

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO



LAURA ASTRID FIGUEROA PARRA

HELMAN ORLANDO GUTIÉRREZ FLORIÁN

EL ABECÉ DE LA ADMISIÓN, INADMISIÓN Y/O RECHAZO DE DEMANDAS EN

LA SECCIÓN PRIMERA DEL CONSEJO DE ESTADO

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ

2019

EL ABECÉ DE LA ADMISIÓN, INADMISIÓN Y/O RECHAZO DE DEMANDAS EN  
LA SECCIÓN PRIMERA DEL CONSEJO DE ESTADO

LAURA ASTRID FIGUEROA PARRA Código 52314177

HELMAN ORLANDO GUTIÉRREZ FLORIÁN Código 79208548

Trabajo de grado presentado para optar al título de  
ESPECIALISTAS EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Directora: Paula Mazuera Ayala



Bogotá, Julio 6 de 2019

VNIVERSITAS

DEDICATORIA

A Dios por acompañarme y orientarme en el transcurso de mi vida,  
brindándome paciencia y sabiduría para culminar con éxito mis metas  
propuestas y a todos mis seres queridos por estar siempre presentes

Laura

A Dios todo poderoso, por darme la vida

A mis Padres, por su incondicional amor y ejemplo

A Lulú (mi esposa), por su comprensión, paciencia y dedicación

A Christian, Bryan y Tania (mis Hijos), quienes me inspiran para mejorar

Helman

VERITAS

LIBERABIT

NOVOS

## AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de este proyecto se hizo posible por la colaboración y aportes de algunas personas que invirtieron tiempo, esfuerzo y creatividad.

La doctora Paula Mazuera Ayala, asesora metodológica, quien con todos sus conocimientos y dedicación, realizó las sugerencias y recomendaciones acertadas que permitieron el desarrollo y conclusión exitosa del presente trabajo.

A los funcionarios de la Sección Primera del Consejo de Estado, quienes estuvieron prestos a colaborar con la recolección de información pertinente para la elaboración del mismo.

A los compañeros de clases, por colaborar suministrando sugerencias para la realización de del presente trabajo, y por todos los buenos momentos compartidos.

## CESIÓN DE DERECHOS

Por medio de la presente nos permitimos ceder los derechos de autor, para la consulta parcial o total de la Tesis de grado y la consulta o reproducción parcial o total o de la publicación electrónica del texto completo del trabajo, así como del registro en el catálogo OLIB de la Biblioteca de la Universidad La Gran Colombia.

LAURA ASTRID FIGUEROA PARRA

CC 52.314.177

HELMAN ORLANDO GUTIÉRREZ FLORIÁN

CC 79.208.548

## EL ABECÉ DE LA ADMISIÓN, INADMISIÓN Y/O RECHAZO DE DEMANDAS EN LA SECCIÓN PRIMERA DEL CONSEJO DE ESTADO

### **Resumen**

Existe mucha inconformidad de las personas tanto nacionales como extranjeras, cuando a través de los medios de control que están contenidos en las normas que regulan el derecho administrativo colombiano, impetran demandas en busca de la defensa, garantía y protección del ordenamiento jurídico o de sus derechos. Tal inconformidad está asociada a la demora en la solución de las controversias, la cual puede durar en promedio diez años. Son muchos los factores que influyen en dicha mora judicial, entre otros, la falta de personal, de infraestructura, de sistemas de información ágiles y efectivos; sin embargo, no todas las causas en el retraso de la solución de los conflictos son atribuibles a la administración de justicia, pues algunas de las personas que acuden a la jurisdicción contencioso administrativa, no cumplen con los requisitos que la Ley 1437 de 2011 establece para proferir el auto admisorio de la demanda, por lo que, algunas de las demandas son rechazadas de plano, remitidas por competencia a otros despachos judiciales, o inadmitidas para que sean corregidas, lo que conlleva a que los operadores judiciales deban proferir sendas providencias antes de admitir la demanda, lo cual contribuye al lento desarrollo de los procesos. Es por ello que se propone identificar las causales de inadmisión y/o rechazo de demandas más frecuentes en las que incurrir quienes acuden a dicha jurisdicción, para prever tal situación y contribuir en algo a la descongestión de la rama judicial, evitando que se profieran decisiones previas a la admisión de la demanda.

**Palabras Claves:** Demanda, admisión, inadmisión, rechazo, presupuestos procesales, requisito de procedibilidad.

## **Abstract**

There is much dissatisfaction of both national and foreign people, when through the means of control that are contained in the rules governing Colombian administrative law, adjure demands seeking the defense, guarantee and protection of the legal system or their rights. Such dissatisfaction is associated with the delay in the resolution of disputes, which can last on average ten years. There are many factors that influence such judicial delay, among others, the lack of personnel, infrastructure, and agile and effective information systems; However, not all the causes in the delay of the resolution of the conflicts are attributable to the administration of justice, since some of the people who come to the contentious administrative jurisdiction do not comply with the requirements that Law 1437 of 2011 establishes for uttering the order admission of the claim, so that some of the demands are rejected outright, referred by competition to other judicial offices, or inadmissible to be corrected, which leads to the judicial operators must make orders before admit the demand, which contributes to the slow development of the processes. That is why it is proposed to identify the grounds for inadmissibility and / or rejection of more frequent demands incurred by those who come to said jurisdiction, to foresee such a situation and contribute something to the decongestion of the judicial branch, preventing decisions from being proffered. prior to the admission of the claim.

**Key Words:** Claim, admission, inadmissibility, rejection, procedural budgets, procedural requirement.



## TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE TABLAS.....	1
LISTA DE FIGURAS .....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
1. PROBLEMA.....	3
1.1. JUSTIFICACIÓN.....	3
1.2. PREGUNTA.....	6
2. OBJETIVOS .....	7
2.1 OBJETIVO GENERAL .....	7
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	7
3. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN .....	8
4. MARCOS DE REFERENCIA .....	9
4.1. MARCO CONCEPTUAL.....	9
Presupuestos procesales:.....	9
Demanda .....	10
Requisito de procedibilidad.....	10
Inadmisión.....	11
Rechazo .....	11
Rechazo in limine .....	11

Admisión.....	11
4.2. MARCO TEÓRICO .....	12
4.4. MARCO LEGAL .....	17
5. METODOLOGÍA .....	32
5.1. TIPO DE ESTUDIO Y DISEÑO METODOLÓGICO .....	32
5.2. POBLACIÓN Y MUESTRA .....	33
5.3. VARIABLES .....	33
5.4. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN .....	35
CAPÍTULO I.....	36
CAPÍTULO II .....	49
CAPÍTULO III.....	69
CAPITULO IV.....	79
7. CONCLUSIONES .....	90
8. PROPUESTA.....	93
REFERENCIAS .....	94

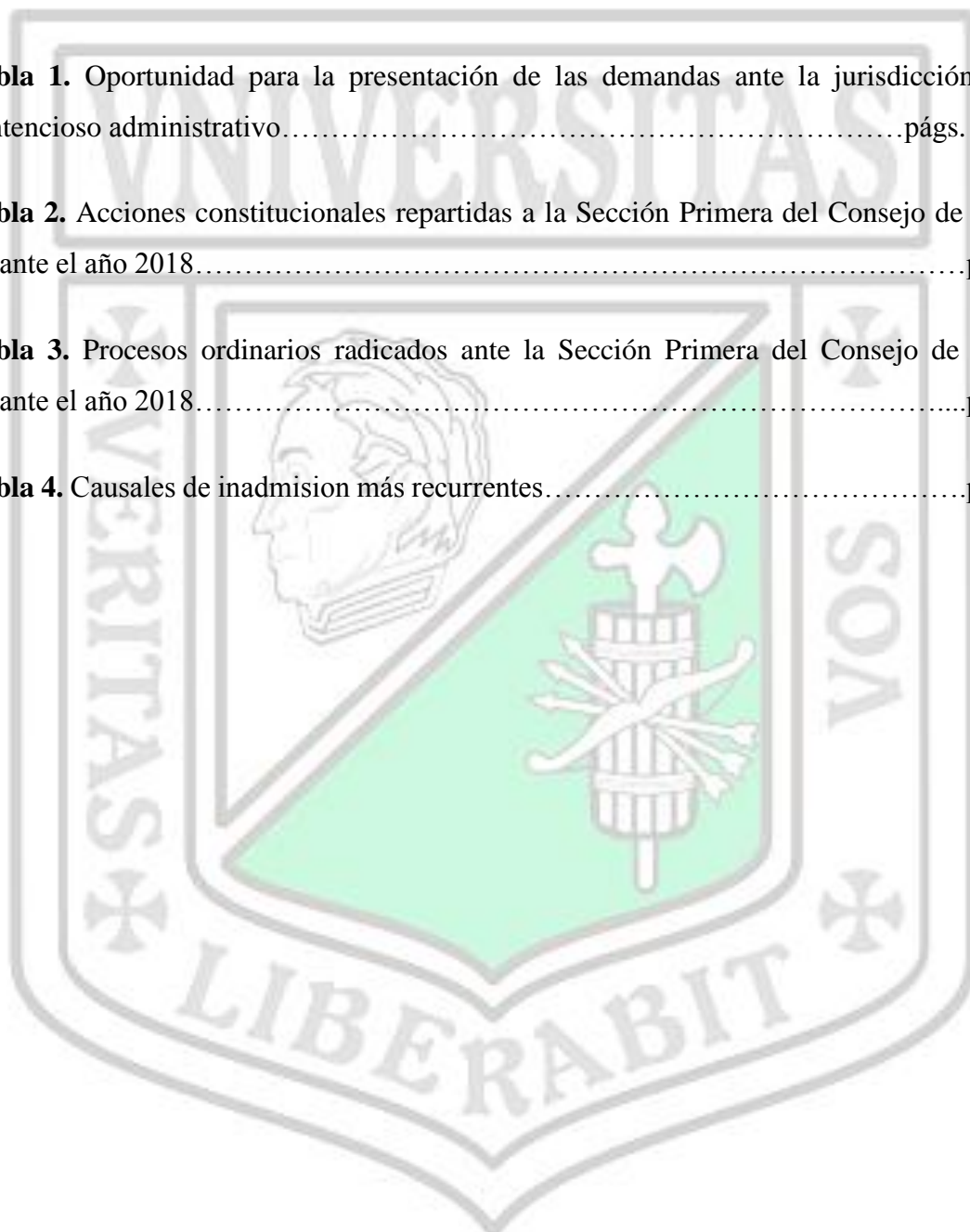
## LISTA DE TABLAS

**Tabla 1.** Oportunidad para la presentación de las demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.....págs. 54-55

**Tabla 2.** Acciones constitucionales repartidas a la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.....pág. 70

**Tabla 3.** Procesos ordinarios radicados ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.....pág. 71

**Tabla 4.** Causales de inadmisión más recurrentes.....pág. 76



## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.** Procesos ordinarios en vigencia del CCA y del CPACA radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.....pág. 71
- Figura 2.** Medios de control impetrados en el año 2018 en vigencia del CPACA.....pág. 72
- Figura 3.** Primer auto en proceso de única instancia radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.....pág. 73
- Figura 4.** Demandas radicadas en el año 2018, en las que se elevó un requerimiento previo.....pág. 74
- Figura 5.** Demandas en vigencia del CPACA radicadas en el año 2018, que fueron remitidas a otra Sección del Consejo de Estado, a Tribunales Administrativos o a Juzgados Administrativos.....pág. 74
- Figura 6.** Demandas admitidas y retiradas de las radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.....pág. 75
- Figura 7.** Demandas rechazadas de plano, de las radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.....pág. 75
- Figura 8.** Causales de inadmisión mas recurrentes en las demandas radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.....pág. 76
- Figura 9.** Demandas admitidas, rechazadas y subsanadas, luego de ser inadmitidas.....pág. 77

## INTRODUCCIÓN

### 1. PROBLEMA

#### 1.1. JUSTIFICACIÓN

La administración de justicia en Colombia, cada día es cuestionada por los que acuden a ella con miras a resolver sus conflictos, en cualquiera de sus jurisdicciones, civil, laboral, familia y administrativa, tal vez, la menos cuestionada es la constitucional, dada su especialidad y, por ende, la obligatoriedad legal de resolver los asuntos con mayor celeridad.

Son muchos los aspectos que influyen en la lenta resolución de las controversias que se suscitan en la rama judicial, la falta de personal, infraestructura, tecnología, entre otros. En lo atinente a la jurisdicción contencioso administrativa, para el común de la gente, es normal escuchar que allí los procesos se demoran mínimo diez (10) años en resolverse, pese a que con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA (Ley 1437 de 2011), en aras del principio de eficacia, incluye un procedimiento realizado por audiencias, con miras a una mayor celeridad en la resolución de los procesos, en tanto el juez administrativo, de tener el acervo probatorio suficiente puede proferir el fallo que dirima la controversia desde la primera de dichas audiencias.

Pero tal principio se ve inocuo, cuando los procesos no pueden ser tramitados con la celeridad que la misma norma impone, más aún cuando desde la misma presentación de la demanda, los ciudadanos que actúan en nombre propio o los abogados litigantes, no cumplen con los

requisitos que la norma exige para poder proferir el auto admisorio de la demanda, y continuar con todo el trámite respectivo hasta llegar al fallo que resuelva la controversia.

Más aún, cuando a diario se presentan demandas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las cuales no son admitidas en su totalidad, algunas son inadmitidas o rechazadas; razón por la cual, es dable identificar ¿cuáles son las mayores falencias en la presentación de las mismas?, con miras a realizar una guía que sirva a los abogados que acudan ante dicha Jurisdicción, para evitar la inadmisión o rechazo de sus demandas.

Bajo este contexto, el tema que constituye el estudio que se plantea en este trabajo es el correspondiente a la identificación de las causales de inadmisión o rechazo de las demandas que más se presentan o que son más recurrentes en la Sección Primera del Consejo de Estado, con miras a elaborar una guía, en el que se advierta a quienes acuden a dicha Corporación o en general a toda la jurisdicción contencioso administrativa, requisito por requisito, artículo por artículo, cuáles son los errores más frecuentes, para disminuir así la inadmisión o rechazo de las demandas.

La elección del Consejo de Estado, para realizar la presente investigación, se centra en el hecho consistente en que dada la connotación de órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, resulta ser un buen referente que permite establecer las falencias muchas veces mencionadas. En lo atinente a la escogencia de la Sección Primera, dicha selección está sustentada en el carácter residual de competencia asignada a dicha Sección, es decir, por la pluralidad de temas que allí se manejan.

