte Constitucional, 2002, Sent. C-426).

Lo anterior es significativo, ya que este nuevo código estableció las causales de nulidad de los actos administrativos.

Por último, a partir del estudio de la Ley 1437 de 2011 y de la doctrina, se puede explicar en pocas palabras que el medio de control de simple nulidad consiste: [...] “en que una persona solicita al juez que declare que un acto administrativo es violatorio de una norma jurídica superior por cualquiera de las causales de ilegalidad estudiadas, y que por consiguiente, decrete su anulación” (Rodríguez, 2017, p. 528). En consecuencia de la anterior definición, se puede concluir que esta acción busca que el principio de legalidad se salvaguarde.

Por otro lado, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se puede definir brevemente de la siguiente manera: [...] “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; además concibe la norma que también la persona lesionada podrá solicitar que se le repare el daño” (Vidal, 2019, p. 620). En un principio, se puede observar que este medio de control guarda cierta similitud con el de simple nulidad en cuanto a que los dos buscan que se declare la nulidad de un acto administrativo, pero también tienen ciertas diferencias las cuales se trataran en el próximo párrafo.

Después de ahondar en la historia y definición de los medios de control de simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, se puede concluir que aunque son dos acciones similares, también tienen ciertas diferencias muy importantes que se deben dejar claras. El primer punto que las diferencia es el del interés, ya que en la simple nulidad se persigue el respeto del principio de legalidad, mientras que en la nulidad y restablecimiento del derecho aparte de perseguir el respeto por la legalidad, también se persigue un interés particular, que es el restablecimiento del derecho del demandante. Por otro lado, también se diferencian en cuanto al tema de la legitimación por activa, por lo que la simple nulidad tiene un carácter público, y cualquier persona puede ejercer este medio de control sin necesidad de que tenga la calidad de abogado, mientras que con la nulidad y restablecimiento del derecho no pasa lo mismo, ya que este medio de control solo lo puede ejercer aquel que se considere perjudicado por un acto administrativo.

De igual manera, también existen más diferencias entre los medios de control de simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, como pasa con el tema de la caducidad. El medio de simple nulidad no caduca (tiene sus excepciones), mientras que la nulidad y restablecimiento del derecho si establece un término para el demandante, donde por regla general el término es de cuatro meses. Adicionalmente, en el tema de los efectos que produce la sentencia también existen diferencias, porque en la simple nulidad la declaratoria produce efectos *erga omnes*, y aunque la nulidad y restablecimiento del derecho produce efectos generales también con respecto a la declaratoria de nulidad, este medio de control también produce unos efectos inter partes en cuanto al restablecimiento de los derechos violados.

Por último, es importante definir ante que tipos de actos administrativos proceden los medios de control de nulidad y simple y nulidad y restablecimiento del derecho. La nulidad simple procede generalmente contra los actos administrativos de contenido general, pero el artículo 137

de la Ley 1437 de 2011 consagra unas excepciones en las cuales la simple nulidad puede proceder en contra de actos de contenido particular. Por otro lado, la nulidad y restablecimiento del derecho procede generalmente contra actos administrativos de carácter particular, pero la jurisprudencia ha establecido ciertas circunstancias en las que puede proceder este medio de control frente a actos de carácter general. En cuanto al costo procesal que conlleva interponer estos medios de control, cabe decir que interponer el medio de control de simple nulidad no conlleva ningún costo para el demandante, ya que es una acción gratuita que se encuentra exenta de impuestos y gastos especiales. Por otro lado, es claro que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es oneroso, toda vez que se tiene que interponer por medio de un abogado y, fuera de lo anterior, el auto admisorio de la demanda le ordenara al demandante que deposite una suma de dinero, la cual se encuentra definida en los reglamentos.

4. CASOS EN LOS QUE PROCEDE EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL:

El anterior Código contencioso, el cual fue expedido mediante el Decreto 01 de 1984 y modificado por el Decreto 2304 de 1989 nunca limitó expresamente la procedencia del medio de control de simple nulidad frente a actos de contenido particular, ya que su artículo 84 solo expresaba inicialmente que por medio de la simple nulidad era posible solicitar la nulidad de los actos administrativos, las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro; pero, el artículo en mención nunca se pronunció acerca de la procedencia de esta acción en contra de los actos de carácter particular. Entonces, se puede concluir que el legislador en su momento nunca consideró que no fuera apropiado ejercer este medio de control en contra de estos actos.

