

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER
Magistrada Ponente: Dra. MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ

San José de Cúcuta, dos (02) de julio de dos mil quince (2015)

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01

Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en contra del numeral 6° del auto de fecha treinta (30) de octubre de dos mil catorce (2014), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, a través del cual rechazó la demanda interpuesta respecto de la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013.

I. ANTECEDENTES

Los señores Hugo Rafael Jiménez Camargo, Diego Fernando González Rodríguez, Jaime Gustavo Araque Estupiñán, Julio Andrés Arenas Bueno y José Gabriel Avendaño Meza actuando a través de apoderado judicial, presentaron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación – Ministerio de la Policía Nacional – Policía Nacional en orden a obtener la nulidad de las siguientes resoluciones y oficios:

- Resolución No. 04724 de fecha 3 de diciembre de 2013, *“Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 03904 del 08 de septiembre de 2008, y se ejecuta una sanción disciplinaria impuesta a un personal de la Policía Nacional”*, expedida por el Director General de la Policía Nacional.
- Oficio No. S-2014-094627/ADEHU-GUPOL 1.10 de fecha 21 de marzo de 2014 suscrito por la Jefe Área de Talento Humano de la Policía Nacional, mediante la cual se niega la solicitud de ascensos promovida por los demandantes José Gabriel Avendaño Meza y Julio Andrés Arenas Bueno.

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
Auto de segunda instancia

- Oficio No. S-2014-096550/ADEHU-GUPOL 1.10 del 25 de marzo de 2014, suscrito por la Jefe Área de Talento Humano de la Policía Nacional, mediante el cual se niega la excepción de pérdida de ejecutoria propuesta por los demandantes Avendaño Meza y Arenas Bueno, contra la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013.
- Oficio No. S-2014 104397/SEGEN-ARJUR 15.1 del 31 de marzo de 2014, suscrito por el Secretario General de la Policía Nacional, mediante el cual se complementa la negativa a la excepción de pérdida de ejecutoria propuesta por los demandantes Avendaño Meza y Arenas Bueno, contra la Resolución No. 04724 del 3 de diciembre de 2013.
- Oficio No. S-2014-105940/SEGEN-ARJUR 15.1 del 1 de abril de 2014, suscrito por el Secretario General de la Policía Nacional, mediante el cual se niega la excepción de pérdida de ejecutoria propuesta por el demandante Hugo Rafael Jiménez Camargo, contra la Resolución No. 04724 del 3 de diciembre de 2013.
- Oficio No. S-2014-132729/ADEHU-GUPOL 1.10 del 24 de abril de 2014 suscrito por el Jefe Área de Desarrollo Humano de la Policía Nacional, mediante la cual se niega la solicitud de ascensos promovida por Hugo Rafael Jiménez Camargo.
- Oficio No. S-2014-112376/SEGEN-ARJUR 15.1 de fecha 6 de abril de 2014, suscrito por el Secretario General de la Policía Nacional, mediante el cual se niega la excepción de pérdida de ejecutoria propuesta por Diego Fernando González, contra la Resolución No. 04724 del 3 de diciembre de 2013.
- Oficio No. S-2014-089402/DITAH-GUPOL-1.10 del 18 de febrero de 2014, suscrito por la Jefe Área Desarrollo Humano, mediante el cual se niega la solicitud de ascensos promovida por el demandante Diego Fernando González.
- Oficio S-2014-090054/SEGEN-ARJUR 15.1 del 18 de marzo de 2014, suscrito por el Secretario General de la Policía Nacional, mediante el cual se niega la excepción de pérdida de ejecutoria propuesta por Jaime Gustavo Araque Estupiñán, contra la Resolución No. 04724 del 3 de diciembre de 2013.
- Oficio No. S-2014-089339/DITAH-GUPOL-1.10 del 18 de febrero de 2014, suscrito por la Jefe Área Desarrollo Humano, mediante el cual se niega la solicitud de ascensos promovida por Jaime Gustavo Araque Estupiñán.

Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, se solicitó ordenar la cancelación del registro en la Hoja de Vida de los demandantes, de la sanción disciplinaria de suspensión del servicio por 9 meses, sin derecho a remuneración e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el mismo término, impuesta en el fallo de revocatoria directa del 23 de julio de 2010, proferido por la Procuraduría General de la Nación; el pagos de los emolumentos dejados de percibir; y ordenar el ascenso de los demandantes al cargo inmediatamente superior.

Dicha demanda fue repartida al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, el día 25 de julio de 2014¹.

