

DEMANDA DE NULIDAD – Respecto del acto administrativo por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC ordena la renovación de la inscripción en el catastro de unos predios del municipio de Ibagué en su zona urbana / REMISIÓN DEL PROCESO POR COMPETENCIA AL CONSEJO DE ESTADO – De tribunal administrativo por considerar que el conocimiento del proceso le corresponde en única instancia por ser un acto administrativo expedido por autoridad del orden nacional / FALTA DE COMPETENCIA / DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA / ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI IGAC – Tiene direcciones territoriales en virtud de la figura de la desconcentración administrativa / DIRECCIONES TERRITORIALES DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI IGAC – No tienen carácter de nacionales / DIRECCIONES TERRITORIALES DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI IGAC – Ejercen sus funciones dentro del ámbito territorial en el cual se encuentran / COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA – Para conocer de los procesos de nulidad contra actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental / COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO – En los procesos de nulidad se determina por el lugar donde se expidió el acto / FALTA DE COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO – Para conocer demandas de actos administrativos expedidos por autoridades del orden territorial / EXCEPCIÓN PREVIA DE FALTA DE COMPETENCIA – Probada de oficio / DECLARATORIA DE FALTA DE COMPETENCIA – No afecta la validez de la actuación cumplida hasta entonces / REMISIÓN POR COMPETENCIA DEL EXPEDIENTE – Por tratarse de un asunto cuyo conocimiento corresponde al tribunal administrativo / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

En el caso objeto de análisis, el Despacho advierte de oficio que el acto administrativo demandado, esto es, la Resolución nro. 73-000-036 de 21 de diciembre de 2017, “por la cual se ordena la renovación de la inscripción en el Catastro de los predios del municipio de Ibagué en su zona urbana Sectores 02, 08, 10, 12 y 13 y los avalúos resultantes”, fue expedida por el Director Territorial Tolima del IGAC, lo cual conlleva a que esta corporación carezca de competencia para seguir conociendo el asunto, dado que, si bien es cierto la autoridad demandada es del orden nacional (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) y el funcionario que lo expide pertenece a esa entidad, su actuación se circunscribe en el nivel territorial, en virtud de la desconcentración de funciones. [...]. [E]sta Corporación, después de interpretar sistemáticamente las disposiciones del CPACA que rigen la materia y las normas que regulan la organización del IGAC, [...] ha prohijado la tesis consistente en que, en virtud de la figura de la desconcentración administrativa, los actos administrativos expedidos por las direcciones territoriales del IGAC no tienen el carácter de nacionales, sino territoriales, razón por la cual, las demandas presentadas en contra de los mismos le corresponde conocerlas a los tribunales administrativos. En consecuencia, una autoridad del orden nacional y sus funcionarios puede expedir actos administrativos de carácter departamental, distrital o municipal, como en este caso, donde el acto demandado, no el funcionario, no tiene carácter nacional, por la desconcentración de funciones. [...] [E]n virtud de lo previsto en el artículo 28 del Decreto 208 de 2004, por el cual se modifica la estructura del IGAC, esta entidad cuenta con direcciones del nivel territorial, las cuales ejercen sus funciones dentro del ámbito territorial en el cual se encuentran. Esta norma debe ser leída en concordancia con el artículo 8º de la Ley 489 de 1998 que regula la figura de la desconcentración administrativa, a partir de la cual se advierte que, cuando se establecen competencias en funcionarios del orden territorial de un organismo, esos actos no tienen el carácter de nacionales, pues estos rigen en el ámbito territorial para el cual fueron expedidos, y se profirieron por funcionarios del nivel territorial de la entidad. [...] [A] partir de una lectura de