Más aún si se tiene en cuenta que el Consejo de Estado por ser el máximo juez de lo contencioso administrativo, es decir, que resuelve los conflictos suscitados entre los ciudadanos y las entidades públicas, o controversias entre dos o más entidades; sus decisiones y conceptos, son un referente para toda la jurisdicción y en general para todas las autoridades, más aún cuando en la actualidad se habla del precedente jurisprudencial.

Con lo anterior, se pretende demostrar que si bien es cierto existen muchas fallas al interior de la administración de la justicia, también lo es que los apoderados o ciudadanos que acuden a los estrados judiciales con miras a solucionar sus conflictos, tienen alguna responsabilidad en la mora judicial, como consecuencia de la presentación de demandas sin el cumplimiento de los requisitos que la ley establece para el efecto.

Es por ello, que se hace necesario identificar el *abecé* de las causales de inadmisión y/o rechazo de la demanda, que sirva de guía a las personas que en el futuro presenten demandas ante la Sección Primera del Consejo de Estado, con miras a que las mismas cumplan con los requisitos que la ley exige y, por ende, sean admitidas y tramitadas dentro del término que la norma establece; logrando con esto un aporte en la descongestión de los despachos judiciales, evitar la mora judicial, y obtener la pronta resolución de las controversias planteadas en las mencionadas demandas; evitando así su inadmisión o rechazo.

## 1.2. PREGUNTA

¿Cuáles son las mayores falencias en la presentación de demandas ante la Sección Primera del Consejo de Estado, que conllevan la inadmisión o el rechazo de las mismas?





## 2. OBJETIVOS

### 2.1 OBJETIVO GENERAL

Generar una guía que permita identificar las principales causas de inadmisión y/o rechazo de las demandas en la Sección Primera del Consejo de Estado en vigencia de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – (CPACA).

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar los requisitos establecidos en el CPACA para la presentación de la demanda, cuya inobservancia acarreen el rechazo y/o la inadmisión de la misma.
- Identificar las causales de inadmisión y/o de rechazo de la demanda establecidas en la Ley 1437 de 2011.
- Consultar los autos proferidos por la Sección Primera del Consejo de Estado en el año 2018, por medio de los cuales se inadmitieron o rechazaron las demandas.
- Establecer las causales de inadmisión y rechazo de las demandas más frecuentes en la Sección Primera del Consejo de Estado en el año 2018.

### 3. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

De la línea de investigación primaria del área de derecho de la Universidad La Gran Colombia, denominada: “DERECHO PARA LA CONVIVENCIA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL”, se derivan otras, de las cuales se considera que la presente investigación se enmarca dentro de la llamada “FAMILIAS, CONFLICTOS SOCIALES Y PROYECCIÓN SOCIAL”. Lo anterior por cuanto, la mala percepción de la administración de justicia, está inmersa dentro de los conflictos sociales que a diario se presentan en el país.

Tales conflictos se hacen más evidentes cuando en los medios de comunicación se observa y se oye a diario las deficiencias en la administración de justicia, asociada, por ejemplo, a la inseguridad y falta de eficacia en la judicialización de los delincuentes; sumado a lo anterior, el hecho consistente en la falta de acertividad en relación con los proyectos de reforma a la justicia, que han sido presentados al Congreso de la República, los cuales han sido archivados por causa de intereses políticos.

## 4. MARCOS DE REFERENCIA

### 4.1. MARCO CONCEPTUAL

Entendido que el marco conceptual de este tipo de trabajos pretende acercar la comprensión de los términos utilizados durante la investigación, en la presente propuesta se abordará lo relacionado con la presentación de la demanda, los presupuestos procesales, los requisitos de procedibilidad, la admisión, inadmisión y/o el rechazo de demandas en la Sección Primera del Consejo de Estado, en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

**Presupuestos procesales:** Son los antecedentes o requisitos de forma y de fondo necesarios para que una demanda pueda ser admitida, para su validez y existencia jurídica. También se puede decir que es el conjunto de requisitos mínimos necesarios para dar el inicio a un procedimiento (Estrada, 2015, párr. 3).

Existen dos tipos de presupuestos procesales:

- **Presupuestos Procesales Generales:** Son los requisitos que permiten el inicio de un proceso judicial. Dichos presupuestos son exigibles en todos los procesos sin importar la jurisdicción que deba dirimir la controversia (administrativa, laboral, constitucional, agraria, ambiental, penal, civil, familiar). Estos presupuestos generales dan inicio a todos los procesos y en tal sentido, son los requisitos básicos para acudir ante el juez, a saber:

1. Escrito de demanda, presentado conforme a lo dispuesto en las normas que regulan la materia.
  2. Competencia del Juez para conocer el proceso.
  3. Capacidad para ser parte tanto del actor como del demandado y, en los casos en que a ley lo exige; la debida representación, a través de otorgamiento de poder a abogados debidamente acreditados.
- Presupuestos Generales Especiales: Éstos son los que permiten ejercer las demandas en lo particular a cada tipo de proceso regulado por una norma específica. Es decir, para cada tipo de proceso existen unos requisitos especiales, por ejemplo, en un proceso ejecutivo, debe allegarse el título valor del cual se requiere su pago.

**Demanda:** La demanda da inicio a un procedimiento judicial por el cual el demandante pide al juez que a través de una sentencia le tutele un derecho, presuntamente vulnerado por el demandado, y que le sea favorable a sus intereses “(...) procesalmente, es su aceptación principal para el Derecho, es el escrito por el cual el actor o demandante ejercita en juicio civil una o varias acciones o entabla recursos en la jurisdicción contencioso administrativa (...)”. (Cabanellas, 2013, p. 143)

**Requisito de procedibilidad:** Procedimientos que se deben realizarse previamente a la presentación de la demanda y, cuyo incumplimiento, conlleva al rechazo de la misma, los cuales son, entre otros, el agotamiento de los recursos que conforme a la ley son obligatorios, o la conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público.

**Inadmisión:** Consecuencia del no cumplimiento de los requisitos que ordena la ley para la presentación de la demanda, que no conllevan al rechazo de plano de la misma y que puede ser subsanado, es decir, que amerita ser corregido.

**Rechazo:** Es el acto por cuya virtud el juez se abstiene definitivamente de darle curso a la demanda, porque se advierte la ocurrencia de alguna de las siguientes situaciones: i) Por haber caducado el término para presentarla; ii) Cuando advertida la falta de algún requisito, haya sido inadmitida y no se hubiere subsanado dentro del término señalado; y iii) Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

**Rechazo in limine:** “(...) relativo al rechazo automático de una demanda, sin posibilidad de discusión alguna (...)” (Casado, 2009, p. 657), o igualmente denominado el rechazo de plano de la demanda.

**Admisión:** “(...) trámite previo en que se decide, apreciando aspectos de forma o motivos de evidencia, si hay lugar o no seguir sustancialmente ciertos recursos o reclamaciones o actos jurídicos (...) que permite delimitar una posible controversia sobre los hechos en que se funda determinada pretensión (...)” (Casado, 2009, p. 22).

Significa lo anterior, que la admisión consiste en el trámite procesal por medio del cual el Juez, luego de examinar el escrito de demanda y que la misma cumple con todos los requisitos

legales, a través de una providencia, le indica a la parte que la demanda es admitida y que reúne las condiciones necesarias para su trámite.

## 4.2. MARCO TEÓRICO

La presente investigación se enmarca dentro de la Teoría Organicista, la cual considera “(...) al Estado como un organismo vivo que trasciende a los individuos y donde cada uno tiene una función que cumplir para que sea posible la vida del conjunto (...)” (Yanez, 2016, párr. 1), es decir, cada uno de los que hacen parte del Estado, tienen el deber de cumplir con las cargas que exige el hecho de vivir en sociedad. La misma teoría señala que “(...) los individuos son como las células de un organismo que, siempre en función de la vida de este, cumplen funciones diferentes (...)” (Yanez, 2016, párr. 10).

Dentro de los exponentes principales de éste Teoría, se encuentran: Aristóteles quien afirmaba que “(...) el hombre es un animal social y que solo es hombre, en su pleno sentido, cuando vive dentro de la polis (...)” (Yanez, 2016, párr. 15); Johannes Saresberiensis por su parte realizaba una **comparación entre la sociedad y el cuerpo humano en los siguientes términos**: “(...) Rey = la cabeza; Senado = el corazón; Los jueces y los funcionarios públicos = los ojos, las orejas y la lengua; Los militares = las manos; los campesinos = los pies (...)” (Yanez, 2016, párr. 13); significa lo anterior que para que la sociedad funcione, así como lo realiza el cuerpo humano, es necesario el concurso de todos los que en la misma vivimos e interactuamos.

Razón por la cual, la efectividad de la administración de justicia, es un compromiso de todos, lo que significa el deber de cumplir con las cargas que la ley exige para el adecuado uso del poder judicial. Ello puede lograrse con el mejoramiento en la presentación de las demandas, específicamente ante la jurisdicción contencioso administrativa, porque en la medida en que se cumpla con los requisitos que la norma exige, habrá una eficiente resolución de conflictos, y con esto un mejoramiento en el logro de los fines del Estado.

Así lo establece la Constitución Política del 91 en su artículo 95, al señalar que: “(...) Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; (...) 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia (...)” (Ortegón y Chavarro, 2018, p. 83); significa lo anterior, que es responsabilidad de todos y una obligación, lograr una colaboración armónica, con miras a lograr una buena administración de justicia, es decir, se debe cambiar el paradigma consistente en que todo es responsabilidad del Estado y, que, los ciudadanos no tienen responsabilidades frente a éste, especialmente, en lo que al efectivo funcionamiento de la administración de justicia se refiere.

En el mismo sentido el numeral 11 del artículo 3° del CPACA, señala que en virtud del principio de eficacia “(...) las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales (...)” (Mora, 2016, p. 7), pero para ello, el mismo estatuto en su artículo 6° dispone que las personas tienen, en las actuaciones ante las autoridades, el deber de “(...) obrar conforme al principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en las actuaciones (...)” (Mora,

2016, p. 9); como ya se indicó, es responsabilidad de todos propender por el efectivo funcionamiento de la administración de justicia.

Razón por la cual, la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 160 y subsiguientes, establece los presupuestos o requisitos que deben cumplir los libelos de demandas, de aquellos que deseen acceder a la administración de justicia, específicamente en la jurisdicción contencioso administrativa, en ejercicio de los medios de control que la misma ley regula, con miras a lograr una pronta y efectiva resolución de las controversias que se susciten.

Ahora bien, en relación con la admisión o inadmisión de la demanda, la doctrina ha sido enfática en precisar que “(...) no en todos los supuestos o requisitos exigido en el artículo 162 y 166 del CPACA, conllevan per se, al rechazo de la demanda, en los eventos donde el demandante no procede a subsanar o corregir la demanda (...)” (Garzón, 2014, p. 394).

En el mismo sentido se ha indicado que el juez deberá apreciar “(...) que la pretensión no haya caducado, que se hayan agotado los recursos en la actuación administrativa, que se tenga capacidad para ser parte y para comparecer en el proceso (...)” (Palacio, 2017, p. 749), entre otros requisitos, además de los establecidos en los artículos 161 a 166 del CPACA.

Alguna de las causales de inadmisión, consiste en que los demandantes, bien sea en nombre propio o a través de apoderados, no invocan bien la pretensión, que conforme lo establece el artículo 163 del CPACA, es decir, que ésta se individualice, en tanto, la “(...) formulación inadecuada de la pretensión da lugar a una sentencia inhibitoria, pues el juez no podrá decidir



sobre lo pedido, lo que obliga a que la petición se presente en forma clara, precisa, detallada o individualizada (...)” (Palacio, 2017, p. 267).

Así las cosas, según Guecha, (2015) una vez presentada la demanda, el juez de conocimiento tiene varias posibilidades:

“(…) una es el rechazo de plano de la demanda, por existir causal para ello, otra es ordenar remitirla al competente, cuando determina que no le asiste competencia para el proceso; también es posible la inadmisión de la misma, cuando existen irregularidades en los requisitos formales, otorgándose un término de diez días para la corrección. Pero tal vez, la más importante, porque permite continuar con el trámite procesal, es la admisión de la demanda como acto introductorio al procedimiento contencioso (...)”. (Guecha, 2015, p.562)

Cabe resaltar, que una de las mayores causas de inadmisión o rechazo de la demanda, en tratándose de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, es la consistente en la indebida formulación de las pretensiones por parte de los demandantes. Lo anterior, muchas veces por la culpa misma de los apoderados, que por ejemplo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a sabiendas que la acción ha caducado, intentan disfrazar la demanda, presentándola como de simple nulidad, cuidándose de insinuar siquiera el restablecimiento de algún derecho subjetivo, en su favor, con miras a lograr la admisión y trámite de la demanda.

Es allí, cuando el juez, inadmite o rechaza la demanda, en aplicación de la teoría denominada de los móviles y las finalidades, según la cual, es la finalidad que se persigue con la demanda lo que indica cual es el medio de control adecuado para tramitar la misma, dicha teoría está plasmada en las excepciones de los artículos 137 y 138 del CPACA, según las cuales:

“(…) 137. Nulidad (….) 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 (….)” (Mora, 2016, p. 98).

En relación con el artículo 138, dicho estatuto señala:

“(…) Nulidad y Restablecimiento. (….) Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel (….)” (Mora, 2016, p. 99).

Así lo ha señalado la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González, en auto de 19 de septiembre de 2018, al señalar que.

“(…) el hecho de que la parte actora pueda escoger el medio de control a ejercer, no implica la procedencia automática del mismo, ya que el juez está en la obligación de verificar el cumplimiento de los parámetros y requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, en este caso, por lo señalado en los artículos 135 y siguientes del CPACA, los cuales consagran las finalidades de cada uno de los mecanismos de control para acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa (…)”. (García, 2018, p.4)

Por todo lo anterior, se hace necesario identificar las mayores falencias en las que incurren los abogados y particulares que acuden ante la Sección Primera del Consejo de Estado, invocando el ejercicio de los medios de control que consagra la Ley 1437 de 2011, que conllevan la inadmisión o rechazo de las demandas, con el objetivo de realizar una guía que les sirva a los mismos, para no incurrir en iguales errores, y de alguna manera, tal vez, se pueda colaborar en algo a la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa.