1.2 EL AUTO APELADO

Mediante el auto de fecha 30 de junio de 2014, el Juez Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, admitió la demanda y en el numeral sexto rechazó la misma, respecto de la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013, *“Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 03904 de 08 de septiembre de 2008 y se ejecuta una sanción disciplinaria impuesta a un personal de la Policía Nacional”*.

Sobre el rechazo de la citada resolución, el A-quo indicó que revisado el contenido de los actos administrativos demandados se advierte que la Resolución No. 04724 de fecha 03 de diciembre de 2013, es un acto de ejecución por medio del cual, la Policía Nacional materializa la sanción impuesta a los demandantes por la Procuraduría General de la Nación y por tanto no es susceptible de control judicial, debiéndose en consecuencia y en aplicación de los dispuesto en el numeral 3° del artículo 169 del CPACA, rechazar la demanda frente a dicho acto administrativo.

1.3 EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte demandante interpuso y sustentó en término el recurso de apelación contra el numeral 6° del auto de fecha 30 de octubre de 2014, mediante el cual se rechazó la demanda, respecto de la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013.

¹ Ver folio 241 del expediente.

*Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
Auto de segunda instancia*

Señala que frente a la posición asumida por el Despacho, es importante resaltar que si bien es cierto, desde el punto de vista formal, la Resolución demandada es un acto administrativo de ejecución, al realizar un estudio de fondo, encontramos que en la misma, más allá de ejecutar la sanción impuesta por el fallo de revocatoria directa, proferido por la Procuraduría General de la Nación en el año 2010, también se declara la pérdida de fuerza de ejecutoria de la resolución mediante la cual se ejecutó la sanción revocada.

Indica que asimismo, es de resaltar que la resolución se aparta del alcance jurídico del fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Cúcuta, mediante el cual se ordenó el reintegro de los demandantes al servicio activo de la Policía Nacional, sin solución de continuidad.

Aduce que la resolución demandada debe ser objeto de control judicial por cuanto, el acto sobre el cual se sustenta, es decir, el acto que se ejecuta con la misma, se encuentra incurso en una causal especial de pérdida de fuerza de ejecutoria, teniendo en cuenta el tenor de la normatividad especial del C.D.U., existe un término plenamente establecido en la vigencia de la ejecutividad de las sanciones disciplinarias, situación que no da lugar a basculaciones ni dubitaciones, ya que la disposición que lo contiene, es clara, específica e impositiva, y no contempla más atribuciones al funcionario ejecutor, sino la de cumplir con sus funciones dentro del término legal.

Manifiesta que debe admitirse el medio de control invocado, respecto de la Resolución No. 04724 del 3 de diciembre de 2013, toda vez que mal podría el Despacho estudiar la legalidad de los demás actos administrativos, cuando el origen de los mismos, que es la resolución citada, queda incólume, lo que en el evento en que el Despacho, se identifique con la postura expuesta por la parte demandante, decretando la nulidad y restablecimiento conforme a las pretensiones, estaríamos frente a una dicotomía jurídica, en el que se enfrentaría el alcance de la ejecución de una sanción disciplinaria que ha perdido fuerza de ejecutoria y el fallo judicial que declarararía la nulidad de los actos expedidos con fundamento en ella.

II.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
Auto de segunda instancia

2.1.- Competencia

La Sala es competente para conocer del asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 125, 243-3, y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2.- Asunto a resolver

Debe la Sala establecer si la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013, expedida por el Director General de la Policía Nacional, es susceptible de control judicial a través del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho o por el contrario, dicho acto no es demandable, y se debe confirmar el numeral 6º del auto del 30 de octubre de 2014, que rechazó la demanda interpuesta en contra de dicho acto.

2.3.- Asuntos no susceptibles de control judicial.

El numeral 3º del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indica que se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos cuando, entre otras cosas, el asunto no se susceptible de control judicial.

Por su parte, el artículo 43 ibidem, establece que son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Sobre los actos administrativos susceptibles de ser demandados, ha dicho el Consejo de Estado²:

"(...) Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

² Consejo de Estado – Sección Cuarta, MP: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, providencia del 26 de septiembre de 2013, Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00296-01(20212)

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
Auto de segunda instancia

De acuerdo con lo anterior, 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, 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 de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones". No obstante, esta Corporación ha admitido que si el supuesto "acto de ejecución" excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad (...)"

De lo anteriormente expuesto, considera la Sala que los actos susceptibles de control judicial son aquellos que concluyen un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, por lo que al llegar el juez en el estudio de admisibilidad de la demanda a identificar que el acto demandado no tiene la connotación de decisión definitiva, puede decretar el rechazo de la demanda.