las normas que regulan la desconcentración administrativa, se infiere que, cuando se trate de actos administrativos del nivel territorial, que rigen solamente en el territorio en el cual se encuentran los funcionarios de una entidad del orden nacional, tales actos no tienen la naturaleza de nacionales, sino territoriales. Estas normas sobre desconcentración administrativa deben ser leídas en concordancia con la regulación que prevé el CPACA en torno a las competencias de los tribunales administrativos [artículo 152 numeral 1]. [...] Así mismo, el artículo 156 del mismo estatuto regula la competencia de las autoridades judiciales en razón del territorio [...]. Como quiera que en el caso objeto de examen, el acto administrativo demandado fue expedido por un funcionario de una entidad nacional, pero del nivel territorial – departamental (director territorial Tolima del IGAC), y que la autoridad judicial que juzga los actos administrativos expedidos en ese lugar y que rigen solamente en ese territorio es el Tribunal Administrativo del Tolima, le corresponde a esa Corporación conocer en primera instancia del presente proceso judicial. Si bien es cierto, el Tribunal Administrativo del Tolima que inicialmente conoció el proceso declaró su falta de competencia para conocer del presente asunto, este Despacho no comparte esa postura, dado que el acto acusado produce sus efectos en el ámbito territorial del departamento del Tolima, no a nivel nacional. [...] Por último, resulta relevante advertir que, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 del Código General del Proceso, la declaración de falta de competencia que se hará en el presente auto no afecta la validez de la actuación cumplida hasta este momento, por lo que el asunto continuará su trámite ante el juez competente. [...] Por lo anterior, el Despacho declarará de oficio la excepción prevista en el numeral primero del artículo 100 del Código General del Proceso, declarará la falta de competencia para continuar conociendo el presente asunto, informará que esto no afecta la validez de las actuaciones surtidas hasta el momento, y remitirá el expediente al Tribunal Administrativo del Tolima para que continúe con el trámite del presente proceso judicial.

EXCEPCIÓN – Concepto / EXCEPCIÓN – Clases / EXCEPCIÓN DE FONDO – Concepto / EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS – Finalidad / EXCEPCIONES PREVIAS – Se refieren a situaciones acontecidas de manera previa a que se trabaje la Litis / EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS – No son taxativas

[L]os medios exceptivos son una herramienta con la que cuenta el demandado para ejercer sus derechos de contradicción y defensa durante el trámite procesal. Así, el Legislador contempló tres (3) tipos, a saber, las previas, las mixtas y las de fondo. La última, es decir, las de fondo, son aquellas que tienen por objeto controvertir las pretensiones en que se funda el libelo introductorio y, por lo tanto, deben ser resueltas al momento de proferir sentencia, pues con ella se controvierte el derecho sustancial que se reclama vía jurisdiccional. Por su parte, las excepciones previas y mixtas tienen como finalidad sanear el proceso en su parte inicial en aras de evitar pronunciamientos inhibitorios, o en caso contrario, terminarlo cuando las falencias tengan tal connotación que sean insuperables. Ahora bien, el carácter mixto se explica en que pueden proponerse para sanear el proceso, y además atacar el medio de control, por lo que pueden, eventualmente, ser resueltas en la sentencia definitiva, siempre que el juez carezca de los suficientes elementos para resolverla en la oportunidad correspondiente. [...] Vistas así las cosas, y entendiendo que las excepciones previas y las mixtas buscan atacar el ejercicio del medio de control al existir inconsistencias en la forma en la que fue presentada la demanda, se advierte que la finalidad de este tipo de herramientas es sanear los mencionados vicios en aras de evitar una decisión inhibitoria o, en su defecto, impedir la continuación del proceso en caso de que la naturaleza de las citadas falencias no permita su trámite. Es decir, se refieren a situaciones acontecidas de manera previa a que se trabaje la Litis, momento éste en el cual existe una verdadera controversia ventilada ante los jueces de la República; de modo que las irregularidades

que tengan que ver con situaciones propias del devenir procesal una vez admitida la demanda, tendrán que ser ventiladas en la etapa de saneamiento. [...] Bajo tal perspectiva, es claro para la Sala que los medios exceptivos señalados en los artículos 100 del CGP y 180 del CPACA no son taxativos, y que, en tal medida, corresponde al operador judicial valorar en cada caso en concreto cuáles de las excepciones invocadas en la contestación de la demanda, se ajustan o no dentro del análisis antes descrito.

EXCEPCIONES – Oportunidad para plantearlas / DECISIÓN DE EXCEPCIONES – Variación por Decreto Legislativo 806 de 2020 / DECISIÓN DE EXCEPCIONES – Modificación por la Ley 2080 de 2021/ LEY PROCESAL – Vigencia inmediata / DECISIÓN DE EXCEPCIONES – Conforme a la Ley 2080 de 2021