#### **4.4. MARCO LEGAL**

- **Constitución Política de Colombia.**

**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Const. P., 91)

**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Const. P., 91)

**Artículo 3.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. (Const. P., 91)

**Artículo 23.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. (Const. P., 91)

**Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (Const. P., 91)

**Artículo 236.** El Consejo de Estado tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley. El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley. La

ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna. (Const. P., 91)

**Artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.
6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

*7. Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 8. Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 3259 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Artículo 8°. El artículo 237 de la Constitución Política tendrá un nuevo numeral, así:*

Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley. (Const. P., 91)

**Artículo 238.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial. (Const. P., 91)

- **Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.**

**Artículo 135. Nulidad por inconstitucionalidad.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

**Parágrafo.** El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio,

conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales. (L.1437,11)

**Artículo 136. Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (L.1437,11)

**Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

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



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

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

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

**Parágrafo.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente. (L.1437,11)

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

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante

o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.  
(L.1437,11)

**Artículo 160. Derecho de postulación.** Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.

Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, o mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo. (L.1437,11)

**Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997.

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código. (L.1437,11)

**Artículo 162. Contenido de la demanda.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica. (L.1437,11)

**Artículo 163. Individualización de las pretensiones.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda. (L.1437,11)

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;

- b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;
- c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;
- d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;
- e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;
- f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley.

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

(...) (L.1437,11)

**Artículo 165. Acumulación de pretensiones.** En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para

conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento. (L.1437,11)

**Artículo 166. Anexos de la demanda.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.
3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.
4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.
5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público. (L.1437,11)

**Artículo 168. Falta de jurisdicción o de competencia.** En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión. (L.1437,11)

**Artículo 169. Rechazo de la demanda.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. (L.1437,11)

**Artículo 170. Inadmisión de la demanda.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda. (L.1437,11)

**Artículo 171. Admisión de la demanda.** El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, mediante auto en el que dispondrá:

1. Que se notifique personalmente a la parte demandada y por Estado al actor.
2. Que se notifique personalmente al Ministerio Público.
3. Que se notifique personalmente a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso.
4. Que el demandante deposite, en el término que al efecto se le señale, la suma que los reglamentos establezcan para pagar los gastos ordinarios del proceso, cuando hubiere lugar a ellos. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado, cuando el proceso finalice. En las acciones cuya pretensión sea exclusivamente la nulidad del acto demandado no habrá lugar al pago de gastos ordinarios del proceso.
5. Que cuando se demande la nulidad de un acto administrativo en que pueda estar interesada la comunidad, se informe a esta de la existencia del proceso a través del



sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, sin perjuicio de que el juez, cuando lo estime necesario, disponga simultáneamente la divulgación a través de otros medios de comunicación, teniendo en cuenta el alcance o ámbito de aplicación del acto demandado.

**Parágrafo** transitorio. Mientras entra en funcionamiento o se habilita el sitio web de que trata el numeral 5 del presente artículo, el juez dispondrá de la publicación en el sitio web del Consejo de Estado o en otro medio de comunicación eficaz. (L.1437,11)

**Artículo 306. Aspectos No Regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (L.1437,11)

## 5. METODOLOGÍA

### 5.1. TIPO DE ESTUDIO Y DISEÑO METODOLÓGICO

Para llevar a cabo esta investigación se utilizarán los métodos tanto descriptivo, como el cualitativo y el cuantitativo. El descriptivo, en tanto se van a describir los requisitos que establece la norma para presentación y posterior admisión de la demanda. El método cualitativo servirá para comprender y analizar las principales causas de inadmisión y/o rechazo de las demandas ante la jurisdicción contencioso administrativa, en ejercicio de los medio de control de que trata la Ley 1437 de 2011, y el método cuantitativo se utilizará para determinar y tabular los resultados y el análisis de la información que se logre obtener de la Sección Primera del Consejo de Estado para el año 2018, en relación con las demandas admitidas, inadmitidas y rechazadas en dicho periodo.

El objeto principal de la investigación es diseñar una guía en la que se resalte las causas de inadmisión y/o rechazo de las demandas más frecuentes en la Sección Primera del Consejo de Estado en el año 2018, cuyo punto de partida es la información que se logre obtener de los informes estadísticos que suministre dicha Sección, así como la relatoría de la misma. Adicionalmente, mediante la revisión de la Ley 1437 de 2011 y bibliografía pertinente dentro del contexto.

Recibida dicha información, se analizarán las causas más recurrentes que conllevaron a la inadmisión o rechazo de las demandas en el año 2018, y de esta manera tener una visión más

específica de aquellas inconsistencias que fueron advertidas por la Sección Primera del Consejo de Estado al momento de proveer sobre su admisión. De esta manera lograr que la investigación arroje como resultado evidenciar los principales motivos de inadmisión o rechazo, para elaborar una guía que se pueda aplicar y mejorar la presentación de las demandas ante la jurisdicción contencioso administrativa.

## **5.2. POBLACIÓN Y MUESTRA**

Para realizar el presente trabajo, se tomarán como muestra los informes estadísticos de la Sección Primera del Consejo de Estado de las demandas radicadas en el año 2018 y, posteriormente, rechazadas o inadmitidas para identificar así las principales causales de su rechazo. En cuanto a la población se analizarán las providencias proferidas en el año 2018 por dicha Sección, por medio de las cuales se inadmitieron y/o rechazaron las demandas que no cumplieron los requisitos exigidos por la Ley para el efecto. El estudio se realizará a través de informes, variables estadísticas, control de datos e identificación de la información más relevante frente a la investigación.

## **5.3. VARIABLES**

La unidad de análisis será las bases de datos de la Sección Primera del Consejo de Estado y la relatoría de la misma, de las demandas que fueron radicadas durante el año 2018 y revisar cuales han sido inadmitidas y/o rechazadas, de acuerdo a las causales establecidas en la Ley 1437 de 2011.

Cabe poner de relieve que, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 55 de 2003, de la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Primera conoce de los siguientes asuntos:

- a. Demandas de nulidad contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.
- b. Demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía.
- c. Demandas relacionadas con temas ambientales.
- d. Demandas sobre derechos a autor, propiedad industrial y asuntos marcarios.
- e. Recursos de Apelación de las sentencias proferidas por los tribunales administrativos sobre la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles.
- f. Procesos de expropiación por vía administrativa.
- g. Recursos Extraordinarios de Revisión en contra de las sentencias proferidas por los tribunales, relacionados con temas de su conocimiento.
- h. Recursos Extraordinarios de Unificación de Jurisprudencia relacionados con los temas de su conocimiento.
- i. Solicitudes de Extensión de Jurisprudencia, relacionados con los temas de su conocimiento.
- j. El 20% de las acciones de tutela que se radican en la Corporación.
- k. Las acciones populares que no son del conocimiento de la Sección Tercera.

#### 5.4. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

En primera medida la información será tomada de la ley, además de las fuentes doctrinales y bibliográficas que, en relación con los requisitos para la admisión de la demanda se hayan publicado. En segundo lugar, el instrumento utilizado en la recolección de la misma, será la base de datos de la Sección Primera del Consejo de Estado y de la relatoría. Este instrumento fue elegido en razón a que, es el recurso más confiable al momento de determinar las inadmisiones y los rechazos de las demandas en el año 2018 proferidos por dicha Sección, en tanto allí se encuentran los autos por medio de los cuales se tomaron tales decisiones.

Información que posteriormente será tabulada y clasificada para evidenciar los porcentajes de admisibilidad, inadmisibilidad y rechazo de demandas al interior de la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

## CAPÍTULO I

### REQUISITOS DE LA DEMANDA

Los requisitos para el efectivo ejercicio de los medios de control contenidos en la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – (CPACA), se encuentran establecidos en los artículos 160 a 166 de dicho estatuto, normas que es dable analizar una a una, apoyados en la jurisprudencia y la doctrina, para, posteriormente, tratar de advertir los errores en los que pueden incurrir quienes pretendan acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de tales medios de control y, lograr de esta manera, generar una guía que sirva de referencia para no caer en las mismas equivocaciones.

Para el efecto, es dable analizar cada una de las disposiciones establecidas en el CPACA para regular el asunto. En tal sentido, el artículo 160 del CPACA, hace relación al derecho de postulación, en los siguientes términos:

“[...] Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa. Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria o mediante delegación general o particular efectuada en el acto administrativo [...]”.

(L.1437,11)

Cabe poner de relieve que el artículo 306 *ibidem*, indica que en aquellos asuntos no regulados por dicho estatuto, debe acudirse, en lo pertinente, a lo dispuesto en el Código General del Proceso – CGP; por lo que, resulta procedente acudir a dicha codificación, para conocer las formalidades con las cuales deben ser presentados los poderes. En efecto, el artículo 74 del CGP, dispone: “(...) Los poderes generales para toda clase de procesos sólo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados (...)” (L.1564,12).

Significa lo anterior que, quien pretenda acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, en ejercicio de los medios de control que la ley prevé deben impetrarse a través de apoderado judicial, existe la posibilidad de otorgar i) poderes generales por medio de escritura pública o ii) especiales con documento privado. Ahora bien, en tanto, la presente investigación guarda relación con las causales de inadmisión o rechazo de la demanda, es dable preguntarse, si la indebida presentación del poder, acarrea la aplicación de una de estas figuras, para el efecto, en el capítulo correspondiente a las causales de inadmisión y/o rechazo de la demanda se abordará este tema.

Por su parte la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, ha señalado que el derecho de postulación ha sido entendido como

“(…) el derecho que la persona tiene para acudir por sí misma o por intermedio de abogado. En este sentido, no siempre se puede concurrir al proceso de manera personal, directa e independientemente, por cuanto, por regla general, se requiere actuar a través de los representantes o apoderados debidamente constituidos (...) por lo que a la demanda deberá acompañar (...) el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título (...) al tenor de lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 166 ejúsdem. En suma, quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de uno de los medios de control establecidos en el ordenamiento jurídico, deberá hacerlo por conducto de apoderado judicial salvo que la misma norma lo habilite para intervenir directamente. (...)”.

El artículo 161 Ley 1437 de 2011, enuncia los requisitos previos para demandar, o lo que se conoce como requisito de procedibilidad para la presentación de demandas, en tratándose, de los medios de control consagrados en la misma, se señala:

“(…)”

- i) Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no



se encuentre expresamente prohibida. Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación;

- ii) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral;
- iii) Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997;
- iv) Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código;
- v) Cuando el Estado pretenda recuperar lo pagado por una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, se requiere que previamente se haya efectuado dicho pago.
- vi) Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3° y 4° del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.

(...)” (L.1437,11)

En relación con el concepto de requisito de procedibilidad, el doctor Juan Carlos Garzón Martínez, precisó que estos han sido denominados como las “(...) cargas procesales que se imponen al demandante a efecto de poder ejercer adecuadamente su potestad de acudir ante la administración de justicia; en otros términos de ejercer su derecho de acción (...)”. (Garzón, 2014, p. 181)

Ahora bien, cabe poner de relieve, que en tanto el presente estudio se enfoca en las decisiones de la Sección Primera del Consejo de Estado, sólo se analizarán los requisitos de procedibilidad en relación con los medios de control que allí se ventilan y, que, requieren agotar tal requisito, esto es, el de protección de los derechos e intereses colectivos, es decir, el enlistado en el numeral iv) del artículo 161 *ibídem*. Para el efecto, resulta necesario estudiar lo dispuesto en el artículo 144 *ejúsdem*, el cual, en su parte pertinente señala que “(...) antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado (...)”.(L.1437,11)

Lo anterior, en tanto, conforme al numeral 2º del artículo 149 *ejúsdem*, el Consejo de Estado conoce en única instancia de demandas impetradas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, por lo que no resulta procedente agotar el requisito de procedibilidad consistente en la conciliación extrajudicial

de que trata el artículo 161, ya que, dicha norma es clara en indicar que “(...) cuando los asuntos sean conciliables (...)”, debe agotarse dicho requisito.

Cabe poner de relieve que el artículo 19 de la Ley 640 de 2001, señala que son asuntos conciliables aquellos que “(...) sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios (...)”; es decir, que contengan un contenido económico.

Ahora bien, en relación con los requisitos que debe contener el libelo introductorio, el artículo 162 del CPACA, dispone que la demanda deberá dirigirse a quien sea competente y que debe contener: i) la designación de las partes y sus representantes; ii) lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad; iii) los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones; iv) los fundamentos de derecho a las pretensiones; v) la petición de las pruebas que se pretenden hacer valer; vi) la estimación racional de la cuantía; y vii) el lugar y dirección de notificaciones.

**La designación de las partes y sus representantes** guarda relación con las personas bien sea naturales o jurídicas que estén legitimadas para actuar dentro del proceso, como litisconsortes necesarios, o como terceros interesados en las resultados del proceso; es decir, que al proceso deben convocarse todas las personas que con la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, pueda verse afectados en sus derechos como consecuencia de tal nulidad.

En tal sentido, el legislador en el artículo 159 del CPACA, señaló que los particulares que ejercen funciones públicas, las entidades “(...) y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso-administrativos, por medio de sus representantes debidamente acreditados (...)”. Aunado a lo anterior, el citado artículo precisa quiénes ejercen la representación de las entidades para efectos judiciales, la cual, por lo general, está en cabeza de la persona de mayor jerarquía en cada una de las entidades, tales como el Ministro, el Director del Departamento Administrativo, el Superintendente, el Registrador Nacional, el Procurador General, el Contralor General, el Fiscal General, entre otros.

**Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad,** hace alusión a que si son varias las pretensiones, éstas se deben individualizar, es decir que se formularan por separado, teniendo en cuenta lo dispuesto para la acumulación de pretensiones; significa lo anterior, que este numeral debe analizarse a la par de lo establecido en los artículos 163 y 165 del CPACA.

En efecto, el artículo 163 de dicho estatuto, consagra que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, éste se debe individualizar con toda precisión, acotando además, que si el acto acusado fue objeto de recursos, se debe entender que se demandan los actos que resolvieron los recursos, así no se enuncien en la demanda, contrario sensu, si se demanda el acto que resuelve los recursos, no se entiende demandado el acto principal.

Por su parte, al artículo 165, en relación con la acumulación de pretensiones señala que se podrán acumular las de nulidad, las de nulidad y restablecimiento del derecho, las relativas a contratos y las de reparación directa, siempre y cuando sean conexas, además i) que el juez sea competente para conocer de todas, con prelación en el juez que deba conocer de la nulidad; ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí; iii) que no haya operado la caducidad de alguna de ellas y iv) que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

Significa lo anterior, que puede demandarse la nulidad de un acto administrativo y el consecuente restablecimiento del derecho y, a la vez, pretender la indemnización de perjuicios que aquel causare, perjuicios éstos que por lo general se reclaman a través del medio de control de reparación directa que tiene un término de caducidad de dos (2) años, siempre y cuando la demanda se presente dentro de los cuatro (4) meses que consagra la norma para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En tal sentido, Garzón, manifestó que el CPACA:

“(…) regula de manera más técnica el requisito del objeto del proceso, es decir ‘la pretensión’; habida cuenta que en el anterior estatuto, se hacía relación a ‘lo que se demanda’ y no a lo pretendido dentro del proceso (...) en cuanto a lo relacionado con la denominada causa pretendi (hechos-omisiones, que fundamentan la pretensión), se solicita que la misma se encuentre debidamente determinada, clasificada y numerada; este requisito no constituye un simple mandato de organización de la demanda para

su mejor comprensión; por el contrario guarda relación con el debido proceso, con la adecuada defensa técnica de la parte demandada y en especial con la ‘fijación del litigio’ (...).”

