

DECISIÓN DE EXCEPCIONES - De la denominada ineptitud de la demanda / DEMANDA EN DEBIDA FORMA - Requisitos / CONTENIDO DE LA DEMANDA - Lo que se pretende expresado con precisión y claridad / CONTENIDO DE LA DEMANDA - Requisitos: Deber de indicar las normas violadas y explicar el concepto de su violación / EXCEPCIÓN PREVIA DE INEPTITUD DE LA DEMANDA - No probada porque la demanda está formulada en forma completa

[E] Despacho observa que la parte actora dirige su demanda en contra de la Resolución No. 461 de 23 de febrero de 2015 «Por la cual se aprueba el Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación Portuaria de la Sociedad Portuaria de Cartagena S.A.», el cual fue suscrito por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI de la época, por lo que sí dio a conocer frente a cual manifestación de voluntad incoa la demanda. [...] [E]n lo atinente a las normas violadas, el Despacho advierte que el actor afirmó que se habían transgredido las siguientes disposiciones: i) el artículo 29 de la Constitución Política; ii) el artículo 3º de la Ley 1ª de 1991; iii) el artículo 16 de la Resolución No. 071 de 1997, y iv) los artículos 37 y 73 del CPACA. Finalmente, al desarrollar el concepto de violación, argumentó que el acto acusado vulneró i) el artículo 16 de la Resolución 071 de 1997, al haberse expedido «[...] sin competencia, al aprobar el Reglamento presentado por la SPRC en la cual esta última se atribuyó facultades asignadas a otras autoridades como la Superintendencia de Puertos y Transporte, pues la normatividad no le facultó para aprobar Reglamentos en los cuales las sociedades portuarias usurpen las potestades asignadas a otras autoridades [...]», y ii) el artículo 37 del CPACA,

al señalar que «[...] el Reglamento aprobado por la Resolución 461 de 2015 evidentemente tiene efectos sobre las actividades, derechos e intereses de quienes tienen la calidad de usuarios de la SPRC. Por consiguiente, la ANI debió haber actuado siguiendo los términos del inciso 2 del artículo 37 del CPACA [...]». En este contexto, para el Despacho, contrario a lo manifestado por el apoderado judicial de la ANI al proponer la excepción cuya resolución nos ocupa, la demanda sí está formulada en forma completa y se dirige a desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo demandado.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 162 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 162 NUMERAL 4

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA
Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00439-00

Actor: INTERTUG S.A

Demandado: AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Auto que resuelve excepciones

Estando pendiente de fijarse la fecha para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, el Despacho advierte que, en el presente asunto, se dan los supuestos de que trata el artículo

12^[1] del [Decreto 806 del 4 de junio de 2020](#), “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**”, para resolver las excepciones^[2] previas propuestas por la entidad demandada, en la medida en que i) no se ha celebrado audiencia inicial, y ii) dado que para resolver la exceptiva no se requiere la práctica de pruebas.

I. Antecedentes

1. La sociedad **Intertug S.A.**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el [artículo 138](#) del [CPACA](#), el 21 de agosto de 2015^[3] presentó demanda en contra de la **Agencia Nacional de Infraestructura** – en adelante **ANI**, en la que elevó las siguientes pretensiones:

«[...] 1. Se declare la nulidad de la [Resolución 461 de 2015](#), expedida por la ANI, mediante la cual se aprobó el Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación Portuaria de la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena S.A. (“SPRC”), por ser contraria al ordenamiento jurídico vigente.

2. Que con la declaración de nulidad de la [Resolución 461 de 2015](#) se entiendan restablecidos los derechos de INTERTUG.
[...].»

2. Este Despacho, mediante **auto** de 29 de febrero de 2016^[4] admitió la demanda y se ordenó la notificación de dicha providencia a la ANI, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del **Estado**.

II. Contestación de la demanda

3. La ANI contestó la demanda dentro del término^[5] y, dentro del escrito de contestación, propuso como excepción la que denominó «*INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR INDEBIDA FORMULACIÓN Y FALTA DE CLARIDAD DE LOS CARGOS DE NULIDAD*», que fue sustentada en los siguientes términos:

«[...] se quiere poner de presente que la parte demandante frente al acto administrativo que se demanda busca darle un alcance de fondo y contenido que el mismo no presenta textualmente. Por esto los cargos de nulidad formulados son generales e imprecisos al expresar, por ejemplo, que de conformidad con el [artículo 137](#) del [CPACA](#) el acto administrativo particular y concreto es nulo cuando se expide sin competencia, cuando lo cierto es que la norma enunciada hace referencia a actos de carácter general y de dicha citación normativa errada la actora parte su argumentación de igual manera errada frente a una supuesta falta de competencia de la Entidad para impartir aprobación al reglamento de condiciones técnicas de operación de la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena [...] al respecto valga la pena aclararle a la parte actora que la ANI es totalmente competente para aprobar el referido reglamento y dicha competencia se la otorga precisamente la norma que la misma actora señala, consagrada en el artículo 16 de la Resolución No. 071 de 1997.