En materia contenciosa administrativa la oportunidad para plantearlas es en la contestación a la demanda y en la contestación a la reforma a la demanda. Ahora bien, el momento de resolver las excepciones presentadas fue variado inicialmente por el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020, y posteriormente por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el párrafo 2º del artículo 175 del CPACA, pues con anterioridad a tales normativas su análisis debía acometerse en la audiencia inicial. [...] Como quiera que en el caso objeto de examen la demanda fue presentada el 24 de julio de 2018, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, y que la regulación sobre la resolución de excepciones fue modificada por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, con efecto general inmediato, esta norma es la aplicable para este caso. [...] [L]a disposición normativa vigente ordena resolver los medios exceptivos según el trámite previsto en los artículos 100, 101 y 102 del CGP.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias, Consejo de Estado Secciones Primera y Quinta de 23 de octubre de 2019, Radicación 11001-03-24-000-2019-00082-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 12 de diciembre de 2019, Radicación 11001-03-24-000-2011-00140-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 29 de octubre de 2020, Radicación 68001-23-33-000-2019-00069-03, C.P. Oswaldo Giraldo López; y 22 de agosto de 2017, Radicación 11001-03-24-000-2017-00183-00, C.P. Rocío Araujo Oñate.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 149 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 149 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 152 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 156 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 168 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 175 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 180 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 100 NUMERAL 1 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 101 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 102 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 139 / DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 – ARTÍCULO 12 / LEY 2080 DE 2021 – ARTÍCULO 38 / LEY 2080 DE 2021 – ARTÍCULO 86 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 8 / DECRETO 208 DE 2004 – ARTÍCULO 28

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00413-00

Actor: JOSÉ HELÍ TORRES VARÓN

Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC (DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA) Y MUNICIPIO DE IBAGUÉ

### AUTO QUE DECLARA EXCEPCIÓN DE OFICIO

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 20211, en concordancia con el numeral segundo del artículo 101 del Código General del Proceso (en adelante CGP), el Despacho antes de pronunciarse sobre las excepciones planteadas por las entidades demandadas, procede a declarar de oficio la excepción previa de falta de competencia de esta Corporación para continuar conociendo el presente asunto.

### ANTECEDENTES

El 24 de julio de 2018, el ciudadano Héctor Helí Torres Varón, actuando en nombre propio, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, establecido por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución 73-000-036 de 21 de diciembre de 2017, “por la cual se ordena la renovación de la inscripción en el Catastro de los predios del municipio de Ibagué en su zona urbana Sectores 02, 08, 10, 12 y 13 y los avalúos resultantes”, expedida por el Director Territorial Tolima del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC). En escrito separado solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

**I.2.** La demanda se fundamentó principalmente en que la resolución demandada puso en vigencia la actualización catastral de parte de la zona urbana del municipio de Ibagué, comprendida en los sectores 02, 08, 10, 12 y 13, y no en toda la ciudad, como lo ordena el Convenio Interadministrativo nro. 1200-4808 de 23 de mayo de 2017, en concordancia con la Resolución nro. IGAC 73-000-011 de 2017, proferida por la Dirección territorial Tolima del IGAC. Aseguró que: “al final del plazo ordenado la actualización catastral del municipio de Ibagué no se encuentra completa y se ordena actualizar tan solo cerca del 50% del total del área urbana de Ibagué, dejando en altísimo riesgo de pérdida económica al municipio de Ibagué por no contar con la actualización catastral en tiempo fijado por la ley 75 de 1986 artículo 75 que es imperante en frenar los incrementos automáticos de los avalúos catastrales y por ende disminuye sus ingresos fiscales con las consecuencias que ello conlleva”.

**I.3.** En proveído proferido el 23 de julio de 2018, el Tribunal Administrativo del Tolima remitió el expediente al Consejo de Estado, al considerar que, de conformidad con el artículo 149 del CPACA, a esta Corporación le corresponde conocer en única instancia de las demandas en contra de actos administrativos expedidos por autoridades nacionales.

**I.4.** En auto de 27 de agosto de 2018, el Tribunal Administrativo del Tolima negó el recurso de reposición interpuesto en contra del auto de 23 de julio de 2018, al estimar que, por ser el IGAC una autoridad del orden nacional, le corresponde al Consejo de Estado conocer las demandas en contra de ese ente.

**I.5.** El 16 de octubre de 2018, el expediente fue asignado al presente Despacho judicial.

I.6. Mediante auto del 20 de agosto de 2019, el Despacho inadmitió la demanda, al considerar que se incumple el requisito previsto en el numeral 1 del artículo 162 del CPACA, dado que en la demanda no se designaron a las partes y a sus representantes y tampoco se acompañaron las copias para la notificar a las partes.