Significa lo anterior, que en tanto el proceso contencioso administrativo es abierto, es decir, las partes no ocultan un “as” bajo la manga, para sacarlo en el momento que considere oportuno, sino por el contrario, es un trámite en el cual las partes “muestran todas sus cartas”, tal presentación debe hacerse conforme lo dispone el CPACA, para el normal tránsito del proceso, la mejor comprensión de las partes, y para brindarle al juez de conocimiento todas las herramientas posibles para que, ajustado a la ritualidad de la norma, tome la decisión que en derecho corresponda.

**Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones** guarda relación con una presentación ordenada de los hechos y de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que la parte actora considere que son relevantes para fundamentar sus pretensiones, debe indicar claramente cuáles son o fueron las omisiones o las acciones surtidas por la entidad demandada, y por las cuales considera que se le han vulnerado sus derechos, con la expedición del acto administrativo acusado lo que, como se dijo en párrafos anteriores, brindarle al juez de conocimiento las herramientas necesarias para la fijación del litigio, y posteriormente, para emitir el fallo que dirima la controversia.

**Los fundamentos de derecho a las pretensiones, las normas violadas y el concepto de violación,** guardan relación con la efectiva determinación de la pretensión, y la carga procesal

de la parte actora de enunciarle al juez de conocimiento, el por qué el acto acusado debe ser excluido del ordenamiento jurídico, por presuntamente controvertir las normas en las que debía fundarse, o por una flagrante violación de normas superiores, bien sean de orden legal o constitucional.

Lo anterior, con el fin de lograr los principios de economía y celeridad procesal, dado que sería irracional manifestarle al juez de conocimiento que el acto acusado presuntamente vulnera el ordenamiento jurídico, y que el funcionario judicial deba escudriñar en todo el ordenamiento, hasta encontrar la presunta norma vulnerada. Razón por la cual, la parte demandante tiene la carga de indicarle al operador judicial las normas presuntamente violadas y el concepto de violación, es decir la forma en la cual el acto acusado es contrario al ordenamiento.

**La petición de las pruebas que se pretenden hacer valer**, carga probatoria que está en cabeza del demandante, como se dijo en párrafo anterior, en el proceso contencioso administrativo, las partes aportan todas las pruebas que tienen en su poder, con miras a lograr la celeridad en las actuaciones procesales, pruebas cuyo objetivo es lograr la prosperidad de las pretensiones en el fallo que resuelva la controversia.

**La estimación razonada de la cuantía**, requisito *sine qua non* para la determinación de la competencia, es decir, para establecer quién es el juez natural que deba dirimir la controversia, conforme a lo dispuesto en los artículos 149 a 155 del CPACA. En tal sentido, la jurisprudencia ha señalado que no basta con enunciar una cifra al azar para determinar la

cuantía, sino que éste debe estimarse razonablemente, es decir, que se debe fundamentar de donde surge la misma. Cabe resaltar que la Sección Primera del Consejo de Estado, conoce del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía en única instancia.

**El lugar y dirección en donde las partes o sus apoderados puedan recibir notificaciones,** con miras a dar cumplimiento al principio de publicidad, así como a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política del 91, disposición que indica que en todas las actuaciones de la administración, se debe respetar el debido proceso, lo que conlleva a la debida comunicación y notificación de las decisiones, razón por la cual es un deber de las partes indicar el lugar en que deben surtirse las mismas, con miras al efectivo desarrollo del proceso, realizando los procedimientos que el CPACA establece para tal fin.

Por su parte, el artículo 166 del CPACA dispone que la demanda se debe acompañar de unos anexos tales como: i) copia del acto demandado con la constancia de su publicación, comunicación, notificación o ejecución; ii) los documentos y pruebas anticipadas que se pretendan hacer valer; iii) el documento que acredite el carácter con que se acude al proceso; iv) la prueba de existencia y representación de las personas jurídicas de derecho privado; y v) las copias de las demandas y sus anexos para las notificaciones.

Adjuntar la **copia del acto demandado con la constancia de su publicación, comunicación, notificación o ejecución,** tiene como finalidad que el juez de conocimiento, previo a admitir la demanda, pueda verificar que la misma fue presentada dentro de la oportunidad que establece el artículo 164 del CPACA.



Allegar los **documentos y pruebas anticipadas que se pretendan hacer valer**, como se dijo en párrafos precedentes al analizar el artículo 162 *ibídem*, tiene como fin que las partes aporten todas las pruebas que tengan en su poder, para lograr el desarrollo normal del proceso y, que, el juez conductor del proceso luego de decretar, practicar y valorar todo el material probatorio obrante dentro del expediente, emita una decisión judicial ajustada a derecho.

Ahora bien, cabe precisar que el artículo 162 del CPACA, hace alusión a las pruebas que el demandante habrá de solicitar al juez, para que éste las decrete, y el artículo 166 *ibídem* dispone que el accionante aporte las pruebas que tiene en su poder y que pretende, igualmente que sean decretadas por el operador judicial, siempre y cuando las mismas sean conducentes, útiles y pertinente, so pena de su rechazo.

Anexar a la demanda el **documento que acredite el carácter con que se acude al proceso**, se constituye en un requisito necesario para que el juez de conocimiento, tenga la certeza que las personas que acuden al proceso estén legitimadas para actuar dentro del mismo, es decir, que quienes actúen a través de apoderados judiciales, otorguen debidamente los poderes cumpliendo con las formalidades que para el efecto se enuncian en los artículos 74 y subsiguientes del Código General del Proceso.

Cabe resaltar que si el poder es conferido por el representante legal de una sociedad de derecho público o particular, debe allegarse el certificado de existencia de representación legal de la empresa o sociedad o, en el caso de entidades públicas, el decreto de

nombramiento y funciones de quien otorga el poder, que por lo general es el jefe de la oficina asesora jurídica de la misma.

El aporte de la **prueba de existencia y representación de las personas jurídicas de derecho privado**, tiene como finalidad, que dichas personas jurídicas estén vigentes, es decir, que no hayan sido liquidadas. Lo anterior con miras a acreditar que quienes acudan al proceso tengan capacidad jurídica para hacerlo.

**Las copias de las demandas y sus anexos para las notificaciones**, para que la entidad o entidades demandadas, así como los terceros interesados o toda persona natural o jurídica que sea vinculada al proceso, conozca lo que se pretende con la demanda, para así mismo poder ejercer su derecho de defensa y contradicción. Documentos que deben ser enviados a los demandados o vinculados, anexos a la notificación personal del auto admisorio de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA.

Así las cosas, en el siguiente capítulo se estudiará si el cumplimiento o incumplimiento de tales requisitos, conllevan a la admisión, inadmisión o el rechazo de la demanda conforme a lo dispuesto en los artículos 169, 170 y 171 del CPACA.

## CAPÍTULO II

### CAUSALES DE INADMISIÓN Y/O DE RECHAZO DE LA DEMANDA

Una vez radicada la demanda, y asignado el proceso por reparto al juez de conocimiento, éste debe dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 168 del CPACA, es decir, verificar si tiene la competencia para conocer de la controversia, caso en el cual estudiará los presupuestos que la norma señala para admitir, inadmitir o rechazar la demanda. Si por el contrario, considera que no es competente, para prever futuras nulidades, mediante providencia motivada ordenará la remisión del expediente al despacho judicial que tenga asignada la competencia para conocer del asunto, conforme a lo señalado en los artículos 149 a 155 *ibídem*.

En tal sentido el doctrinante Fernando Arias García, precisó que:

“(…) debe tenerse en cuenta que de conformidad con el art. 133.1 del C.G.P. solo existe causal de nulidad cuando se actúe después de declarada la falta de jurisdicción y competencia, lo que evidencia que serán muy pocos los casos que se presenten relacionados con la nulidad por dicha causal, ya que lo normal es que el juez declare su falta de jurisdicción o competencia judicial y proceda a remitir el proceso a quien considere lo es y no actuar, pese a que ha declarado su falta de competencia, salvo que a nulidad se haya saneado y sea saneable (...)”. (Arias, 2015, p. 263)

Así las cosas, con miras a prever futuras nulidades, el juez al que le sea asignado el proceso por reparto, luego de declarar la falta de competencia debe inmediatamente remitir el proceso al competente y abstenerse de realizar cualquier actuación. Ahora bien, una vez recibido el proceso a quien le fuere remitido, y éste considera que tampoco es competente, debe proponer el respectivo conflicto negativo de competencia, y remitir el expediente al competente para dirimirlo conforme a lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, norma que dispone:

“(…)

**ARTÍCULO 158. CONFLICTOS DE COMPETENCIA.** Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos de oficio o a petición de parte por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento:

Cuando una Sala o sección de un tribunal o un juez administrativo declarare su incompetencia para conocer de un proceso por considerar que corresponde a otro Tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este, mediante auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el Ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el

conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente. Contra este auto no procede ningún recurso.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el Tribunal Administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

(...)”.

Como puede apreciarse, cuando el conflicto de competencia se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, el competente para dirimirlo, será el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el citado distrito; pero, si el conflicto se presenta entre jueces de distintos distritos judiciales o entre un Juzgado y un Tribunal administrativo, la controversia será resuelta por el Consejo de Estado.

En el mismo sentido, si en la Sección Primera del Consejo de Estado, es radicada una demanda, y la competencia para resolver el asunto esta asignada a otra Sección de la misma Corporación, conforme a las normas de reparto interno consagradas en el Acuerdo 055 de 2003, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, el Magistrado a cargo del asunto mediante auto ordenará la remisión del expediente a la Sección que considera tiene la competencia para resolver. Si la Sección que recibe el expediente, considera que no es Competente, deberá proponer el respectivo conflicto de competencia, que será dirimido por el Presidente de la Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo de artículo 110 del CPACA.

Verificada la competencia, el operador judicial a cargo del conocimiento del asunto, procederá a descartar que la demanda deba rechazarse por encontrarse inmersa en alguno de los supuestos de que trata el artículo 169 del CPACA, esto es: i) que haya operado el fenómeno jurídico de la caducidad; o ii) que no haya sido debidamente subsanada y dentro del término otorgado, si se hubiere inadmitido; o iii) que el asunto no sea susceptible de control judicial.

Así lo precisó el doctor Betancourt Jaramillo, en las siguientes palabras:

“(…) Recibida la demanda y verificado el reparto, el juez administrativo o el Magistrado Ponente, en su caso, hará su estudio del cual pueden resultar estas situaciones: a) La demanda es admisible por ajustarse a las exigencias legales, no sólo en cuanto a sus requisitos sino también en cuanto a sus anexos; b) La demanda no es admisible por cuanto no reúne los requisitos adecuados o no se acompañan los anexos requeridos por la ley, pero es fácilmente corregible y subsanables sus vacíos; c) La demanda no es admisible, no por defectos formales o falta de anexos, sino por otros motivos de fondo o por falta de jurisdicción o competencia; d) La demanda no es admisible por estar caducada la acción (...)”. (Betancur, 2013, p. 327)

La **caducidad**, en palabras de Gil Botero, ex Consejero de Estado y ex Ministro de Justicia, es entendida como:

“(…) la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público. Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la organización jurisdiccional del poder público, a efectos de que el respectivo litigio o controversia sea definido con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello (…)”. (Gil, 2011, p. 5)

Así las cosas, para la contabilización de la caducidad, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437, la cual señala que la demanda debe presentarse **en cualquier tiempo** cuando: i) se pretenda la nulidad de que trata el artículo 137 *ibídem*; ii) el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables; iii) se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas; iv) se dirija contra actos producto del silencio administrativo; y v) se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza de ley o de un acto administrativo.

Dicha norma, señala que **no** operará el fenómeno jurídico de la caducidad de los medios de control, si éstos se interponen **antes** del vencimiento de los siguientes términos:

MEDIO DE CONTROL	PLAZO	INICIO DEL CONTEO
Nulidad electoral	30 días	<p>Si la elección se declara en audiencia pública, el término se cuenta a partir del día siguiente.</p> <p>En los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación.</p> <p>En los casos que requiere confirmación, el término para demandar se contará a partir del siguiente a la confirmación.</p>
Nulidad de cartas de naturaleza y de las autorizaciones de inscripción de nacionales	10 años	A partir de la fecha de su expedición.
Nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato	4 meses	A partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.
Nulidad y restablecimiento del derecho	4 meses	A partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones de ley.
Nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos de adjudicación de baldíos	2 años	<p>A partir de su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial.</p> <p>Para los terceros, a partir del siguiente día de la inscripción e la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos.</p>



Expropiación de un inmueble agrario	2 años	A partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que ordene adelantar la actuación.
Acción de Grupo	2 años	Siguientes a la fecha que se causó el daño.
	4 meses	Si el daño causado proviene de un acto administrativo, a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación de aquel.
Reparación Directa	2 años	A partir del día siguiente de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño.
Controversias contractuales	2 años	En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió debió cumplirse el contrato.
		En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa.
		En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta.
		En los que requieran de liquidación y ésta se efectuada unilateralmente por la administración, desde el siguiente día al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe.
Acción de Repetición	2 años	A partir del día siguiente de la fecha del pago.

**Tabla 1:** Oportunidad para presentación de las demandas ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Ahora bien, en tanto la Sección Primera del Consejo de Estado, conoce en única instancia de las demandas que se impetren en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía, éstas deben ser presentadas dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto administrativo acusado, so pena del rechazo por caducidad.

Cabe poner de relieve que, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia de la ex Consejera María Elizabeth González García, ha señalado, que el trámite de la conciliación extrajudicial, tiene la virtualidad de suspender el término de caducidad, aun cuando lo asuntos no sean conciliables, en los siguientes términos:

“(…) En el presente caso se da una situación similar a la descrita en la providencia transcrita, ya que a pesar de que el asunto no es conciliable, la actora presentó la solicitud de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público, entidad que advirtió la improcedencia del trámite de conformidad con lo señalado en el numeral 3 del artículo 2º de la Ley 640 de 2001, con lo cual, como ya se explicó, se suspendió el término de caducidad hasta que se expidió la respectiva constancia (…)”. (García, 2016, p. 6)

Así las cosas, si se desea impetrar una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento el derecho y, aunque el asunto no sea conciliable, el demandante realiza el trámite de la conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público, dicho trámite suspende el término de caducidad, siempre y cuando tal solicitud se presente dentro

de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto administrativo del cual se pretende su nulidad.

