



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2019 00249 00  
**M. DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** EDUARDO ANTONIO VILLA MERCADO  
**DEMANDADO:** NACIÓN-PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO

Habiéndose corrido traslado de la digitalización del expediente en el aplicativo TYBA – JUSTICIA XXI WEB, mediante auto del 23 de julio de 2020<sup>1</sup>, debidamente notificado, sin que se manifestara inconsistencia alguna, se dispone continuar el trámite del presente asunto.

Ahora bien, con ocasión de resolver la excepción formulada por el Departamento del Guaviare denominada "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", según lo previsto en el inciso cuarto del artículo 12 del Decreto 806 del 04 de junio de 2020, procede la Sala a realizar en primer lugar el control de legalidad y el saneamiento correspondiente, en virtud de lo establecido en el artículo 207 del CPACA<sup>2</sup>, con lo cual de contera quedará resuelta la citada excepción, por la razones que adelante se explicarán.

### **ANTECEDENTES**

En el presente asunto, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el señor Eduardo Antonio Villa Mercado demanda a la Nación-Procuraduría General de la Nación y al Departamento del Guaviare, solicitando la nulidad de los actos administrativos proferidos dentro del proceso disciplinario No. IUS 2015-434729-IUD-D-2016-102-818862, esto es, *i)* fallo del 19 de agosto de 2016, mediante el cual la Procuraduría Regional Guaviare lo declaró disciplinariamente responsable y le impuso sanción de destitución e inhabilidad general por 10 años; *ii)* fallo del 17 de junio de 2017, a través del cual la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, confirmó la anterior decisión; y, *iii)* Decreto No. 187 del 08 de agosto de 2017, mediante el cual la Gobernación del Departamento del Guaviare ejecutó la sanción disciplinaria.

<sup>1</sup> Archivo denominado "50001233300020190024900\_ACT\_AUTO CORRETRASLADO\_23-07-20202.33.11 P.M..PDF", ubicado en la actuación de primera instancia denominada "AUTO CORRE TRASLADO" del 23 de julio de 2020, en la plataforma TYBA.

<sup>2</sup> "**ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD.** Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes".

Como restablecimiento del derecho, solicitó se ordene a las entidades demandadas el reintegro del señor Villa Mercado al mismo cargo del cual fue retirado o a otro de igual jerarquía, el pago de las sumas dejadas de percibir por concepto de sueldos y demás remuneraciones desde el momento de su retiro y hasta que se haga efectivo el reintegro, así como el de los perjuicios generados, y, el retiro del registro del antecedente disciplinario.

Mediante auto del 08 de mayo de 2018<sup>3</sup>, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio admitió la demanda contra la Nación-Procuraduría General de la Nación y el Departamento del Guaviare, quienes formularon en sus contestaciones las excepciones previas denominadas "*falta de competencia*"<sup>4</sup> y "*falta de legitimación en la causa por pasiva*"<sup>5</sup>, respectivamente; declarándose probada la primera de ellas en Audiencia Inicial celebrada el 30 de abril de 2019<sup>6</sup>, y en razón de la cual se remitió el asunto a esta corporación.

Luego, en proveído del 19 de septiembre de 2019<sup>7</sup> el despacho ponente avocó el conocimiento del presente asunto, y, en auto del 3 de octubre de la misma anualidad<sup>8</sup>, fijó fecha para llevar a cabo la Audiencia Inicial.

## CONSIDERACIONES

En principio debe señalarse, que el rechazo de la demanda procede por las causas señaladas en el artículo 169 del C.P.A.C.A, descritas de la siguiente manera:

*"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.**"* (Negrilla intencional)

De tal manera que, si en el estudio de admisibilidad de la demanda el administrador de justicia advierte el cumplimiento de uno o varios de los casos relacionados, deberá disponer el rechazo de la misma, y, en tratándose de los numerales 1 y 3, tal decisión procederá de plano. Sin embargo, también puede ocurrir que la misma se genere con ocasión del control de legalidad que debe ejercer el juez agotada cada etapa del proceso, y en la audiencia inicial para los fines específicos previstos en el

<sup>3</sup> Pág. 2-3. Archivo denominado "50001233300020190024900\_ACT\_CONSTANCIA SECRETARIAL\_14-07-2020.26.31 P.M..PDF", ubicado en la actuación de primera instancia denominada "CONSTANCIA SECRETARIAL" del 14 de julio de 2020, en la plataforma TYBA.

<sup>4</sup> Pág. 235-239. *Ibidem*.

<sup>5</sup> Pág. 38-44. *Ibidem*.

<sup>6</sup> Pág. 336-341. *Ibidem*.

<sup>7</sup> Pág. 357. *Ibidem*.