I.7. En auto proferido el 16 de octubre de 2019, se admitió la demanda y se ordenó notificar al municipio de Ibagué y al representante legal del IGAC. En auto de la misma fecha se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

I.8. En el escrito allegado el 29 de enero de 2020, el apoderado judicial del IGAC contestó la demanda, y propuso las excepciones que denominó legalidad del acto acusado y ausencia de fundamentos de derecho. También adjuntó los antecedentes administrativos del acto acusado.

I.9. En memorial radicado el 5 de febrero de 2020, el apoderado judicial de la Alcaldía de Ibagué contestó la demanda y propuso las excepciones que denominó inexistencia del acto administrativo demandado, inepta demanda por indebida escogencia del medio de control e inexistencia de vicio en el acto demandado.

I.10. En cumplimiento de lo regulado en el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA, la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado corrió traslado de las excepciones propuestas, por el término de tres días, plazo durante el cual la parte actora se pronunció.

**I.11.** En auto proferido el 1 de julio de 2020, el Despacho negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución nro. 73-000-036 de 21 de diciembre de 2017, “por la cual se ordena la renovación de la inscripción en el Catastro de los predios del municipio de Ibagué en su zona urbana Sectores 02, 08, 10, 12 y 13 y los avalúos resultantes”, expedida por el director territorial Tolima del IGAC.

## CONSIDERACIONES

Antes de realizar un pronunciamiento sobre las excepciones propuestas por las partes, el Despacho advierte de oficio la configuración de la excepción previa de falta de competencia, regulada en el numeral 1 del artículo 100 del Código General del Proceso.

Sea lo primero advertir que los medios exceptivos son una herramienta con la que cuenta el demandado para ejercer sus derechos de contradicción y defensa durante el trámite procesal. Así, el Legislador contempló tres (3) tipos, a saber, las previas, las mixtas y las de fondo.

La última, es decir, las de fondo, son aquellas que tienen por objeto controvertir las pretensiones en que se funda el libelo introductorio y, por lo tanto, deben ser resueltas al momento de proferir sentencia, pues con ella se controvierte el derecho sustancial que se reclama vía jurisdiccional.

Por su parte, las excepciones previas y mixtas tienen como finalidad sanear el proceso en su parte inicial en aras de evitar pronunciamientos inhibitorios, o en caso contrario, terminarlo cuando las falencias tengan tal connotación que sean insuperables.

Ahora bien, el carácter mixto se explica en que pueden proponerse para sanear el proceso, y además atacar el medio de control, por lo que pueden, eventualmente, ser resueltas en la sentencia definitiva, siempre que el juez carezca de los suficientes elementos para resolverla en la oportunidad correspondiente. De igual forma, el numeral 3 del artículo 42 de la Ley 2080 establece que, en cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probadas las

excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, podrá dictar sentencia anticipada.

Vistas así las cosas, y entendiendo que las excepciones previas y las mixtas buscan atacar el ejercicio del medio de control al existir inconsistencias en la forma en la que fue presentada la demanda, se advierte que la finalidad de este tipo de herramientas es sanear los mencionados vicios en aras de evitar una decisión inhibitoria o, en su defecto, impedir la continuación del proceso en caso de que la naturaleza de las citadas falencias no permita su trámite. Es decir, se refieren a situaciones acontecidas de manera previa a que se trabé la Litis, momento éste en el cual existe una verdadera controversia ventilada ante los jueces de la República; de modo que las irregularidades que tengan que ver con situaciones propias del devenir procesal una vez admitida la demanda, tendrán que ser ventiladas en la etapa de saneamiento.

En ese mismo sentido esta Corporación ha manifestado:

“Resulta propicio comentar aquí la diferencia que existe entre las dos clases de excepciones que puede formular la parte demandada en ejercicio del derecho de defensa, las previas, y las de mérito, siendo aquellas, también denominadas dilatorias o de forma, las que buscan atacar el ejercicio de la acción, por presentarse alguna inconsistencia en la manera como fue presentada la demanda, vale decir, por alguna deficiencia externa; y estas, llamadas también de fondo o perentorias, destinadas a atacar el derecho sustancial reclamado por el accionante.

La finalidad de las excepciones previas, es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso ab initio, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; por su parte, la finalidad de las excepciones de fondo, es controvertir la existencia misma y alcance del derecho reclamado por el demandante, por lo que tienen la virtud de enervar las pretensiones y provocar que el fallo correspondiente se constituya en cosa juzgada, dando término de manera definitiva al debate planteado.