Más adelante, la nulidad simple solo procedía excepcionalmente contra a actos administrativos de carácter particular, ya que el criterio de los móviles y las finalidades que había fijado el Consejo de Estado en Sala Plena mediante la Sentencia del 10 de agosto de 1961 (con ponencia de Carlos Gustavo Arrieta Alandete) sostenía que: “Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas legales asignan a la acción” (Consejo de Estado, 2003, Sent.11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030)). Con esta Sentencia del 10 de agosto de 1961, la Sala Plena del Consejo de Estado dejó clara su posición frente a que alcance tenía el medio de control de simple nulidad frente a los actos administrativos de carácter particular.

Por otra parte, en la Sentencia del 29 de octubre de 1996 con Radicado CE-SP-EXP1996-NS404A, se establecía que un acto particular y concreto no podía ser atacado mediante la acción de simple nulidad en el caso en que los efectos jurídicos de la sentencia le restablecieran un derecho al demandante o cuando el acto demandando no tuviera una trascendencia social. Entonces, se puede evidenciar que al Consejo de Estado le era más importante el contenido del acto administrativo y los efectos que este pudiera generar, que la naturaleza de la pretensión que se formulara.

Posteriormente, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-426/02 declaró exequible de manera condicionada el artículo 84 del Decreto 01 de 1984 modificado por el Decreto 2304 de 1989, ya que esta Corporación consideraba que el Consejo de Estado en sentencias anteriores había interpretado de manera errónea el artículo 84 y, causa de esto, se le estaba violando a los accionantes el derecho de acceso a la administración, el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Lo anterior, la Corte Constitucional lo consideraba así, ya que el Consejo de Estado al aplicar la teoría de los móviles y las finalidades al momento de interpretar el artículo 84, estaba restringiéndole a los accionantes a que interpusieran el medio de control de simple nulidad, toda vez que la interpretación del Consejo de Estado establecía unos requisitos para que el medio de control fuera procedente en contra de actos administrativos de carácter particular, con el argumento de que no se podía permitir que el medio de control de simple nulidad perdiera su naturaleza.

En consecuencia de lo anterior, se puede evidenciar que entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se ocasionó un choque de trenes en cuanto a la interpretación del artículo 84 del Decreto 01 de 1984, ya que este órgano jurisdiccional en la Sentencia C-426/02 se distanció de la posición que el Consejo de Estado había establecido frente a cómo interpretar esta norma. En años anteriores, el Consejo en Sala Plena había dejado claro que se debía aplicar la teoría de los móviles y las finalidades al momento de aplicar el artículo en cuestión y, posterior a la Sentencia de la Corte Constitucional del año 2002, el Consejo ratificó su postura inicial el 4 de marzo de 2003 mediante una Sentencia en Sala Plena con Radicado N° 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030).

El Consejo de Estado con la Sentencia del 4 de marzo de 2003 con Radicado N° 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030), argumentó frente a lo acontecido con el choque de trenes lo siguiente:

[...] 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 2° 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 (Consejo de Estado, 2003, Sent. 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030)).

Se puede evidenciar, que el Consejo de Estado le reprocha a la Corte Constitucional su falta de competencia, toda vez que la creación y reforma de las normas de carácter procesal está en cabeza del Congreso, por lo que la Corte no tendría facultades para reformar el artículo 84 del Decreto 01 de 1984 mediante sentencia. Por otro lado, el Consejo de Estado también expresa que en un Estado de Derecho no pueden existir órganos con competencias ilimitadas, ya que estas se encuentran limitadas por la constitución y la ley bajo el principio de especialidad que procura por la distribución de competencias entre las distintas autoridades estatales.

Por otra parte, la Constitución Política le otorga al Consejo de Estado la calidad de tribunal supremo de lo contencioso administrativo y, es por este estatus que el Consejo vuelve a defender su autonomía como órgano de cierre de lo contencioso administrativo frente a la sentencia de la Corte Constitucional:

En esa condición de tribunal supremo, no tiene superior que pueda interferir en el ejercicio de sus funciones en la administración de justicia, por la elemental razón de que dejaría de ser supremo, si sus fallos pudieran ser determinados por otra autoridad judicial o política (Consejo de Estado, 2003, Sent. 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030)).