<sup>8</sup> Pág. 361-362. *Ibidem*.

numeral 5º del artículo 180 del CPACA, como quiera que si el asunto no es susceptible de control judicial necesariamente al llegarse a la etapa final del proceso habrá de proferirse un fallo inhibitorio, situación que precisamente debe evitarse a través de las medidas de saneamiento tomadas en forma oportuna.

Ahora bien, como la solicitud de declaratoria de nulidad en el caso concreto comprende, entre otros, un acto administrativo expedido en cumplimiento de una orden administrativa, se procederá a analizar si a la luz de la normatividad vigente ésta puede ser objeto de control judicial.

El Consejo de Estado, ha precisado sobre este tema, lo siguiente:

*"Así las cosas, según su contenido, los actos administrativos se pueden catalogar en a) actos de trámite o preparatorios, b) actos definitivos o principales y c) actos de ejecución.*

*Son actos de trámite o preparatorios, los actos preliminares que toma la Administración para adoptar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un determinado asunto.*

*Son actos definitivos o principales, los actos administrativos que en términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una determinada actuación y son actos de ejecución, aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.*

(...)

*Bajo tal entendimiento, es claro que «los actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los actos definitivos, entendidos como toda manifestación de voluntad general o eventualmente, concreta o específica, unilateral de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones o situaciones jurídicas subjetivas» .*

*En tal sentido, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellas que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que modifican o alteran situaciones jurídicas determinadas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de ahí que los que impulsan la actuación, y no otorgan alguna solución de fondo a las solicitudes de los administrados o aquellos que se limiten a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, no son cuestionables por vía judicial.<sup>9</sup>". (Subraya intencional)*

Asimismo, ha establecido los criterios para determinar cuándo existe una extralimitación en los actos de ejecución, y por ende, son susceptibles de ser demandados ante lo contencioso administrativo, señalando, entre otros:

*"i) cuando el acto administrativo se aparta de la decisión judicial, ii) cuando la autoridad se abstiene de dar cumplimiento a la orden judicial, iii) cuando se*

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del 19 de junio de 2020. Rad: 25000-23-42-000-2016-01823-01 (0438-2017). CP: Gabriel Valbuena Hernández.

*introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y, iv) cuando se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada.*

*Lo anterior por cuanto en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad”<sup>10</sup>.*

Dicho lo anterior, a continuación se proceden a discriminar las actuaciones administrativas que dieron lugar a la presentación de la demanda para así determinar la existencia o no de actos de ejecución:

1. Fallo del 19 de agosto de 2016<sup>11</sup>, mediante el cual la Procuraduría Regional Guaviare sancionó al señor Eduardo Antonio Villa Mercado con destitución e inhabilidad general por 10 años, por encontrarlo responsable disciplinariamente del cargo formulado en su contra.
2. Fallo del 14 de junio de 2017<sup>12</sup>, a través del cual la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, confirmó la anterior decisión.
3. Decreto No. 187 del 08 de agosto de 2017<sup>13</sup>, mediante el cual la Gobernación del Departamento del Guaviare, procedió a ordenar la ejecución de la sanción de destitución del señor VILLA MERCADO, de conformidad con el fallo de segunda instancia proferido por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.

Así pues, en el presente asunto se está debatiendo, según la parte demandante, la nulidad de los anteriores actos administrativos, en atención a que los mismos se profirieron *“con desconocimiento del derecho fundamental del debido proceso y a los principios de legalidad y motivación, que configuran una evidente desviación de poder y vía de hecho”*.

Ahora bien, el Departamento del Guaviare sustenta la falta de su legitimación en el proceso, en que no tiene responsabilidad alguna, comoquiera que la Procuraduría tiene competencia para adelantar los procesos disciplinarios y esa institución tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal y de la misma no hace parte ningún ente territorial, aunado a que el acto expedido por dicho ente y que fue demandado es un acto de ejecución, en cumplimiento de la sanción disciplinaria impuesta.

Sobre el último punto, evidencia la Sala que el Decreto No. 187 del 08 de agosto de 2017 se expidió en cumplimiento de la decisión proferida por la Procuraduría Primera

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del 6 de agosto de 2015. Rad: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13). CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Citada en providencia del 24 de enero 2019. Rad: 76001-23-33-000-2015-00294-01(2672-15). CP: Rafael Francisco Suarez Vargas.

<sup>11</sup> Pág. 174-298. Archivo denominado "50001233300020190024900\_ACT\_CONSTANCIA SECRETARIAL\_14-07-2020 2.25.13 P.M..PDF", ubicado en la actuación de primera instancia denominada "CONSTANCIA SECRETARIAL" del 14 de julio de 2020, en la plataforma TYBA.

<sup>12</sup> Pág. 334-364. Ibídem.