Pues bien, teniendo como premisa tales definiciones, debe el juez, en ejercicio del principio constitucional del iura novit curia, determinar con total claridad, ante omisiones de los postulantes en un proceso sometido a su conocimiento, independientemente del título que hubieren dado a cada una de ellas, si las excepciones planteadas se encaminan a atacar la forma de la demanda o el fondo del asunto, a fin de pronunciarse sobre cada una de ellas en la correspondiente etapa procesal (...).”

Bajo tal perspectiva, es claro para la Sala que los medios exceptivos señalados en los artículos 100 del CGP y 180 del CPACA no son taxativos, y que, en tal medida, corresponde al operador judicial valorar en cada caso en concreto cuáles de las excepciones invocadas en la contestación de la demanda, se ajustan o no dentro del análisis antes descrito.

En materia contenciosa administrativa la oportunidad para plantearlas es en la contestación a la demanda y en la contestación a la reforma a la demanda.

Ahora bien, el momento de resolver las excepciones presentadas fue variado inicialmente por el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020, y posteriormente por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el parágrafo 2° del artículo 175 del CPACA, pues con anterioridad a tales normativas su análisis debía acometerse en la audiencia inicial.

En este punto es importante precisar que el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, preceptúa lo

siguiente:

“De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, **las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y tramites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.**

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.” (Se destaca)

Como quiera que en el caso objeto de examen la demanda fue presentada el 24 de julio de 2018, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, y que la regulación sobre la resolución de excepciones fue modificada por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, con efecto general inmediato, esta norma es la aplicable para este caso.

En este contexto, el artículo 38 de la ley en comento preceptúa lo siguiente:

“Modifíquese el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

**PARÁGRAFO 2o.** De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.”

Como puede apreciarse, la disposición normativa vigente ordena resolver los medios exceptivos según el trámite previsto en los artículos 100, 101 y 102 del CGP.

Los preceptos del Código General del Proceso tienen el siguiente alcance literal:

“Artículo 100. Excepciones Previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

### **1. Falta de jurisdicción o de competencia.**

2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.”

“Artículo 101. Oportunidad y trámite de las excepciones previas. Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.
2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.”.

En el caso objeto de análisis, el Despacho advierte de oficio que el acto administrativo demandado, esto es, la Resolución nro. 73-000-036 de 21 de diciembre de 2017, “por la cual se ordena la renovación de la inscripción en el Catastro de los predios del municipio de Ibagué en su zona urbana Sectores 02, 08, 10, 12 y 13 y los avalúos resultantes”, fue expedida por el Director Territorial Tolima del IGAC, lo cual conlleva a que esta corporación carezca de competencia para seguir conociendo el asunto, dado que, si bien es cierto la autoridad demandada es del orden nacional (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) y el funcionario que lo



expide pertenece a esa entidad, su actuación se circunscribe en el nivel territorial, en virtud de la desconcentración de funciones.

## II.1. Falta de competencia del Consejo de Estado

El Despacho destaca que esta Corporación había sostenido tradicionalmente que un acto administrativo proferido por una autoridad del orden nacional, como lo es en este caso el IGAC, debía ser conocido en única instancia por el Consejo de Estado. Esto en consideración a que, de acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 149 del CPACA, el “Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. De los de nulidad de los actos administrativos **expedidos por las autoridades del orden nacional** o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas **del mismo orden**. 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan **actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional**.” (Se destaca)

En este sentido, por ejemplo, en fallo de 12 de diciembre de 201–, la Sección Primera del Consejo de Estado falló en única instancia una demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA en contra de una resolución expedida por la Dirección Territorial, Norte de Santander, del IGAC. En esa oportunidad, al analizar la competencia, la Sala sostuvo que, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 128 del CCA, al Consejo de Estado le corresponde conocer en única instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de autoridades del orden nacional, como lo es en este caso el IGAC.

Así mismo, en auto de 16 de octubre de 201, se admitió en única instancia una demanda de nulidad simple en contra de la Dirección Territorial Tolima del IGAC, teniendo en cuenta que esta institución es del orden nacional. Igualmente, en auto de 8 de octubre de 201, se admitió en única instancia una demanda de nulidad simple en contra de una resolución emitida por el director de la Territorial Tolima del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por medio de la cual se ordenó la renovación de la inscripción en el Catastro de los predios del municipio de Ibagué en su zona urbana Sectores 02, 08, 10, 12 y 13 y los avalúos resultantes.