Así mismo, asegura la parte demandante que la resolución que se ataca fue expedida irregularmente, por cuanto se desconoció el derecho de audiencia y defensa al no cumplirse

los mandatos del artículo 37 de la CPACA (sic); no obstante, sus afirmaciones no guardan coherencia con la realidad pues la expedición de la Resolución respetó en todo momento los derechos de audiencia y defensa tanto de la Sociedad Portuaria como de los terceros, ya que en relación con estos últimos la ANI a través de la Concesión (presente físicamente en la zona) fijó la resolución y el reglamento en un lugar visible al público y la publicó en medio; además mediante comunicación dirigida a los usuarios el 14 de marzo de 2015 informó sobre la aplicación del reglamento y además, se informó que el mismo podía ser consultado electrónicamente, indicando para el efecto el link en el cual podían ser consultados los actos.

Ahora, señala que la ANI antes de la aprobación debía poner en conocimiento la actuación no solo frente a la ANLA y DIMAR sino frente a los terceros lo cual no guarda coherencia con los postulados del artículo 16 de la Resolución No. 071 de 1997, pues en ninguno de sus apartes se hace referencia a que para poder aprobar el reglamento se debe poner en consideración de los terceros para que estos formularan recomendaciones o comentarios.

De otra parte, asegura que con el acto se desconoce su derecho al debido proceso, por cuanto, según sus dichos la misma no fue publicada [...] que al no ser notificada la Resolución la misma no es oponible lo cual de igual manera escapa a la realidad pues la resolución fue notificada personalmente al Concesionario como directo interesado e informada a los terceros, a la ANLA, a la DIMAR y a la Superintendencia de Puertos por lo que la misma es totalmente oponible.

Así las cosas, analizada la demanda, claramente puede evidenciarse que la parte actora cometió el error insoslayable de no erigir de manera clara y correcta sus cargos de impugnación, pues la ley le impone el deber de atacar la nulidad del acto administrativo con base en una lista de vicios establecida para su formulación, los cuales son de carácter taxativo y, por ende, el ejercicio de valoración de la violación en estas acciones de impugnación se circunscribe a aquellos, siendo así, un juicio de carácter restringido, sin que sea posible explorar vicios más allá del contenido expreso y textual de la demanda y del acto que se pretende demandar.

[...]

En consecuencia, comoquiera que los argumentos expuestos en la demanda no permiten siquiera inferir elementos que doten de claridad, especificidad, certeza y suficiencia los cargos específicos que se formulan contra las comunicaciones y los actos administrativos, resulta inaceptable realizar algún tipo de valoración en sede judicial.

Por lo anterior, se solicita declarar probada la excepción y negar las pretensiones de la demanda.

[...]».

III. Traslado de la excepción

4. El Secretario de la **Sección Primera**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 del Código General del Proceso – CGP, norma aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, corrió el respectivo traslado de la excepción de caducidad del medio de control propuesta por la ANI^[6].

5. El mismo funcionario, el 16 de agosto de 2016 le informa al Despacho que de las excepciones propuestas se corrió el respectivo traslado «[...] DURANTE EL CUAL NO HUBO MANIFESTACIÓN [...]».

IV. Consideraciones del Despacho

6. El Despacho pone de presente que la “*demanda en forma*” se encuentra regulada en los numerales 2º y 4º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 el cual dispone que toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y debe contener los requisitos allí dispuestos, entre los cuales, se encuentran “*lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad*”, indicando las normas violadas y explicando el concepto de violación.

7. En el caso de autos y una vez revisado el plenario, el Despacho advierte que la demanda cumple con el referido requisito por cuanto la parte actora individualizó con toda precisión el acto administrativo cuya nulidad pretende y señaló con claridad y certeza el concepto de violación que pretende hacer valer.

8. En efecto, en primer lugar, el Despacho observa que la parte actora dirige su demanda en contra de la Resolución No. 461 de 23 de febrero de 2015 «*Por la cual se aprueba el Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación Portuaria de la Sociedad Portuaria de Cartagena S.A.*», el cual fue suscrito por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI de la época, por lo que sí dio a conocer frente a cual manifestación de voluntad incoa la demanda.

9. En segundo lugar y en lo atinente a las normas violadas, el Despacho advierte que el actor afirmó que se habían transgredido las siguientes disposiciones: i) el artículo 29 de la Constitución Política; ii) el artículo 3º de la Ley 1ª de 1991; iii) el artículo 16 de la Resolución No. 071 de 1997, y iv) los artículos 37 y 73 del CPACA.

10. Finalmente, al desarrollar el concepto de violación, argumentó que el acto acusado vulneró i) el artículo 16 de la Resolución 071 de 1997, al haberse expedido «*[...] sin competencia, al aprobar el Reglamento presentado por la SPRC en la cual esta última se atribuyó facultades asignadas a otras autoridades como la Superintendencia de Puertos y Transporte, pues la normatividad no le facultó para aprobar Reglamentos en los cuales las sociedades portuarias usurpen las potestades asignadas a otras autoridades [...]*», y ii) el artículo 37 del CPACA, al señalar que «*[...] el Reglamento aprobado*

por la Resolución 461 de 2015 evidentemente tiene efectos sobre las actividades, derechos e intereses de quienes tienen la calidad de usuarios de la SPRC. Por consiguiente, la ANI debió haber actuado siguiendo los términos del inciso 2 del artículo 37 del CPACA [...]».

11. En este contexto, para el Despacho, contrario a lo manifestado por el apoderado judicial de la ANI al proponer la excepción cuya resolución nos ocupa, la demanda sí está formulada en forma completa y se dirige a desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo demandado.

Por lo expuesto, el Consejero de Estado de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de ineptitud sustancial de la demanda propuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En firme esta decisión, regrese el expediente al Despacho, para continuar con el trámite correspondiente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de **Estado**