**No subsanar** la demanda dentro del término de los diez (10) días de que trata el artículo 170 del CPACA, tiene como consecuencia el rechazo de la demanda, las causales de inadmisión serán estudiados en párrafos posteriores.

En lo atiente a que **el asunto sea susceptible de control judicial**, cabe resaltar, en primera medida, que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, disponen que la jurisdicción contencioso administrativa conocerá de “(...) las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa (...)”.

Dicha norma, señala, que la jurisdicción contencioso administrativa, además conocerá de los procesos: i) relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública; ii) relativos a contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado; iii) relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuáles se incluyan o hayan debido incluirse clausulas exorbitantes; iv) relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público; v) los que se originen en actos políticos o de Gobierno; vi) los ejecutivos derivados de condenas,

conciliaciones o laudos arbitrales y contratos, en los que estén involucradas entidades públicas, y vii) los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones públicas.

De otro lado, el artículo 105 *ibídem*, expone los asuntos de los cuales **no** conoce la jurisdicción, tales como: i) las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de sus negocios, incluyendo los procesos ejecutivos; ii) las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción; iii) las decisiones proferidas en juicios de policía; iv) los conflictos laborales surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

Por lo anterior, en la elaboración del escrito de demanda, el demandante deberá tener claro si su pretensión se enmarca dentro de los supuestos de que trata el citado artículo 104 del CPACA. Lo anterior, en aras de que el juez o magistrado que deba conocer del asunto no rechace de plano la demanda.

En tal sentido, cabe resaltar que no todas las manifestaciones de la administración pueden denominarse como actos administrativos y por tanto no todos éstos son susceptibles de

control jurisdiccional, así lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, al precisar que los actos administrativos son manifestaciones de voluntad proferidos por la administración que tienen la capacidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

Al respecto la Sección Primera con ponencia de la Consejera María Claudia Rojas Lasso, precisó:

“(…) Esta Corporación ha señalado de manera reiterada y uniforme que los actos administrativos son manifestaciones de voluntad proferidos unilateralmente por la administración que tienen la virtualidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de distinto orden y que ordinariamente están revestidos por formas tradicionales - como decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, etc. **En ocasiones la administración omite la formulación tradicional enunciada y se expresa a través de oficios, memorandos, circulares, conceptos, etc., formas que de manera corriente no se utilizan para proferir actos administrativos. La circunstancia anotada suscita dudas acerca de si los oficios, memorandos, circulares o conceptos anotados contienen o no actos administrativos. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que cuando dichos documentos expresan una manifestación unilateral de voluntad de la administración con la aptitud de producir efectos jurídicos se está en presencia de un acto administrativo y que, en caso contrario, se debe reconocer la inexistencia del acto y, en consecuencia, la ausencia de un objeto sobre cual pueda recaer pronunciamiento judicial alguno de legalidad.** (resalta la Sala) (...)”.

En el mismo sentido, dicha Corporación ha indicado que sólo son enjuiciables ante la jurisdicción contencioso administrativa, los actos definitivos, definidos éstos por el artículo 43 del CPACA como aquellos que “(...) decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación (...)”. En efecto, la Sección Primera del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala, indicó:

“(...) En ese contexto normativo, se advierte que únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de modo tal que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones (...)”. (Vargas, 2015, p. 6)

Así las cosas, los actos administrativos que **no** ponen fin a la actuación administrativa, es decir aquellos de trámite o de ejecución no son susceptibles de control judicial.

Finalmente, cuando el líbello introductorio cumple con los requisitos que el artículo 162 del CPACA dispone, el juez de conocimiento debe proceder a admitir la demanda, tal y como lo consagra el artículo 171 *ibídem*, norma que señala que aun cuando el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, el operador judicial tiene la facultad de adecuarla a la vía correcta, en otras palabras, si se impetra una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad en contra de un acto administrativo bien sea de carácter general o particular, pero el juez advierte que de la eventual nulidad del acto se desprendería un restablecimiento del derecho en favor del demandante, éste tiene la facultad de adecuar la demanda al medio de control idóneo para la resolución de la controversia, con miras a evitar futuras nulidades procesales.

Ahora bien, si de la adecuación que efectúe el juez del proceso, se desprende la falta de competencia, éste no tiene otro camino que remitir la demanda al competente, es decir, si una demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad, se interpreta como de nulidad y restablecimiento del derecho y, adicionalmente, se establece que ésta tiene cuantía, el proceso se debe remitir al juzgado o tribunal administrativo competente, de acuerdo a la tasación que se realice de la cuantía, observando, además, la competencia por el factor territorial. Por ejemplo, en tratándose de demandas en contra de actos administrativos sancionatorios, la competencia se determinará por el lugar en donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción, conforme al numeral 8° del artículo 156 del CPACA.

*Contrario sensu*, si el juez de conocimiento advierte que la demanda adolece de uno o más de los requisitos, conforme a lo dispuesto en el artículo 170 del CPACA, mediante

providencia le indicará al demandante los defectos de la misma, para que éste la corrija dentro del término de diez (10) días, so pena de dar aplicación al inciso segundo del artículo 169 *ibídem*, es decir, **rechazar** la demanda por no haber sido corregida dentro del término concedido para el efecto. En tal sentido, el doctor Betancur Jaramillo, indicó que; “(...) si no se cumple con la orden de corrección en el plazo indicado, deberá inadmitirse (sic)[rechazarse] la demanda y la providencia quedara sujeta a los recursos señalados en la ley para esta clase de providencias; o sea, apelables cuando se dicten en primera instancia por los jueces y los tribunales y suplicables cuando se dicten en única (...)”. (Betancur, 2013, p. 331)

Bajo este contexto, resulta pertinente precisar si el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 162 y 166 del CPACA, dan cabida para inadmitir o rechazar la demanda, en tal sentido la doctrina ha señalado:

“(...) Estos aspectos de inadmisión y rechazo de la demanda, deben ser estudiados bajo el respeto al principio fundamental de acceso a la administración de justicia; lo que significa, en primer lugar, que la inadmisión debe estar fundada exclusivamente en el no cumplimiento de esos requisitos de orden formal y no en otras consideraciones; en segundo lugar, que no toda omisión conlleva ‘per se’ al rechazo de la demanda, en el evento de no subsanación; en tercer lugar, que el rechazo de la demanda, debe implicar un previo estudio sobre las causales de inadmisión y su efectiva omisión y no implemente en el límite temporal para subsanar (...)”. (Garzón, 2014, p. 394)



Ahora bien, si el demandante omite **designar las partes y sus representantes**, no puede trabarse la litis, en tanto el juez de conocimiento debe tener la certeza de que quienes acudan al proceso tengan la capacidad jurídica para hacerlo, así como la legitimación en la causa tanto por pasiva como por activa, para reclamar o defender el derecho deprecado, por lo tanto su omisión da pie a la **inadmisión** de la demanda. En tal sentido el mismo doctrinante, precisó:

“(…) Una interpretación literal de los artículos 162 y 169, permite una respuesta afirmativa, a efecto de rechazar la demanda; habida cuenta que la designación de los representantes de las partes, se encuentra consagrada como un requisito de la demanda y la no corrección, implica el rechazo de la misma (…)”. (Garzón, 2014, p. 395)

Expresar con claridad y precisión **los hechos y omisiones que fundamenten las pretensiones de la demanda**, facilita al juez entender el objeto de la controversia, para poder fijar el litigio y, que, una vez notificada la admisión de la demanda, la entidad demandada pueda ejercer una adecuada defensa, por lo que si la parte actora cumple con tal requisito la demanda debe ser **admitida**. *Contrario sensu*, si las pretensiones no son enunciadas con claridad, conforme a lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA, la demanda debe ser **inadmitida** para que se corrija en tal aspecto.

Como se dijo en precedencia las pretensiones deben ser enunciadas claramente, además se debe fundamentar en derecho, y si se pretende la nulidad de un acto administrativo, este debe

ser debidamente individualizado, y el actor debe enunciarle al juez de conocimiento, el **concepto de violación** del acto acusado frente a la norma presuntamente infringida. La omisión de tal requisito, da lugar a la **inadmisión** de la demanda indudablemente.

En tal sentido la Corte Constitucional en la Sentencia C-197 de 1999, precisó que:

“(…) en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial, no se debe extremar la aplicación de la norma acusada, al punto tal que se aplique un rigorismo procesal que atente contra dicho principio. En tal virtud, defectos tales como la cita errónea de una disposición legal que por su contenido es fácilmente identificable por el juez, o el concepto de la violación insuficiente pero comprensible, no puede conducir a desestimar un cargo de nulidad (…)”.

**La petición de las pruebas que se pretenden hacer valer**, carga probatoria que está en cabeza del demandante, que de omitirse en el escrito de demanda, **no es dable su inadmisión**, en tanto la misma guarda relación con la prosperidad de las pretensiones al momento de proferir el fallo que ponga fin a la controversia, luego de evaluar el material probatorio arrimado al proceso.

Como se dijo anteriormente, cuando la pretensión de la demanda tenga un contenido económico, la **estimación razonada de la cuantía**, es un requisito *sine qua non* para la determinación de la competencia, por lo tanto su inobservancia da lugar a la **inadmisión** de la demanda. En tal sentido, en palabras de Betancur:

“(…) hoy es inadmisibles en una demanda contencioso administrativa, de las que requieren la determinación de la cuantía para efectos de competencia, que la parte demandante se limite a señalar, sin más explicación, que la cuantía es superior o inferior al valor indicado en la ley. Si así se procediere, el juzgador deberá ordenar la corrección de la demanda (…)”. (Betancur, 2013, p. 289)

Finalmente, no indicar **el lugar y dirección en donde las partes o sus apoderados puedan recibir notificaciones**, da lugar a la **inadmisión** de la demanda, con miras a que la parte actora subsane tal yerro, lo anterior en aras de garantizar el debido proceso, en torno a una efectiva comunicación y notificación, en primera medida, del auto admisorio de la demanda, y posteriormente las demás decisiones que se profieran dentro del proceso, incluso el fallo que ponga fin a la controversia.

Ahora bien, en relación con la admisibilidad o no de la demanda, por omitir adjuntar al libelo introductorio los anexos de que trata el artículo 166 del CPACA, cabe señalar, en primera media que, en torno a allegar la **copia del acto demandado con la constancia de su publicación, comunicación, notificación o ejecución**, tiene como finalidad, i) que el juez de conocimiento conozca el acto demandado, y ii) que pueda hacer el computo del término de caducidad, si fuere procedente; es decir, verificar si la demanda fue presentada dentro de la oportunidad que establece el artículo 164 del CPACA, por tanto, el acaecimiento de tal omisión, da lugar a la **inadmisión** de la misma.

Sin embargo, conforme a la facultad otorgada por el inciso segundo del numeral 1° del artículo 166 del CPACA, previo a pronunciarse respecto de la admisión de la demanda, el juez de conocimiento, mediante auto podrá requerir a la entidad demandada, para que allegue al expediente las copias de los actos acusados con las respectivas constancias de comunicación, notificación o publicación, según corresponda.

Omitir allegar los **documentos y pruebas anticipadas que se pretendan hacer valer**, no es motivo de inadmisión de la demanda, en tanto, como se dijo en párrafos precedentes el material probatorio será valorado al momento de emitir un pronunciamiento de fondo. En palabras de Garzón:

“(...) si el demandante no anexa los documentos y pruebas anticipadas que tenga en su poder, esa omisión no puede limitar su acceso a la administración de justicia y conllevar a una inadmisión y posterior rechazo de la demanda; lo anterior por cuanto esa conducta debe valorarse y surtir efectos jurídicos procesales en la etapa de decreto y práctica de medios de prueba; es decir en una etapa posterior del proceso y no en la fase escrita del mismo (...)”. (Garzón, 2014, p. 400)

No anexar al escrito de demanda el **documento que acredite el carácter con que se acude al proceso**, constituye una causal de **inadmisión** de la misma, en tanto, que tal requisito es necesario para que el operador judicial que conozca de la controversia, pueda determinar que las personas que acuden al proceso estén legitimadas para actuar dentro del mismo y tengan

capacidad jurídica para el efecto, allegando para ello la **prueba de existencia y representación de las personas jurídicas de derecho privado.**

Dejar de allegar las **copias de la demanda y sus anexos para las notificaciones**, no puede ser tomado por el juez de conocimiento como un motivo de inadmisión, en tanto tales copias son necesarias para el momento de notificar el auto admisorio de la demanda, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA, y no para admitir la misma; aun cuando, la Sección Primera del Consejo de Estado ha inadmitido demandas por su omisión.

Así lo ha indicado la doctrina en palabras del doctor Garzón al precisar que:

“(…)se considera que no es de recibo la inadmisión de la demanda y posterior rechazo, por omitir anexar las correspondientes copias para surtir la notificación, por cuanto, no existe impedimento para que se profiera el auto admisorio; más aún, si el juez con fundamento en los poderes legales y en especial con instituciones jurídicas como el desistimiento tácito de la demanda, puede instar a las partes después de admitida la demanda para que cumpla su carga procesal (…)”. (Garzón, 2014, p. 402)

Corolario de todo lo expuesto, es dable precisar que al juez al que por reparto le sea asignado un asunto para su conocimiento, en aras de garantizar la protección de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, entre otros, debe hacer un estudio acucioso de la demanda y sus anexos, con miras a proferir el auto admisorio de la demanda, o el de rechazo o el de inadmisión, según corresponda; teniendo en cuenta,

eso sí, que no toda inobservancia de lo dispuesto en los artículos anteriormente señalados, da lugar a la inadmisión o rechazo de la misma. En palabras del mismo doctor Garzón: “(...) no se puede desconocer las normas sobre inadmisión de la demanda (170) y rechazo de la demanda (169), sino resaltar que las mismas deben interponerse teniendo como finalidad la protección del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (...)”. (Garzón, 2014, p. 402)



### CAPÍTULO III

#### DECISIONES DE LA SECCIÓN PRIMERA DEL CONSEJO DE ESTADO EN TORNO A LAS CAUSALES DE INADMISIÓN O RECHAZO DE LA DEMANDA DURANTE EL AÑO 2018.