No obstante lo anterior, esta Corporación, después de interpretar sistemáticamente las disposiciones del CPACA que rigen la materia y las normas que regulan la organización del IGAC, cambió su jurisprudencia, y ha prohijado la tesis consistente en que, en virtud de la figura de la desconcentración administrativa, los actos administrativos expedidos por las direcciones territoriales del IGAC no tienen el carácter de nacionales, sino territoriales, razón por la cual, las demandas presentadas en contra de los mismos le corresponde conocerlas a los tribunales administrativos.

En consecuencia, una autoridad del orden nacional y sus funcionarios puede expedir actos administrativos de carácter departamental, distrital o municipal, como en este caso, donde el acto demandado, no el funcionario, no tiene carácter nacional, por la desconcentración de funciones.

En este sentido, en providencia proferida el 23 de octubre de 201—, al estudiarse la admisión de una demanda de nulidad en contra de una resolución expedida por el director territorial Santander del IGAC, por medio de la cual se aprobó el estudio de zonas homogéneas y el valor de la construcción del municipio de Bucaramanga, sectores 2, 4 y 5 de la zona urbana, se sostuvo

el siguiente criterio:

“Es importante destacar que el **Decreto 208 de 2004**, Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se dictan otras disposiciones, dispone:

ARTÍCULO 28. Direcciones Territoriales. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi contará con veintidós (22) **Direcciones Territoriales**, las cuales serán organizadas por el Director General del Instituto de acuerdo con las necesidades del servicio, **quien determinará su jurisdicción y sede.**

(...)

**PARÁGRAFO.** Sin perjuicio de las funciones que como máxima autoridad catastral, en materia de vigilancia, asesoría y control tiene el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, **las Direcciones Territoriales con jurisdicción en aquellos territorios donde existan autoridades catastrales descentralizadas no ejercerán allí las funciones catastrales**, salvo que exista norma expresa que así lo señale».

Por otra parte, la Resolución 1096 de 2010 «Por la cual se determina la jurisdicción y sede de las Direcciones Territoriales y se organizan Unidades Operativas para adelantar conservación catastral», expedida por el Director General del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, estableció la jurisdicción y sede de las Direcciones Territoriales que se organizan de acuerdo con las necesidades del servicio a cargo de este Instituto, en los siguientes términos:

«**Artículo 1º.** Para el cumplimiento de las funciones relacionadas en el artículo 28 del Decreto 208 del 2004, se organizan las siguientes **Direcciones Territoriales, que tendrán la jurisdicción y sede que se indican a continuación:**

<b>DIRECCIÓN TERRITORIAL</b>	<b>SEDE</b>	<b>JURISDICCIÓN</b>
SANTANDER	BUCARAMANGA	MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

(...)”.

En consecuencia, para el Despacho es claro que los actos objeto de estudio fueron expedidos en virtud de la figura de la desconcentración territorial de que trata el artículo 8º de la Ley 489 de 1998, en los siguientes términos:

“ARTICULO 8º. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA. **La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa**, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

PARÁGRAFO. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.

(...)

Así las cosas, de la lectura de las normas transcritas es dable concluir que las funciones a cargo del IGAC **se ejercen tanto por las autoridades nacionales como por las territoriales** y, en consecuencia, el conocimiento de **las controversias que se originen con ocasión de los actos administrativos expedidos por los directores territoriales del IGAC, en virtud de la desconcentración administrativa propia de la función pública, no son de competencia del Consejo de Estado.**” (Se destaca)

Como puede apreciarse, en virtud de lo previsto en el artículo 28 del Decreto 208 de 2004, por el cual se modifica la estructura del IGAC, esta entidad cuenta con direcciones del nivel territorial, las cuales ejercen sus funciones dentro del ámbito territorial en el cual se encuentran. Esta norma debe ser leída en concordancia con el artículo 8° de la Ley 489 de 1998 que regula la figura de la desconcentración administrativa, a partir de la cual se advierte que, cuando se establecen competencias en funcionarios del orden territorial de un organismo, esos actos no tienen el carácter de nacionales, pues estos rigen en el ámbito territorial para el cual fueron expedidos, y se profirieron por funcionarios del nivel territorial de la entidad.