2.5.- Análisis del caso concreto

Previo a decidir si la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013, es susceptible de control judicial, es necesario hacer un recuento de los antecedentes que rodearon su expedición.

Mediante la Resolución No. 00649 del 04 de marzo de 2005, los demandantes y otros fueron retirados del servicio activo de la Policía Nacional, por voluntad de la Dirección General de dicha institución. (Fls. 56 y 57)

A través de la providencia del 24 de abril de 2008, la Inspección General del Departamento de la Policía de Norte de Santander, responsabilizó disciplinariamente a los demandantes con sanción de destitución del servicio activo de la Policía Nacional e inhabilidad para ejercer cargos públicos por un término de 5 años. (Fls. 63 al 81)

Mediante la Resolución No. 03904 del 08 de septiembre de 2008, el Director General de la Policía Nacional ejecuta la sanción disciplinaria impuesta a los demandantes, resolviendo registrar en sus hojas de vida el correctivo disciplinario

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
Auto de segunda instancia

principal consistente en destitución y la inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de 5 años. (Fls. 104 y 105)

Mediante la providencia del 23 de julio de 2010 la Procuraduría General de la Nación decidió la solicitud de revocatoria directa contra el fallo emitido en primera instancia por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía de Norte de Santander el 24 de abril de 2008, resolviendo revocar parcialmente el citado fallo, para en su lugar sancionarlos con suspensión e inhabilidad especial de 9 meses, sin derecho a remuneración. (Fls. 106 al 123). Dicha decisión fue comunicada a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Policía de Norte de Santander el 04 de octubre de 2010. (Fl. 124)

A través de la sentencia de fecha 13 de noviembre de 2012, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cúcuta, declaró la nulidad parcial de la Resolución No. 00649 del 04 de marzo de 2005, *“por la cual se reirá del servicio activo a un personal de la Policía Nacional”*; ordenó a la Policía Nacional reintegrar a los señores Hugo Rafael Jiménez Camargo, José Gabriel Avendaño Meza, Julio Andrés Arenas Bueno, Jaime Gustavo Araque Estupiñan y Diego Fernando González Rodríguez, al mismo cargo que venían ejerciendo a la fecha del retiro, o a uno equivalente, sin solución de continuidad. Dicha providencia quedó ejecutoriada el día 28 de enero de 2013. (Fls. 125 al 158)

Mediante la Resolución No. 04203 del 29 de octubre de 2013, el Director General de la Policía Nacional, revocó la Resolución No. 03468 del 09 de septiembre de 2013 que ordenó dar cumplimiento a la sentencia del 13 de noviembre de 2012, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cúcuta; ordenó nuevamente su cumplimiento, y en consecuencia, reintegrar al servicio activo de la policía Nacional a los demandantes. (Fls. 159 y 160)

Seguidamente, mediante la **Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013**, el Director General de la Policía Nacional, resolvió declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 03904 del 08 de septiembre de 2008, a través de la cual se había ejecutado la sanción de destitución e inhabilidad a los demandantes, y dispuso suspender en el ejercicio del cargo y funciones por el

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
Auto de segunda instancia

término de 9 meses sin derecho a remuneración, a cada uno de los demandantes.
(Fls. 161 y 162)

Mediante escrito de fecha 30 de enero de 2014, el apoderado de los demandantes solicitó ante el Director General de la Policía Nacional, la declaratoria de pérdida de fuerza de ejecutoria de la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General de la Nación, al considerar que la misma se ejecutó extemporáneamente; asimismo, solicitó que los demandantes sean llamados a curso de ascenso. (Fls. 168 al 173). Dichas peticiones fueron resueltas desfavorablemente a través de los oficios demandados. (Fls. 175 al 226)

Pues bien, descendiendo al caso concreto advierte la Sala que la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013, por medio de la cual se declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución No. 03904 del 08 de septiembre de 2008 y ejecutó una sanción disciplinaria a los demandantes, no es susceptible de control judicial, y por ende, la pretensión de nulidad de dicho acto debe ser rechazada tal y como lo dispuso el A-quo en el numeral 6º del auto de fecha 30 de octubre de 2014³.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴, ha establecido que únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible continuar dicha actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de tal modo que los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos del referido control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o hacer efectivas esas decisiones, sin contener decisión alguna de la Administración, y su relevancia es sólo para efectos del conteo del término de caducidad de la acción, por lo que el acto de ejecución que no es susceptible de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³ Ver folios 242 y 243 del expediente.