Una vez establecidos los requisitos de admisión de la demanda de que tratan los artículos 160 a 166 del CPACA, así como los presupuestos para la inadmisión, admisión o rechazo de la misma, consagrados en los artículos 169, 170 y 171 *ibídem*, resulta procedente analizar las demandas que fueron radicadas durante año 2018, en la Sección Primera del Consejo de Estado para, luego identificar en los procesos ordinarios de única instancia: **i)** cuántas fueron radicadas; **ii)** en cuántas no se ha proferido el primer auto dentro del proceso; **iii)** en cuántas se profirió un auto previo a decidir respecto de la admisión o rechazo; **iv)** cuántas fueron remitidas por competencia a otra sección del Consejo de Estado, a Tribunales o Juzgados Administrativos; **v)** cuantas fueron retiradas; **vi)** cuántas fueron admitidas; **vii)** cuántas inadmitidas; **viii)** cuántas rechazadas *in limine*; y, por último **ix)** cuántas fueron admitidas luego de ser subsanadas y cuántas rechazadas, bien sea por no subsanar dentro del término conferido para el efecto, o por no haber sido corregidas conforme a lo ordenado en el auto inadmisorio de la demanda.

Para el efecto, cabe poner de relieve que durante el año 2018 el Consejo de Estado recibió 9.826 acciones constitucionales, de las cuales 1.286 fueron asignadas a la Sección Primera de dicha Corporación, las cuales se discriminan de la siguiente manera:

ACCIÓN	TOTAL
Tutela	1.054
Populares	185
Habeas Corpus	16
Recursos Extraordinarios de Revisión	12
Mecanismo de Eventual Revisión	10
Pérdidas de Investidura de Congresistas	9
<b>TOTAL</b>	<b>1.286</b>

**Tabla 2:** Acciones constitucionales repartidas a la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

Sumado a lo anterior, mediante solicitud elevada ante la Sección Primera del Consejo de Estado, se pudo establecer que durante el año 2018, se radicaron 1.072 demandas en procesos ordinarios; Significa lo anterior, que dicha Sección, en el año 2018, recibió entre acciones constitucionales y procesos ordinarios 2.358 demandas para su trámite.

Las 1.072 demandas en procesos ordinarios se discriminan de la siguiente manera:

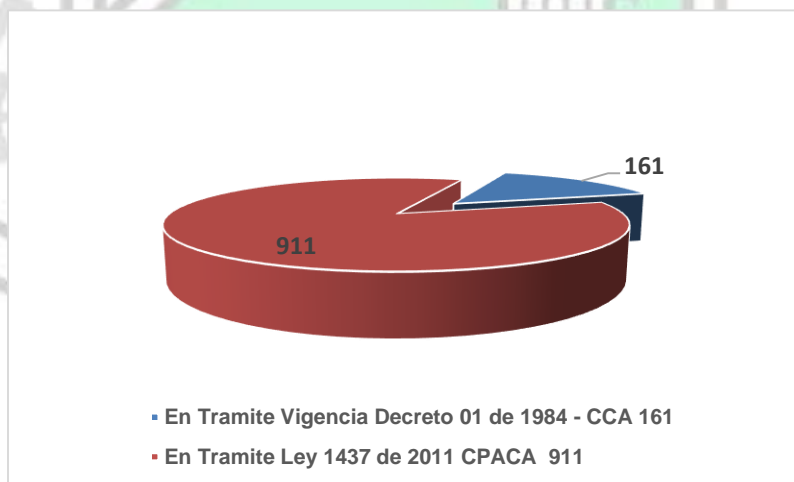
CLASE DE PROCESO	CANTIDAD
ACCION DE NULIDAD (CCA)	31
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (CCA)	111
CONFLICTOS DE COMPETENCIA (CCA)	2
RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION (CCA)	1
ACCION DE NULIDAD Y SUSPENSION PROVISIONAL (CCA)	6
PROCESO EJECUTIVO (CCA)	4
NULIDAD (CPACA)	152



NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (CPACA)	517
NULIDAD CON SUSPENSION PROVISIONAL (CPACA)	104
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD (CPACA)	30
PERDIDA DE INVESTIDURA (CPACA)	24
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO SUSPENSIÓN PROVISIONAL (CPACA)	38
EXTENSION DE JURISPRUDENCIA (CPACA)	3
CONFLICTOS DE COMPETENCIA (CPACA)	10
UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA (CPACA)	7
CAMBIO DE RADICACION (CPACA)	2
NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSPENSIÓN PROVISIONAL (CPACA)	16
ACUMULACION DE PRETENSIONES (CPACA)	7
LEY 1437 NULIDAD RELATIVA (ART. 172 DESC. 486 TCA)	7

**Tabla 3:** Procesos ordinarios radicados ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

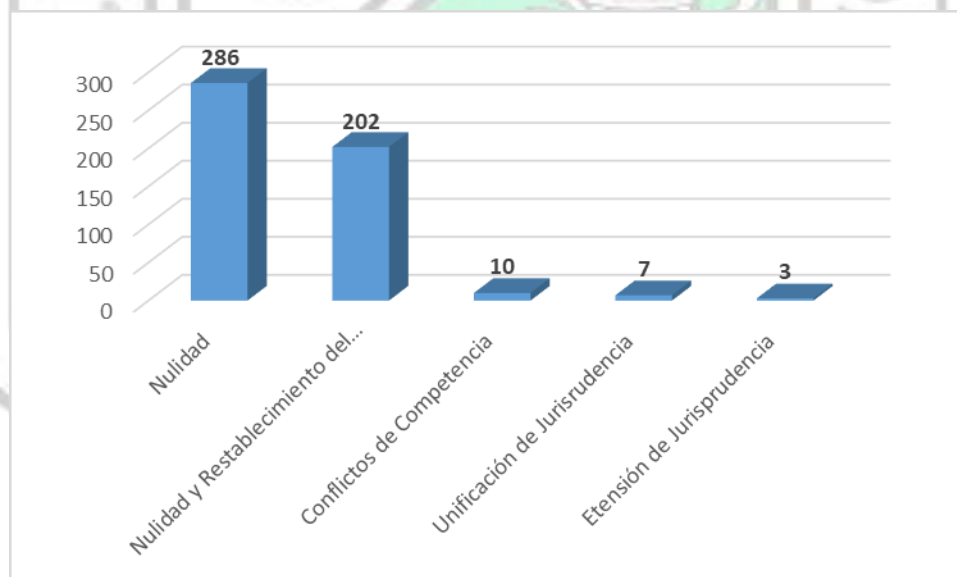
De las 1.072 demandas, 161 de ellas aún se siguen tramitando en vigencia del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo - CCA) y las otras 911 demandas deben tramitarse conforme a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA). (ver figura 1)



**Figura 1:** Procesos ordinarios en vigencia del CCA y del CPACA radicados ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

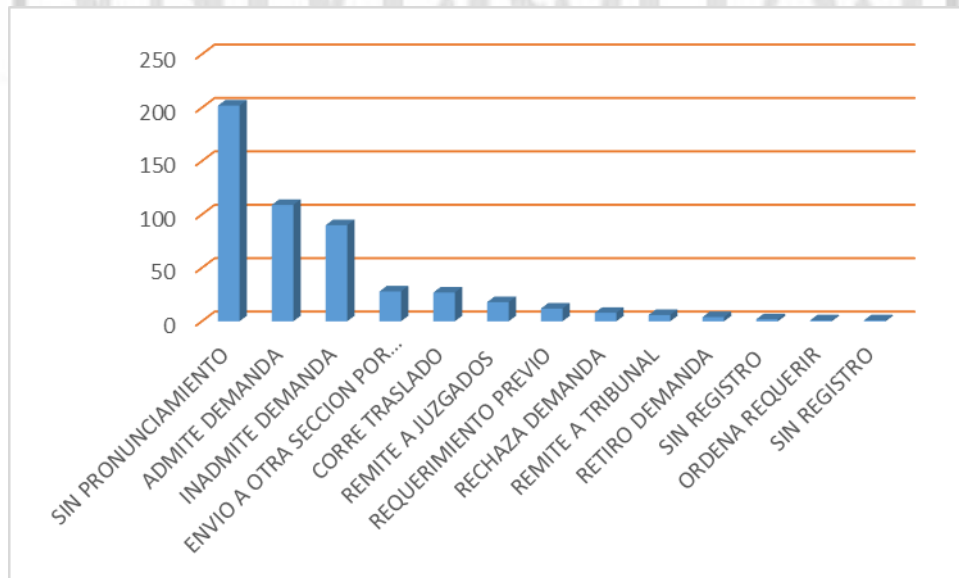
De las 911 demandas que se deben tramitar de conformidad con el CPACA, se advierte que consultado el Sistema de Información Siglo XXI de la Rama Judicial, se pudo obtener que 508 de ellas, fueron presentadas en procesos de única instancia, de las cuales, es dable precisar la siguiente información:

- i) En la Sección Primera del Consejo de Estado, durante el año 2018 se radicaron 508 demandas en única instancia, de las cuales, 286 fueron impetradas en ejercicio de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad o simple nulidad, y en 122 de estas se solicitó la suspensión provisional de los actos acusados, y 202 se presentaron en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, se radicaron 3 solicitudes de extensión de jurisprudencia, 10 conflictos de competencia y 7 solicitudes de unificación de jurisprudencia. (ver figura 2)



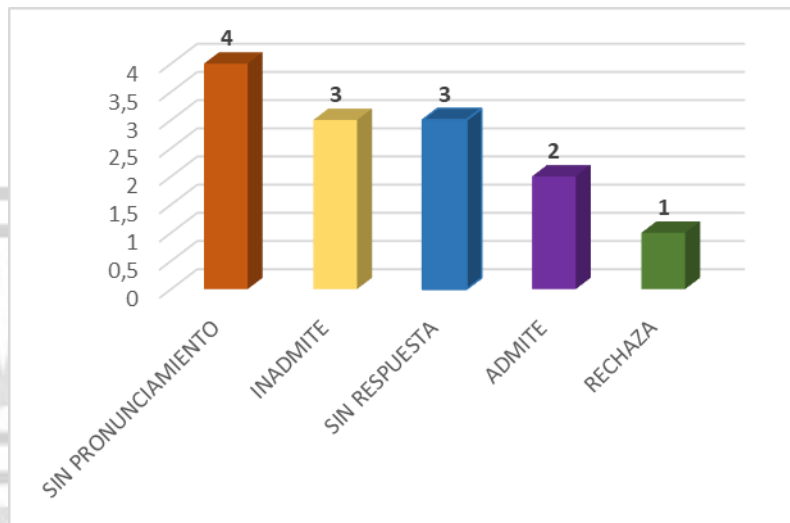
**Figura 2:** Medios de control impetrados en el año 2018 en vigencia del CPACA.

- ii) De las 508 demandas en única instancia radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018, en 201 de ellas no se ha proferido la primer decisión, situación que reflejaría la mora en el efectivo ejercicio del derecho a la administración de justicia, aun cuando se desconozcan los motivos por los cuales no se ha emitido el primer auto dentro del proceso. (ver figura 3)



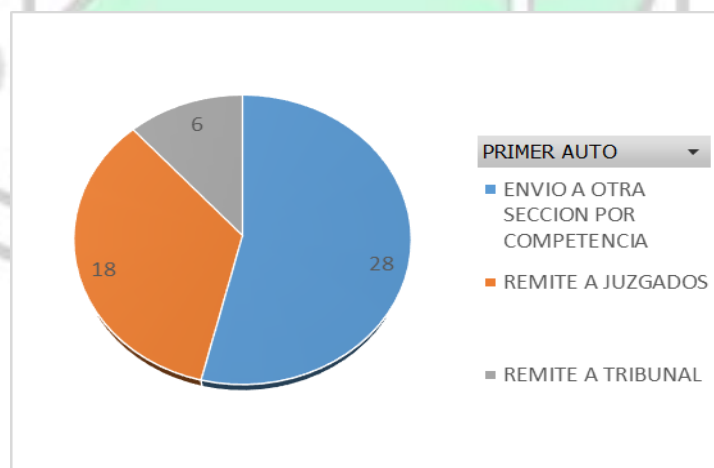
**Figura 3:** Primer auto en procesos de única instancia radicados en la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

- iii) Igualmente, los magistrados de la Sección Primera del Consejo de Estado en uso de la facultad consagrada en el inciso segundo del artículo 166 del CPACA, en 13 demandas dispusieron que previamente a pronunciarse respecto de la admisión de la misma, era necesario requerir a las entidades demandadas para que allegaran al expediente los documentos necesarios para adoptar una decisión al respecto. Una vez acatado dicho requerimiento por algunas de las entidades, dos (2) demandas fueron admitidas, tres (3) inadmitidas, una (1) rechazada por caducidad, y en las otras siete (7) no se ha emitido pronunciamiento, aun cuando en cuatro (4) de ellas a la fecha no han sido contestados los requerimientos. (ver figura 4)



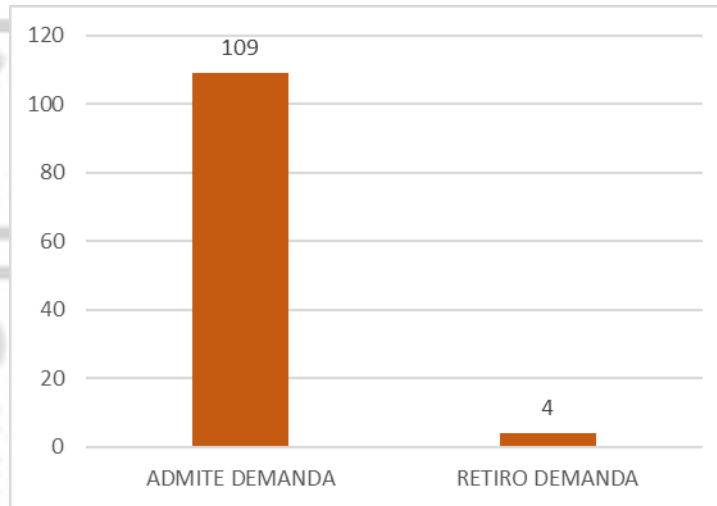
**Figura 4:** Procesos radicados en el año 2018, en los cuales se elevó un requerimiento previo.

- iv) Por otro lado, de las 508 demandas radicadas, en veintiocho (28) de ellas se dispuso la remisión de las diligencias a otra Sección de la misma Corporación, dado el factor de reparto consagrado en el Acuerdo 55 de 2003, bien sea porque eran asuntos laborales, tributarios, contractuales o electorales, cuyo conocimiento no atañe a la Sección Primera por disposición del citado acuerdo. Así mismo, fueron remitidas a los Tribunales o Juzgados administrativos, seis (6) y dieciocho (18) demandas, respectivamente, dados los factores de competencia por cuantía y territorial.