<sup>13</sup> Pág. 372-374. Ibídem.

Delegada para la Vigilancia Administrativa, en el cual se tuvo en cuenta exactamente la sanción indicada por la autoridad administrativa; lo que significa que no se trata de un acto administrativo definitivo creador de situaciones jurídicas diferentes a la ordenada, pues la misma no se apartó de la decisión administrativa proferida, en ella no se introdujo modificaciones sustanciales, y mucho menos, se abstuvo de dar cumplimiento a la orden administrativa, es decir, que no se encuentra incurso en alguna de las causales de excepción que permitan su estudio de legalidad a través del presente medio de control.

En conclusión, queda claro que como el acto atrás identificado, cuya nulidad se pretende con la demanda, es un acto de ejecución, proferido en cumplimiento de una orden administrativa, se trata entonces de una decisión que no es susceptible de control judicial por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y que por ende la demanda debió ser rechazada parcialmente por la autoridad judicial que inicialmente conoció el asunto, por incurrirse en la causal 3ª de rechazo, prevista en el artículo 169 del C.P.A.C.A., atrás citado.

Sin embargo, como no se hizo un control adecuado del objeto de la demanda al admitirse ésta, atendiendo las medidas de saneamiento atrás referidas y que corresponde al juez adoptar de manera oportuna, la sala debe en este momento tomar tal decisión, a fin de evitar no solo el desgaste procesal frente a un acto que no debió ser demandado, sino además para que no se llegue a un fallo inhibitorio frente a la pretensión que lo involucra.

Para tal efecto, se dejará sin efecto parcial el auto admisorio de la demanda, en cuanto a la pretensión relacionada con la nulidad del aludido acto de ejecución, procediendo a su rechazo, solución que ha sido contemplada por el Consejo de Estado, tal como se ve en auto del 21 de abril de 2016, proferido por la Sección Segunda, así:

*"En efecto, existe la posibilidad de proponer las excepciones de mérito de caducidad y de imposibilidad de control judicial de la actuación acusada. La primera de ellas puede resolverse en la audiencia inicial (art. 180 ordinal 6.º); la segunda, a través de otro tipo de mecanismos de saneamiento procesal, a título de ejemplo, dejar sin efectos el auto admisorio de la demanda y rechazar la misma en la etapa de saneamiento procesal pertinente.*

*Esto último, en razón a que de no hacerse ello en ese momento, conllevaría a que se tramitara todo un proceso para llegar finalmente a una decisión de carácter inhibitorio, situación que precisamente busca evitar el deber contemplado en el ordinal 5.º del artículo 180 del CPACA<sup>14</sup>,<sup>15</sup>*

---

<sup>14</sup> Un ejemplo de lo anterior sería el hecho de admitirse un medio de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que no cumplan los requisitos del artículo 43 ib., esto es, que sean actos definitivos pasibles de control judicial, esto es, que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto y/o hagan imposible continuar la actuación, sobre los cuales no es posible proferir decisión judicial de fondo que resuelva sobre la petición de nulidad invocada.

<sup>15</sup> Radicación 47001-23-33-000-2013-00171-01 (1416-2014). C.P. William Hernández Gómez

De allí que, al rechazarse la demanda parcialmente frente al mencionado acto administrativo, cuya pretensión de nulidad justificó en su momento la vinculación como demandado del Departamento del Guaviare, éste deberá desvincularse del presente trámite, quedando así resuelta la excepción planteada de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Sobre esta excepción debe decirse que el Consejo de Estado ha señalado que se trata de una excepción que puede ser resuelta en la Audiencia Inicial, hoy por virtud de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 806 del 4 de junio de 2020 antes de tal etapa procesal, o en la sentencia, dependiendo si el debate gira en torno a la legitimación de hecho o material.

Frente a esta clasificación de la legitimación, el Consejo de Estado<sup>16</sup> ha indicado que:

*"La legitimación en la causa es un presupuesto procesal derivado de la capacidad para ser parte, las personas con legitimación en la causa se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea como demandante o como demandado. La jurisprudencia de esta Corporación ha analizado dicho elemento desde dos dimensiones: la de hecho y la material. La primera, surge de la formulación fáctica y de la imputación presentada en la demanda, mientras que la segunda se deriva del análisis probatorio y pretende acreditar o desvirtuar la configuración de la responsabilidad atribuida a la parte demandada. El estudio de la legitimación material por pasiva tiene lugar en la sentencia.*

*En providencia reciente<sup>17</sup>, este Despacho explicó el alcance de la legitimación en la causa, de hecho y material, como se expone a continuación:*

*La legitimación de hecho se refiere a la relación procesal que se deriva de la pretensión formulada por el demandante respecto del demandado, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, activa u omisiva, que da lugar a que se incoe la pretensión, está legitimado de hecho por activa, y a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho por pasiva, claro está, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.*

*La legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas hayan demandado o hayan sido demandadas, razón por la cual debe estudiarse en la sentencia.*

*Frente a lo anterior, el tratadista Arias García considera:*

*"Lo anterior implicará que si se trata de falta de legitimación 'material', la misma no es posible decidirla y menos declararla en la audiencia inicial si lo que se pretende es que se exonere de responsabilidad a alguno de los demandados, siendo un asunto que debe resolverse en la sentencia, una vez recaudadas y estudiadas las pruebas*

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 10 de marzo de 2020. Rad: 08001-23-33-000-2016-00935-01 (63247). CP: María Adriana Marín.