⁴ Consejo de Estado – Sección Segunda. MP: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, providencia del 11 de julio de 2013, dentro del Radicado No. 11001-03-25-000-2009-00062-00(1052-09)

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
Auto de segunda instancia

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵, ha señalado que sólo en los casos en que se controvierte la legalidad de sanciones de naturaleza disciplinaria, se admite la existencia de una íntima conexidad entre los actos administrativos que concluyen la actuación administrativa sancionatoria, esto es, los fallos sancionatorios propiamente dichos y los actos que con posterioridad pudiera expedir la administración para hacer efectiva la respectiva sanción, y que dicha conexidad está dada en el hecho de que el acto de ejecución encuentra su causa en los actos sancionatorios, expedidos por la autoridad disciplinaria, sin que ello signifique que formen un todo o una unidad toda vez que, el primero de ellos esto es, el de ejecución no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna del disciplinado.

En el caso bajo estudio, no aprecia la Sala la existencia de una íntima conexidad entre los actos administrativos demandados, toda vez que en el *sub examine*, no se está discutiendo la legalidad de la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General de la Nación, sino el acto que ejecutó dicha sanción, pues la inconformidad de la parte actora, según se desprende de la demanda y del recurso de apelación interpuesto en contra del numeral 6º del auto admisorio de la demanda, radica en que dicha sanción es ineficaz, por pérdida de ejecutoria, al haberse expedido la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013, más de 3 años después de haberse impuesto la sanción disciplinaria.

Además es de resaltar que la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013, fue expedida en cumplimiento de un proceso de revocatoria directa adelantado por la Procuraduría General de la Nación, decisión contra la cual, no procede recurso alguno.

También observa la Sala que los demandantes a nombre propio y a través de apoderado judicial, solicitaron ante la entidad demandada que se declarará la pérdida de fuerza de ejecutoria de la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación, el día 23 de julio de 2010 y ejecutada a través de la Resolución No. 04724 de fecha 3 de diciembre de 2013, y que los demandantes sean llamados a curso de ascenso, etición que fue resuelta desfavorablemente a través de los oficios demandados.

⁵ Consejo de Estado – Subsección Segunda, MP: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, providencia del 11 de febrero de 2013, Radicado No. 0282-2010.

Radicado: 54-001-33-33-002-2014-01612-01
 Actor: José Gabriel Avendaño Meza y otros
 Auto de segunda instancia

Advierte la Sala que sobre la pérdida de ejecutoriedad, el artículo 92 del CPACA, establece, lo siguiente:

"Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza de ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnada por vía jurisdiccional." (Negrillas de la Sala)

Así las cosas, como quiera que en el caso bajo estudio no se discute la nulidad del acto que impuso sanción disciplinaria a los demandantes, sino su pérdida de ejecutoria, lo procedente es demandar como en efecto lo hizo la parte actora, sólo los actos administrativos mediante los cuales se negó la declaratoria de excepción de pérdida de ejecutoriedad, sin necesidad de demandar el acto que ejecuta la sanción, por ser este un simple acto de ejecución.

Por lo anteriormente expuesto, se confirmará el numeral 6° del auto del 30 de octubre de 2014, mediante el cual se rechazó la demanda interpuesta respecto de la Resolución No. 04724 de fecha 03 de diciembre de 2013, expedida por el Director General de la Policía Nacional.

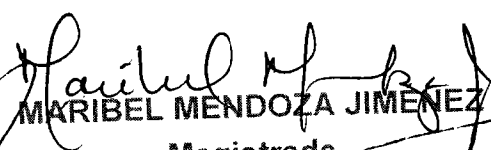
RESUELVE:

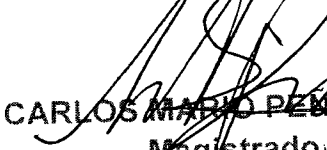
PRIMERO: CONFIRMAR el numeral 6° del auto del 30 de octubre de dos mil catorce (2014), proferido por el Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, que rechazó la demanda respecto de la Resolución No. 04724 del 03 de diciembre de 2013, conforme a lo anteriormente expuesto.

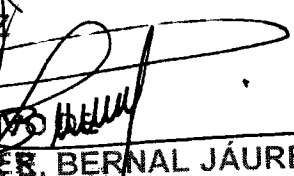
SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral N° 2 del 02 de julio de 2015)


 MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
 Magistrada


 CARLOS MARIO PEÑA PÉREZ
 Magistrado


 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
 NORTE DE SANDE
 BERNAL JÁUREGUI
 CONSTANCIA SECRETARIAL Magistrado

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy 09 JUL 2015