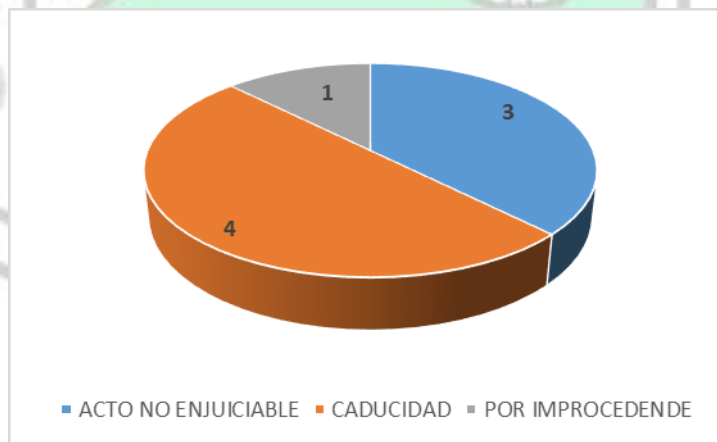
**Figura 5:** Demandas en vigencia del CPACA radicadas durante el año 2018, que fueron remitidos a otra Sección del Consejo de Estado, a Tribunales Administrativos o Juzgados Administrativos.

- v) Igualmente, en uso de la facultad consagrada en el artículo 174 del CPACA, en cuatro (4) de las 508 demandas radicadas en el año 2018, los demandantes optaron por retirarlas mismas y, ciento nueve (109) de ellas se admitieron sin reparo.



**Figura 6:** Demandas admitidas y retiradas de las radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

- vi) En ocho (8) de las 508 se rechazaron las demandas de plano; en cuatro (4) de ellas por haber acaecido el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, en tres (3) por el hecho consistente en que los actos demandados no eran susceptibles de control judicial y una (1) por improcedente.

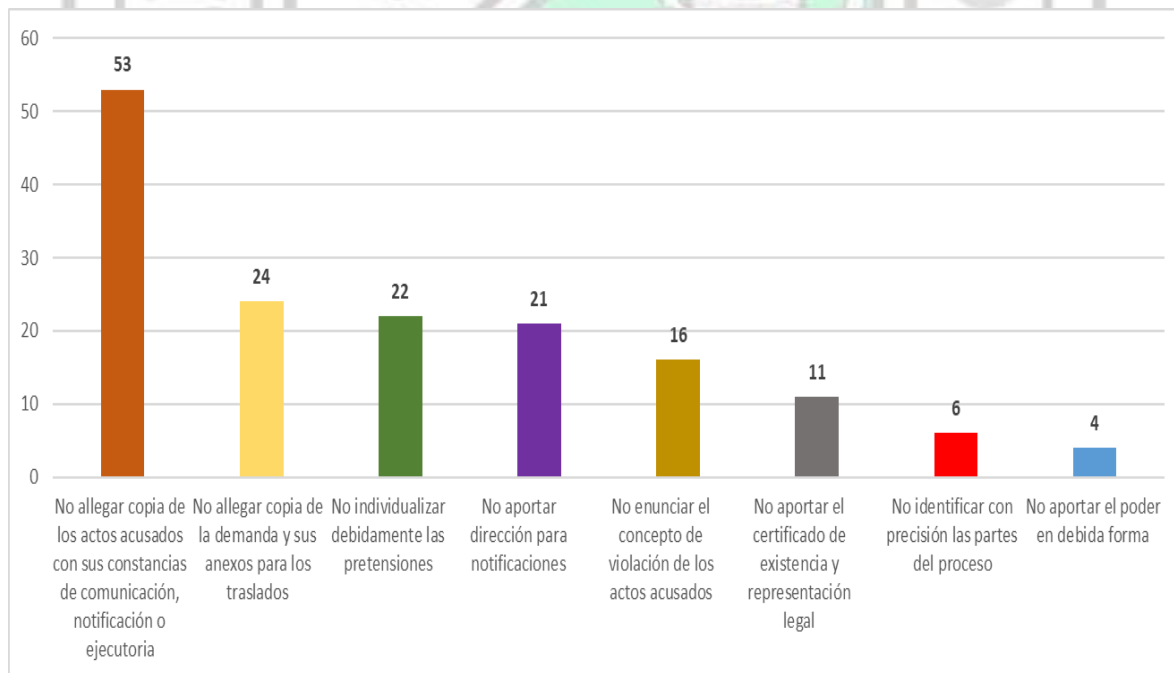


**Figura 7:** Demandas rechazadas de plano, de las radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

vii) De las 508 demandas radicadas en el año 2018, en procesos de única instancia ante la Sección Primera del Consejo de Estado, noventa (90) fueron inadmitidas para que fueran subsanadas o corregidas. Ahora bien, en tanto el presente trabajo se centra en las causales más recurrentes de inadmisión y/o rechazo de la demanda, es dable advertir, cuáles de estas causales se presentaron en los 90 casos señalados:

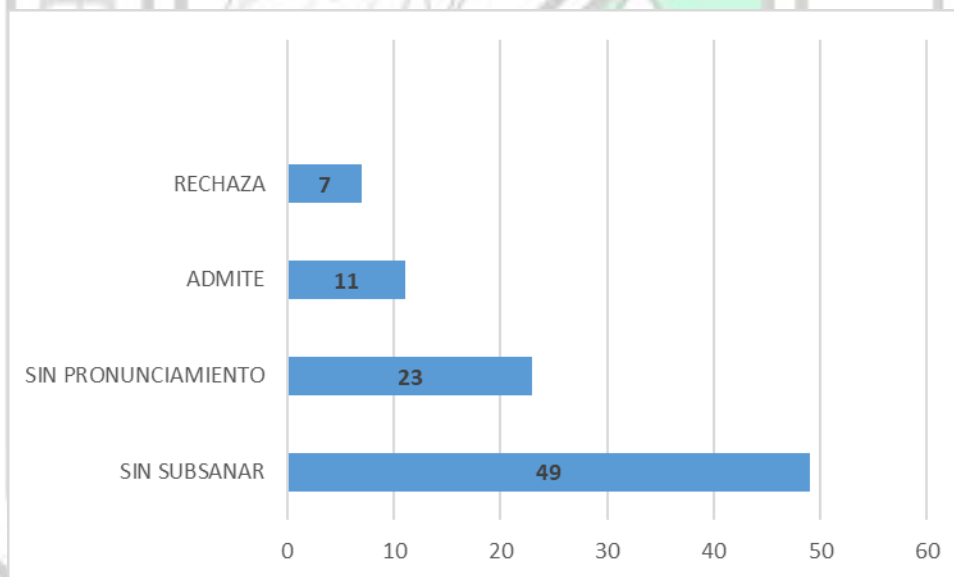
CAUSAL	TOTAL
No aportar dirección para notificaciones	21
No enunciar el concepto de violación de los actos acusados	16
No aportar el poder en debida forma	4
No aportar el certificado de existencia y representación legal	11
No individualizar debidamente las pretensiones	22
No allegar copia de la demanda y sus anexos para los traslados	24
No allegar copia de los actos acusados con sus constancias de comunicación, notificación o ejecutoria	53
No identificar con precisión las partes del proceso	6

**Tabla 4:** Causales de inadmisión más recurrentes



**Figura 8:** Causales de inadmisión más recurrentes en las demandas radicadas ante la Sección Primera del Consejo de Estado durante el año 2018.

viii) De las demandas noventa (90) inadmitidas por la Sección Primera del Consejo de Estado, once (11) se admitieron luego de ser subsanadas conforme a lo señalado en el auto inadmisorio de las mismas; siete (7) fueron rechazadas por no ser subsanadas dentro del término o porque aun corregidas, estas no podían ser admitidas, bien sea por la operancia del fenómeno de la caducidad del medio de control, o porque el acto administrativo acusado no es susceptible de control judicial; en veintitrés (23) de ellas no ha habido pronunciamiento por parte de los magistrados de la Sección Primera del Consejo de Estado, luego de ser corregidas y, finalmente, en cuarenta y nueve (49) no ha habido pronunciamiento por parte de los demandantes, bien sea subsanando las demandas o recurriendo el auto inadmisorio. (figura 9)



**Figura 9:** Demandas admitidas, rechazadas, y sin subsanar, luego de ser inadmitidas.





## CAPITULO IV

### CAUSALES DE INADMISIÓN Y RECHAZO DE LAS DEMANDAS MÁS FRECUENTES EN LA SECCIÓN PRIMERA DEL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2018.

De la revisión de los autos proferidos por la Sección Primera del Consejo de Estado, en relación con la admisión de las demandas radicadas durante el año 2018, se pudo advertir que, las falencias en que más incurren los demandantes, que acarrear la inadmisión de la demanda, son; en primera medida no allegar la constancia de notificación, publicación o comunicación de los actos administrativos demandados, situación advertida, entre otras, en las demandas que fueron inadmitidas para que se cumpliera dicho requisito, en los siguientes términos:

“(…) La sociedad **Inversiones Impalf S.A.**, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 172 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina, presentó demanda con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones números **33205 del 27 de mayo de 2014**, «Por la cual se concede un registro», expedida por la Directora de Signos Distintivos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y **1076 del 19 de enero de 2015**, «Por la cual se resuelve un recurso de apelación», expedida por el Superintendente Delegado para la Propiedad Industrial de la misma entidad, actos administrativos a través de los

cuales se concedió el registro de la marca de color rosado (Pantone 183 C) a la sociedad **Gaseosas Posada Tobón S.A.**

Ahora bien, llegado el momento procesal de decidir sobre la admisión de la demanda, el Despacho observa que la parte actora no dio cumplimiento a la exigencia consagrada en el numeral 1° del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, por cuanto no allegó las copias de los actos acusados con las constancias de notificación y publicación.

Significa lo precedente que la sociedad actora no ha dado cumplimiento a los requisitos que señala el numeral 1° del artículo 166 *ibídem*, defecto éste que amerita ordenar la inadmisión de la demanda, conforme lo dispone el artículo 170 *eiusdem*. (...)” (Serrato, 2018, pp. 1-2)

Cómo se dijo en el capítulo segundo de este trabajo, el aporte de dichas constancias es un requisito *sine qua non* para que el juez de conocimiento pueda realizar el conteo del término de caducidad.

La segunda causal de inadmisión, más frecuente es omitir establecer las pretensiones de la demanda debidamente relacionadas, en tanto, en algunas demandas se enunció que se solicitaba la nulidad de un acto administrativo x, pero éste no se individualizó en debida forma, entre otras, en la siguiente providencia se advirtió tal irregularidad:

“(…) El ciudadano **Rafael Méndez Arando**, en nombre propio e invocando el ejercicio de los medios de control previstos en los artículos 135 y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, presentó demanda en la que elevó la siguiente pretensión:

“(…) Con la demanda pretendo que sea declarada la nulidad del acto administrativo de carácter general mediante el cual en la sesión del 4 de febrero de 2016 la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia reglamentó el trámite del recurso extraordinario de casación y tomó otras decisiones de índole procesal”.

Así las cosas, llegado el momento procesal de decidir sobre la admisión de la demanda, el Despacho observa que el abogado actor no dio cumplimiento a las exigencias consagradas en el numeral 2º del artículo 162, en el artículo 163 y en el artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, por cuanto no relaciona con precisión y claridad el medio de control que pretende incoar, dado que el libelo indica que la demanda se presenta en ejercicio del medio de control de **nulidad por inconstitucionalidad** en aplicación del artículo 135 ibídem, sin embargo, posteriormente aduce ejercer el medio de control de **nulidad** previsto en el artículo 137 del mismo CPACA, defecto éste que amerita ordenar su inadmisión, conforme lo dispone el artículo 170 ejusdem (…).” (negritas originales)

(Serrato, 2018, pp. 1-2)

La tercera causal, fue la consistente en no enunciar el concepto de violación de los actos acusados, frente a la norma, presuntamente vulnerada, en tratándose de las demandas en las que se solicitó la nulidad de actos administrativos, por ejemplo, en el siguiente asunto:

“(…) el Despacho observa que la parte actora, en el acápite denominado “NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS” (folio 73), transcribe los artículos 1º, 13 y 49 de la Constitución Política y, en el acápite denominado “CONCEPTO DE VIOLACIÓN” se limita a señalar: “(…) El presente asunto vulnera los derechos constitucionales que tienen las personas que no pueden responder por la deuda pero al ICETEX no le importa presionar y poner en peligro la vida de los estudiantes que como en mi caso al sentir presión pueden atentar contra su vida ya que obligan al codeudor a responder por la deuda aun sabiendo que si el beneficiario no cancelo (sic) la deuda era por motivos mayores. Por ello pido se revise esta norma y se cambie ya que en caso de muerte perdonan toda la deuda y no le piden a la familia la cancelación de las cuotas en mora (sic) sea también igual en los casos de discapacidad permanente, en mi situación mi familia es de escasos recursos y lo poco que tienen lo deben invertir en mi cuidado ya que no puedo trabajar por eso pido a ustedes honorables magistrados me defiendan mis derechos como persona con discapacidad mental (...)”.

Así las cosas, de la lectura integral del libelo de demanda, en especial de los acápites denominados “PRETENSIONES” y “CONCEPTO DE VIOLACIÓN”, se observa que la parte demandante no satisface los requisitos que señalan los numeral 2º y 4º del artículo 162 del CPACA, en tanto no es claro lo que pretende y en razón a que no explica las razones

por las cuales el acto acusado es contrario a las normas jurídicas que cita como vulneradas. Tal defecto amerita ordenar su inadmisión, conforme lo dispone el artículo 170 *ibidem*. (...)" (Serrato, 2018, pp. 2-3)

Otra causal frecuente de inadmisión, fue no aportar las copias de la demanda para los traslados a la parte demandada y a los terceros interesados en las resulta del proceso, aun cuando como se advirtió en el capítulo anterior, algunos tratadistas consideran que no aportar tales copias, no debe ser causal de inadmisión, porque nada obsta para que el operador judicial admita la demanda, y posteriormente requiera las copias para la notificación del auto admisorio a las partes, entre otras, en la siguiente providencia:

"(...)Atendiendo a que la parte demandante debe aportar el documento a que se refiere el numeral 7.1., este Despacho procederá a requerir a la parte demandante para que:

8.1. Aporte las respectivas copias del documento a que se refiere el numeral 7.1. para realizar las notificaciones a la parte demandada, al tercero con interés directo en el resultado del proceso, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, de conformidad con el numeral 5.º del artículo 166 *ibidem*.