<sup>17</sup> Auto de 12 de noviembre de 2019, expediente 2014-01705-02(61153).

*solicitadas. La única ausencia de legitimación posible de resolver en la audiencia inicial es la de hecho*<sup>18</sup>.

*La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación en el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo, en otras palabras, es un requisito para que exista un pronunciamiento de mérito sobre la relación jurídico – sustancial que es materia de juzgamiento. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto.*

*En línea con lo expuesto, se concluye que en esta etapa del proceso, las entidades demandadas se encontrarán legitimadas para comparecer al proceso, en la medida de la atribución de responsabilidad efectuada por la parte actora en la demanda; su contribución en la producción del daño, será materia de estudio en la sentencia.”.*  
(Subraya fuera de texto original)

Aclarado lo anterior, en este caso se tiene que parte de la argumentación expuesta por el ente territorial demandado, guarda relación con la legitimación en la causa de hecho, como quiera que la conexidad de aquel con una de las pretensiones devenía de la nulidad del decreto que fue expedido para dar cumplimiento a la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General de la Nación al demandante, y a ello se reduce la imputación que se le hizo en la demanda.

Siendo ello así, se justifica la intervención de la sala para decidir en este momento procesal la falta de legitimación en la causa de hecho por pasiva, propuesta por el Departamento del Guaviare, para lo cual, teniendo en cuenta el sustento invocado, resultó necesario acudir previamente a las medidas de saneamiento, consistente en este caso, en el rechazo parcial de la demanda, decisión que también corresponde tomarla a la sala (Artículo 125 del CPACA, en armonía con el numeral 1º del artículo 243 ibídem).

Lo anterior, independientemente de los efectos (artículo 91 del CPACA) que se lleguen a generar con la eventual prosperidad de las pretensiones de la demanda respecto de los fallos disciplinarios proferidos el 19 de agosto de 2016 por la Procuraduría Regional Guaviare y el 14 de junio de 2017 por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, pues, en el evento de prosperidad de esta pretensión, quedará sin efectos la ejecución de la sanción, pues desaparecería su fundamento.

Corolario de lo anterior, rechazada la demanda parcialmente frente a la pretensión dirigida contra el Departamento del Guaviare, le asiste razón a éste frente a su falta de legitimación por pasiva de hecho y así se declarará, ordenando que el proceso continúe su curso con la pretensión de declarar la nulidad pero solo en lo pertinente a los fallos proferidos el 19 de agosto de 2016 por la Procuraduría Regional Guaviare y el

---

<sup>18</sup> "ARIAS GARCÍA, Fernando. *Derecho Procesal Administrativo*, 3ª edición. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2018, p p. 302”.

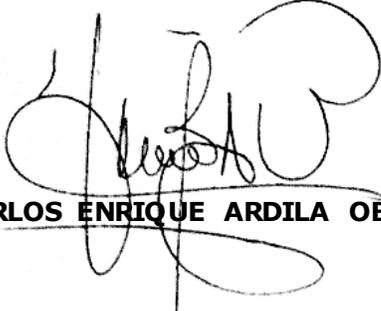
14 de junio de 2017 por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, como se explicó en precedencia, y las pretensiones consecuenciales sobre el restablecimiento del derecho.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

**RESUELVE:**

- PRIMERO:** **DEJAR SIN EFECTOS PARCIALMENTE EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y EN CONSECUENCIA RECHAZAR** parcialmente la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por EDUARDO ANTONIO VILLA MERCADO contra la NACIÓN-PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, únicamente frente al Decreto No. 187 del 08 de agosto de 2017, por cuanto al tratarse de un acto de ejecución no es susceptibles de control judicial, según las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.
- SEGUNDO:** **DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DE HECHO** propuesta por el DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE. En consecuencia, éste ente territorial queda desvinculado del proceso.
- TERCERO:** **CONTINUAR** el trámite que corresponda a cargo del despacho ponente, en relación con las demás pretensiones, conforme se expuso en las consideraciones.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 27 de agosto de 2020, según Acta No. 034.

  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**