Según lo anterior, la Corte Constitucional se extralimitó en sus funciones al no respetar la posición que había marcado la Sala Plena del Consejo de Estado con respecto a la interpretación del artículo 84 de la Ley 1437 de 2011, ya que las sentencias que emita este órgano (a excepción de ciertas tutelas) no son susceptibles de control posterior por otro tribunal. En consecuencia de lo anterior, el Consejo de Estado hizo valer su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, lo que ocasionó que el artículo 84 de la Ley 1437 se volviera a interpretar de acuerdo a la teoría de los móviles y las finalidades.

Más adelante, se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 1437 de 2011 (actual código administrativo), y este consagró que

en la actualidad, la nulidad simple procede excepcionalmente frente a actos 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, 2011, Art. 137).

Con este artículo 137, se puede concluir que el legislador buscó: “poner fin a la interesante polémica antes mencionada entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional” (Vidal, 2019, p. 620). Por otro lado, el doctrinante Libardo Rodríguez Rodríguez también opina que el legislador pretendió superar la controversia existente en la jurisprudencia del Consejo de Estado al momento de redactar el artículo en cuestión.

Por último, se puede concluir que ya no es necesario acudir a la interpretación que el Consejo de Estado hace en las sentencias CE-SP-EXP1996-NS404A de 1996 y 11001-03-24-000-1999-05683-02 del 2003 sobre la teoría de los móviles y las finalidades, toda vez que el legislador en el artículo 137 dejó claro en sus cuatro numerales en qué casos el medio de control de nulidad simple procede en contra de actos administrativos de carácter particular.

5. CONCLUSIÓN:

De conformidad con los temas desarrollados en este artículo, desde una apreciación jurisprudencial, doctrinal, constitucional y legal, se concluye que el medio de control de nulidad

simple sí procede frente a actos administrativos de carácter particular, aunque no es lo usual y, por otro lado, que la teoría de los móviles y las finalidades ya no es determinante como lo era hace años.

Para llegar a la conclusión anterior, primero se realizó una comparación entre los medios de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, para sí entender la finalidad que se persigue con cada medio de control. También, se mostró cómo los anteriores códigos administrativos regularon estas dos acciones, con el fin de comprender los múltiples pronunciamientos que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional realizaron en diferentes épocas con respecto a la teoría de los móviles y las finalidades.

Más adelante, se analizaron varias Sentencias del Consejo de Estado donde esta corporación dejó clara su posición a favor de la teoría de los móviles y las finalidades y de restringir en gran medida la procedencia de la nulidad simple en contra de actos de contenido particular, ya que a esta corporación le era más importante el contenido del acto administrativo y los efectos que este pudiera generar, que la naturaleza de la pretensión que se formulara.

Posteriormente, se explicó que factores ocasionaron el choque de trenes producido entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional frente a la interpretación del artículo 84 del Decreto 01 de 1984. Del anterior choque de trenes, es claro que el Consejo de Estado tenía la razón al defender su autonomía, toda vez que la Corte Constitucional no cuenta con la competencia para reformar normas de carácter procesal mediante sentencia. Por otro lado, el Consejo de Estado es órgano de cierre de lo contencioso administrativo, por lo que la Corte Constitucional no puede interferir en sus decisiones.

Por último, se concluye que con el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ya no es necesario acudir a las interpretaciones que el Consejo de Estado realizó sobre en qué casos procedía el medio de control de nulidad simple en contra de actos de contenido particular, toda vez que el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 a diferencia del artículo 84 del anterior código, sí incluye de manera expresa en qué ocasiones procede la nulidad simple en contra de actos de contenido particular.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Congreso de la República de Colombia (24 de diciembre de 1941). Ley 167. Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>

Congreso de la República de Colombia (18 de enero de 2011). Ley 1437. Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial N° 47.956. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (4 de marzo de 2003) Sentencia con Radicado 11001-03-24-000-1999-05683-02. (Manuel Santiago Urueta Ayola).

Corte Constitucional de Colombia. (2002) Sentencia C-426. (Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil).

Corte Constitucional de Colombia. (2013) Sentencia C-279. (Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Vidal, J. (2019). Derecho Administrativo. Editorial Legis Editores, Colombia.

Rodríguez L. (2017). Derecho Administrativo General y colombiano Tomo 2. Editorial Temis, Colombia.