En este mismo sentido, en auto de Sala proferido el 29 de octubre de 202–, la Sección Primera del Consejo de Estado resolvió unos recursos de apelación interpuestos en contra de un auto proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, por medio del cual se decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución nro. 68-000-062-2019 del 24 de diciembre de 2019, “por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios de los sectores 1-3-6-7-8-9 así como la incorporación del nuevo sector 10 de la Zona Urbana y de la Zona Rural del Municipio de Bucaramanga y se determina la vigencia fiscal de los avalúos resultantes”, proferida por el Director Territorial Santander del IGAC. Uno de los argumentos planteados en los recursos de apelación consistió en que los tribunales administrativos no son competentes para conocer en primera instancia de las demandas de nulidad presentadas en contra de actos administrativos expedidos por las Direcciones Territoriales del IGAC, toda vez que este ente se trata de una autoridad del orden nacional, respecto de la cual las demandas en su contra le corresponde conocerlas en única instancia al Consejo de Estado, en virtud de lo previsto en el numeral 1° del artículo 149 del CPACA.

Sobre este punto, la Sección Primera de la Corporación expuso su tesis consistente en que las demandas presentadas en contra de actos administrativos expedidos por las direcciones territoriales del IGAC, deben conocerse por los tribunales administrativos, al tratarse de actos del nivel territorial proferidos por funcionarios nacionales del nivel territorial, así:

“(…) Se destaca que esta Corporación, después de interpretar sistemáticamente las disposiciones del CPACA que rigen la materia y las normas que regulan la organización del IGAC, ha prohijado la tesis consistente en que, en virtud de la figura de la desconcentración administrativa, **los actos administrativos expedidos por las direcciones territoriales del IGAC no tienen el carácter de nacionales, sino territoriales, razón por la cual, las demandas presentadas en contra de los mismos le corresponde conocerlas a los tribunales administrativos.**

(...)

Como puede apreciarse, en virtud de lo previsto en el artículo 28 del Decreto 208 de 2004, por el cual se modifica la estructura del IGAC, esta entidad cuenta con direcciones del nivel territorial, las cuales ejercen sus funciones dentro del ámbito territorial en el cual se encuentran. Esta norma

debe ser leída en concordancia con el artículo 8° de la Ley 489 de 1998 que regula la figura de la desconcentración administrativa, a partir de la cual se advierte que, **cuando se establecen competencias en funcionarios del orden territorial de un organismo, esos actos no tienen el carácter de nacionales, no solamente porque sólo rigen en el ámbito territorial para el cual fueron expedidos, sino también por la jerarquía del funcionario que los expide, el cual es del nivel territorial, no nacional. (...)**” (Se destaca)

En relación con un asunto de desconcentración similar al que ocupa la atención del Despacho, la Sección Quinta de esta Corporación, en pronunciamiento de 22 de agosto de 2017, precisó lo siguiente:

**“(...) Es claro que si el acto demandado fue proferido por autoridades administrativas del orden distrital o municipal, la revisión de su legalidad en sede de simple nulidad no corresponde al Consejo de Estado, puesto que de la literalidad de los artículos precitados se desprende que la competencia de esta Corporación está restringida a los actos administrativos proferidos por autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.**

(...)

Se observa que el actor ataca el contenido de la Resolución No. 001 de 18 de enero de 2017, expedida por los Registradores Especiales del Estado Civil de Barrancabermeja Jorge Montes Cristo y Claudia Piedrahita Macías. Por lo tanto, **el acto enjuiciado fue dictado por una autoridad que ejerce sus funciones por virtud de la desconcentración administrativa en el orden municipal (...).**

(...)

Acerca de la conformación de la Registraduría Nacional del Estado Civil es preciso observar que el artículo 10 del Decreto 1010 del 2000 dispone que este órgano de creación constitucional se organizará en dos niveles: (i) el central conformado por las dependencias cuyo ámbito de competencia es nacional; y, (ii) **el desconcentrado, cuyo nivel de competencias está delimitado a una circunscripción electoral específica o dentro de los términos territoriales que comprendan el ejercicio de funciones inherentes a la Registraduría Nacional (...).**

Así, **la Registraduría opera, desde la perspectiva territorial, a través de la desconcentración administrativa, entendida ésta como “la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo [...].** Su utilidad para este órgano radica en la importancia de tener presencia en todo el territorio nacional y la imposibilidad física y técnica de ejercer esas funciones desde la sede principal de la institución (...).