Atendiendo a las consideraciones expuestas en este auto, este Despacho inadmitirá la demanda y se concederá a la parte demandante un plazo de diez (10) días para que corrija los defectos señalados en la parte motiva de este auto, so pena de rechazo de la misma, conforme lo previsto en el artículo 170 de la Ley 1437 [...]" (Sánchez, 2018, pp. 2-3)

Aunado a lo anterior, el hecho consistente en no identificar con claridad las partes en el proceso, o la entidad en contra de la cual se dirige la demanda, y por ende el lugar de notificaciones de la misma, fue otra de las causales de inadmisión de la demanda que pudo ser advertida, por ejemplo:

“(…)

I. La sociedad Trasteos y Transportes por Colombia LTDA en ejercicio del medio de control de nulidad presentó demanda contra la Resolución nro. 10800 del 12 de diciembre de 2003, “Por la cual se reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto número 3366 del 21 de noviembre de 2003”, expedida por el Ministerio de Transporte.

II. Revisado el contenido de la demanda y sus anexos, el Despacho observa que la demandante no cumplió con varios de los requisitos legales para promover el mencionado medio de control, los cuales se precisan a continuación:

2.1.1. No observó lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 162 del CPACA, el cual dispone que toda demanda debe contener la designación de las partes y sus representantes.

2.1.2. Adicionalmente, aunque en el acápite de notificaciones se aludió a la Superintendencia de Puertos y Transportes, y en el poder se hizo referencia a esa

autoridad, no es clara la razón por la cual se la demanda dado que la Resolución atacada fue expedida por el Ministerio de Transporte y no por la citada Superintendencia. (...)” (Giraldo, 2019, pp. 2-3)

Finalmente, del estudio realizado, se pudo advertir que en el año 2018, se presentaron demandas en la Sección Primera del Consejo de Estado, las cuales adolecían de varios de los requisitos que la ley exige para admitir la demanda; entre otras, en el siguiente ejemplo:

“(…) Así las cosas, llegado el momento procesal de decidir sobre la admisión de la demanda, el Despacho observa que la sociedad actora no dio cumplimiento a las exigencias consagradas en los numerales 1º, 2º, 3º, 6º y 7º del artículo 162 y numeral 1º del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, por cuanto: **(i)** no se determinan todas las partes procesales y sus representantes; **(ii)** no se relacionan con precisión y claridad las pretensiones de la demanda, dado que la demanda fue presentada en ejercicio del medio de control de medio de control de **nulidad** como pretensión principal; sin embargo, también solicita como pretensión subsidiaria en el numeral 2.3. la aplicación del artículo 135 del CPACA, una correspondiente al medio de control de **nulidad por inconstitucionalidad**, y en el numeral 2.2., la atinente al medio de control de nulidad y **restablecimiento del derecho** de que trata el artículo 138 ibidem; **(iii)** no se desarrolla el capítulo de fundamentos de derecho de las pretensiones y no se precisan las normas violadas ni el concepto de violación; **(iv)** no se determina el lugar y dirección donde las partes recibirán las notificaciones personales; **(v)** no se hace una estimación

razonada de la cuantía; (vi) no se aportan las copias de los actos acusados con la correspondiente constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución, y (viii) no se allega poder suficiente que faculte a la abogada presentar demanda o pretensiones distintas a la del medio de control de **nulidad**, defectos éstos que ameritan ordenar su inadmisión, conforme lo dispone el artículo 170 ejusdem. (...)” (Serrato, 2018, pág. 2)

La mayor causal de rechazo inlimine de la demanda, fue por el hecho consistente en que operó el fenómeno jurídico de la caducidad, así lo advirtió la Sección Primera del Consejo de Estado en el siguiente proceso:

“(…) El acto administrativo acusado, esto es, el acta del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía número 386 – 559 del libro de Tribunales Médicos fue proferido el día 18 de noviembre de 1998 y pese a que no hay claridad sobre la fecha exacta en la que se le notificó el acto al demandante, a folio 14 del cuaderno principal obra una copia del edicto número 007 del 5 de julio 1999, según el cual éste contaba con treinta (30) días para recibir la notificación personal o de lo contrario se le notificaría por edicto.

Acorde con lo analizado, como la demanda fue radicada en la Secretaría General de esta Corporación el día 21 de marzo de 2018 y el acta de junta médica data del 18 de noviembre de 1998, mientras que el edicto se fijó el 5 de julio de 1999, es claro que los cuatro meses para demandar a que se refiere el artículo 138 de la Ley 1437 de



2011, están más que superados, por lo cual deviene su rechazo (...)"'. (Giraldo, 2018, pág. 2)

La segunda causal de rechazo fue, la consistente en demandar actos no susceptibles de control judicial, bien sea porque aquellos no eran definitivos; es decir, que no decidían el fondo del asunto, conforme a lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA, o porque los mismos eran actos administrativos de trámite o de ejecución, al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado, indicó:

“(...) es claro que el acto censurado se limita a imponer una medida sanitaria de seguridad, como actuación previa al inicio del proceso sancionatorio, por lo que su naturaleza corresponde a los denominados actos de trámite, de carácter preventivo, expedidos en ejercicio de la función administrativa de control, propia del ejercicio de las entidades de control y vigilancia.

En consecuencia, para el Despacho es claro que estos actos no crean o modifican una situación jurídica nueva a la ya existente, y tienen la naturaleza de actos previos y preparatorios de la eventual imposición de una sanción. (...) Por tanto, es dable concluir que, en el caso que nos ocupa, el acto administrativo enjuiciado no es susceptible de ser controlado ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Cabe resaltar que en este pronunciamiento se reitera lo afirmado en providencia del 28 de septiembre de 2017, cuando al hacer referencia a los actos enjuiciables ante esta jurisdicción se indicó:

“(…) **únicamente** las decisiones de la Administración, **producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad** por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que **los actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables**’ (…”. (Destaca el Despacho)

(…)

En consecuencia, como el acto acusado en el presente proceso no es susceptible de control jurisdiccional, el Despacho rechazará la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia. (…”. (Serrato, 2018, pp. 2-3)

Igualmente, fueron rechazadas por no subsanar la demanda dentro del término conferido para el efecto, o por no corregirla en la forma requerida en el auto inadmisorio, en los siguientes términos:

“(…) por auto de 14 de febrero de 2019 se inadmitió la demanda de la referencia y se dispuso que dentro del término de diez (10) días el actor procediera a subsanar los defectos de la misma en la forma referida en la parte motiva de dicha providencia, esto es, identificando a las partes y sus representantes, exponiendo las razones por las cuales se vincula a la Superintendencia de Puertos y Transporte, explicando el concepto de la violación de todos los fundamentos de derecho de la demanda y aportando copia de la demanda y sus anexos para notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el archivo de la Corporación.

Advierte el Despacho que el actor fue notificado por el estado el 19 de febrero de 2019, por lo que el término establecido en el artículo 170 del C.P.A.C.A. para la corrección de la demanda comenzó el día 20 de febrero de 2019 y venció el 5 de marzo de ese mismo año.

Ahora bien según consta en el informe secretarial visto a folio 66 de este Cuaderno, no hubo manifestación alguna dentro del término concedido para subsanar la demanda en los términos del auto admisorio.

En vista de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 169 del CPACA, se procederá al rechazo de la demanda (…).” (Giraldo, 2019, pp. 3-4)

## 7. CONCLUSIONES

Durante el año 2018, se radicaron 508 demandas en única instancia ante la Sección Primera del Consejo de Estado, de las cuales tan solo el 20% fueron admitidas sin problema y el 1% de ellas fueron retiradas.

De las 508 demandas radicadas, en el 46% de ellas equivalente a 201 demandas, no se ha proferido la primera decisión, situación que reflejaría la mora en el efectivo ejercicio del derecho a la administración de justicia, aun cuando se desconozcan los motivos por los cuales no se ha emitido el primer auto dentro del proceso; sin embargo, no puede pasarse por alto que en el año 2018 la Sección Primera del Consejo de Estado, recibió por reparto 1286 acciones constitucionales, las cuales tienen un trámite preferente, lo que sin duda repercute en la mora en el trámite de los procesos ordinarios.

Los Magistrados de la Sección Primera del Consejo de Estado en uso de la facultad consagrada en el inciso segundo del artículo 166 del CPACA, en el 2% equivalente a 13 radicados, se dispuso que previamente a pronunciarse respecto de la admisión de la demanda, era necesario requerir a las entidades demandadas para que allegaran al expediente documentos necesarios para proferir la primer decisión dentro del proceso.

Por otro lado, de las 508 demandas radicadas, en 5,7% se dispuso la remisión de las diligencias a otra Sección de la misma Corporación, dado el factor de reparto consagrado en

el Acuerdo 55 de 2003, bien sea porque eran asuntos laborales, tributarios, contractuales o electorales, cuyo conocimiento no atañe a la Sección Primera por disposición del citado acuerdo; sin embargo, también se remitieron procesos a los juzgados y tribunales por no ser competencia de esta Sección.

Los resultados evidenciaron que el 2% de las demandas radicadas fueron rechazadas de plano, por las siguientes tres causales: i) caducidad del medio de control; ii) acto no demandable y iii) por resultar improcedente de la solicitud de extensión de jurisprudencia.

Finalmente, se encontró que el 18% de las demandas fueron inadmitidas, equivalentes a 90 radicados. De las cuales, posteriormente a su subsanación, fueron admitidas once (11), rechazadas siete (7).

En conclusión de las 508 demandas radicadas durante el año 2018 ante la Sección Primera del Consejo de Estado en única instancia, a la fecha, han sido admitidas doscientas veintidós (222), rechazadas quince (15), remitidas por competencia veintiocho (28), y en doscientas cuarenta y tres (243) de ellas, equivalentes al 48%, no se ha proferido decisión alguna, aun cuando en sesenta y tres (63) de éstas últimas se haya proferido auto inadmisorio y se está en espera de pronunciamiento.

Igualmente, se pudo establecer que la mayor causal de inadmisión de la demanda, fue la consistente en no allegar con la misma, las constancias de notificación, comunicación o

publicación de los actos acusados, requisito *sine qua non* para contabilizar el término de caducidad de presentación de la demanda.



## 8. PROPUESTA

La generación de la guía el *abecé* de las causales de inadmisión y/o rechazo de la demanda que se propone, basada en la información recolectada durante el presente estudio, sería desarrollada sobre las principales causales que se presentaron en el año 2018 en la Sección Primera del Consejo de Estado, guía que servirá a las personas que presenten demandas ante dicha Sección y en general ante toda la jurisdicción contencioso administrativa, para que sean admitidas y tramitadas dentro del término que la norma establece, logrando contribuir en algo a la descongestión y la agilidad en los procesos.

Resaltando cuáles fueron las casuales de inadmisión y/o rechazo de las demandas, para con ello, persuadir a los futuros demandantes, para que sus libelos introductorios estén ajustados a los requisitos que la Ley 1437 de 2011 establece para el efecto. Tal circunstancia, repercutirá en beneficio tanto para la administración de justicia como para los mismos demandantes, en tanto la impetración adecuada de demandas disminuirá los tiempos en la solución de las mismas.

## REFERENCIAS

- Antonio Barrera Carbonell, Sentencia C-197 (Corte Constitucional 7 de 04 de 1999).
- Arias García, F. (2015). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Ibañez.
- Betancur Jaramillo, C. (2013). *Derecho Procesal Administrativo*. Medellín: Señal Editora.
- Cabanellas De Torres, G. (2013). *Diccionario Juridico Elemental*. Argentina: Heliasta.
- Casado, L. (2009). *Diccionario Jurídico*. Argentina: Valletta Ediciones.
- Enrique Gil Botero, 2010-00762-01 (Consejo de Estado 26 de julio de 2011).
- Estrada, H. (10 de Septiembre de 2015). *Tareas juridicas educacion legal*. Obtenido de <http://tareasjuridicas.com/2015/09/10/que-son-los-presupuestos-procesales/>
- Garzón, M. J. (2014). *El nuevo proceso contencioso administrativo*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Guecha Medina, C. N. (2015). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Guillermo Vargas Ayala, 2013-00717-01 (Consejo de Estado 26 de Noviembre de 2015).
- Hernando Sánchez Sánchez, 2018-00054-00 (Consejo de Estado 14 de Diciembre de 2018).
- María Claudia Rojas Lasso, 2003-00071 (Consejo de Estado 31 de Marzo de 2011).
- María Elizabeth García González, 2015-00591-01 (Consejo de Estado 25 de Agosto de 2016).
- Maria Elizabeth Garcia Gonzalez, 2017-00963-01 (Consejo de Estado 19 de Septiembre de 2018).



Ministerio de Educación Nacional . (2012). *La Revolución Educativa, Estándares Básicos de Matemáticas y Lenguaje*. Bogotá D. C.

Mora Caicedo, E. (2016). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Leyer.

Ortegón Ortégón, L. G., & Chavarro Cadena, J. E. (2018). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Nueva Legislación.

Oswaldo Giraldo López, 2018-00118-00 (Consejo de Estado 3 de Julio de 2018).

Oswaldo Giraldo López, 2018-00024-00 (Consejo de Estado 14 de Febrero de 2019).

Oswaldo Giraldo López, 2018-00025-00 (Consejo de Estado 11 de Abril de 2019).

Palacio Hincapie, J. Á. (2017). *Derecho Procesal Administrativo*. Medellín: Librería Jurídica Sanchez R. .

Roberto Augusto Serrato Valdés , 2018-00236-00 (Consejo de Estado 13 de Noviembre de 2018).

Roberto Augusto Serrato Valdés, 2018-00036-01 (Consejo de Estado 22 de Mayo de 2018).

Roberto Augusto Serrato Valdés, 2018-00050-00 (Consejo de Estado 18 de Junio de 2018).

Roberto Augusto Serrato Valdés, 2018-00249-00 (Consejo de Estado 12 de Octubre de 2018).

Roberto Augusto Serrato Valdés, 2018-00360-00 (Consejo de Estado 18 de 12 de 2018).

Sentencia T-587 de 2008, T-164386 (Corte Constitucional 2008).

Tamayo Tamayo, M. (1999). La Investigación. En ICFES, *Serie: Aprender a Investigar* (págs. 54-55). Bogotá D. C.

Univerisdad La Gran Colombia. (s.f.). *Líneas de Investigación*. Obtenido de Ciencias de la Educación

-

UGC:

[http://www.ugc.edu.co/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=83](http://www.ugc.edu.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=83)

Yanez, D. (2016). *¿Qué es la Teoría Organicista?* Obtenido de Características y Autores Destacados:

<https://www.lifeder.com/teoria-organicista/>