**Este modelo desconcentrado implica, a su vez, que la Registraduría Nacional no actúa directamente en todo el territorio, porque de conformidad con lo dispuesto en el reseñado artículo 10 del Decreto 1010 del 2000, se distribuyen las competencias por niveles de circunscripción electoral de manera que la función misma se ejerce en el territorio asignado, lo que a la luz del artículo 8 de la Ley 489 de 1998, implica desconcentración de funciones (...).**

Según las razones aquí expuestas, en suma, se tiene que **el Consejo de Estado carece de competencia funcional para pronunciarse sobre el asunto por cuanto ninguno de los actos**

**cuestionados en su legalidad fue dictado por una autoridad que ejerciera las funciones en el orden nacional.** (...). (Se destaca)

Como puede apreciarse, a partir de una lectura de las normas que regulan la desconcentración administrativa, se infiere que, cuando se trate de actos administrativos del nivel territorial, que rigen solamente en el territorio en el cual se encuentran los funcionarios de una entidad del orden nacional, tales actos no tienen la naturaleza de nacionales, sino territoriales.

Estas normas sobre desconcentración administrativa deben ser leídas en concordancia con la regulación que prevé el CPACA en torno a las competencias de los tribunales administrativos. El artículo 152 numeral 1º preceptúa entre las competencias de los tribunales administrativos en primera instancia, las siguientes: “**COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: 1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.” (Se destaca)

Así mismo, el artículo 156 del mismo estatuto regula la competencia de las autoridades judiciales en razón del territorio, así: “**COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO.** Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: 1. En los de nulidad, **por el lugar donde se expidió el acto.**” (Se destaca)

Como quiera que en el caso objeto de examen, el acto administrativo demandado fue expedido por un funcionario de una entidad nacional, pero del nivel territorial – departamental (director territorial Tolima del IGAC), y que la autoridad judicial que juzga los actos administrativos expedidos en ese lugar y que rigen solamente en ese territorio es el Tribunal Administrativo del Tolima, le corresponde a esa Corporación conocer en primera instancia del presente proceso judicial.

Si bien es cierto, el Tribunal Administrativo del Tolima que inicialmente conoció el proceso declaró su falta de competencia para conocer del presente asunto, este Despacho no comparte esa postura, dado que el acto acusado produce sus efectos en el ámbito territorial del departamento del Tolima, no a nivel nacional.

En este sentido, en auto proferido el 29 de octubre de 202–, la Sala concluyó que la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para estudiar en segunda instancia un recurso de apelación en contra del auto por medio del cual se decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución nro. 68-000-062-2019 del 24 de diciembre de 2019, “por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios de los sectores 1-3-6-7-8-9 así como la incorporación del nuevo sector 10 de la Zona Urbana y de la Zona Rural del Municipio de Bucaramanga y se determina la vigencia fiscal de los avalúos resultantes”, proferida por el Director Territorial Santander del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En esa oportunidad se adujo que: “Como quiera que en el caso objeto de examen, **el acto administrativo suspendido fue expedido por un funcionario del nivel territorial – departamental (Director Territorial Santander del IGAC), y que la autoridad judicial que juzga los actos administrativos expedidos en ese lugar y que rigen solamente en ese territorio es el Tribunal Administrativo de Santander,** le corresponde a esta Corporación

conocer del recurso de apelación en contra del decreto de la medida cautelar.” (Se destaca)

Por último, resulta relevante advertir que, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 del Código General del Proceso, la declaración de falta de competencia que se hará en el presente auto no afecta la validez de la actuación cumplida hasta este momento, por lo que el asunto continuará su trámite ante el juez competente. Así mismo, de conformidad con el artículo 168 del CPACA, “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.”

Por lo anterior, el Despacho declarará de oficio la excepción prevista en el numeral primero del artículo 100 del Código General del Proceso, declarará la falta de competencia para continuar conociendo el presente asunto, informará que esto no afecta la validez de las actuaciones surtidas hasta el momento, y remitirá el expediente al Tribunal Administrativo del Tolima para que continúe con el trámite del presente proceso judicial.

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR DE OFICIO LA EXCEPCIÓN PREVIA prevista en el numeral 1° del artículo 100 del Código General del Proceso, esto es, la falta de competencia.

SEGUNDO: INFORMAR a las partes que la declaratoria de falta de competencia de esta corporación para conocer el presente asunto no afecta la validez de las actuaciones surtidas hasta este momento.

TERCERO: REMITIR el expediente al Tribunal Administrativo del Tolima para que continúe conociendo el presente proceso judicial.

Notifíquese y cúmplase.

(firmado electrónicamente)

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior  
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

 logo