

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD
DEMANDANTE:	RICARDO RODRÍGUEZ HENAO
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP
RADICACIÓN:	50001-23-33-000-2021-00147-00

I. AUTO

Una vez revisado el escrito de subsanación, conforme a lo ordenado en providencia del 25 de mayo de 2021, procede el Despacho a decidir sobre la admisibilidad o rechazo de la demanda que promueve el señor Ricardo Rodríguez Henao, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de Nulidad, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, contra el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP

II. ANTECEDENTES

- LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

“PRETENSIONES

PRIMERO. - Se me reconozca personería jurídica dentro de la presente acción.

SEGUNDA. - Declara la Nulidad del acto Administrativo: “informe de visita del Subdirector de Monitoreo, seguimiento y evaluación, Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación” de fecha 08 - 05 - 2017.”

¹ Archivo Exp. Tyba: 19AgregarMemorial página 30

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Al entrar a decidir sobre la admisión de la demanda de Nulidad Simple presentada por el señor Ricardo Rodríguez Henao contra el informe de visita del Subdirector de monitoreo, seguimiento y evaluación – Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación de fecha 8 de mayo de 2017², el cual contiene las conclusiones de la visita y las observaciones desde el punto de visita realizada a la Empresa de Petróleos de Llano – Llanopetrol, con el objeto de verificar los proyectos de inversión No. 452 de 2012 y 005 de 2014, encuentra la Sala que el referido medio de control es improcedente en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen:

El medio de control de Nulidad promovido por la demandante está regulado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

***Parágrafo.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforma las reglas del artículo siguiente.”.*

(Negrillas de la Sala).

² Archivo Exp. Tyba. 18AgregarMemorial (pág. 2 a 30)

De acuerdo con la norma transcrita, a través del medio de control de Nulidad, toda persona podrá solicitar, por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los **actos administrativos** de carácter general, cuando hayan sido expedidos: (a) con infracción de las normas en que deberían fundarse, (b) o sin competencia, (c) o en forma irregular, (d) o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, (e) o mediante falsa motivación, (f) o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Ahora, sobre el concepto de acto administrativo el Consejo de Estado en providencia de 2 de junio de 2017³, precisó que:

“Al efecto, la Jurisprudencia de esta Sala ha sido reiterativa en precisar que un acto administrativo corresponde a toda manifestación de voluntad de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos, siempre que de su contenido se deriven los efectos allí mencionados. Así ha dicho la Sala:

“El acto administrativo es la declaración de voluntad de una entidad pública o persona privada en ejercicio de funciones administrativas, capaz de producir efectos jurídicos. A la luz de la doctrina el contenido del acto se traduce en una decisión, en una certificación o registro, o en una opinión o concepto, este último excepcionalmente se puede considerar como tal por razón de su obligatoriedad.”⁴

En ese orden, se tiene que el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la Administración tendiente a producir efectos jurídicos, ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos o relaciones jurídicas para los administrados o en contra de estos.

Por su parte, el artículo 43 del CPACA establece que los actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción contencioso Administrativa son los actos definitivos, esto es, *“aquellos que decidan directamente o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

El Consejo de Estado⁵ ha señalado que los actos administrativos definitivos son aquellas decisiones de la *“Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los “actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la*

³ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. 2 de junio de 2017. Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00446-00

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Sentencia de 24 de noviembre de 2016, Expediente núm. 08001-23-33-004-2014-01164-01 (22395) Mp. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁵ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. 2 de junio de 2017. Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00446-00

*actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables*⁶. Por el contrario, esa misma Corporación ha señalado que los actos administrativos de trámite son instrumentos que le permiten a la administración desarrollar sus objetivos, pero por sí solos no tienen la capacidad de producir efectos jurídicos.

Sobre este asunto, el Consejo de Estado⁷ ha señalado:

“Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

Ahora bien, es cierto que los únicos actos susceptibles de la Acción Contenciosa Administrativa son los actos definitivos, es decir que se excluyen los de trámite, pues éstos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con éste, es decir de aquel que cierra la actuación administrativa. No obstante, el que un acto sea definitivo, no depende siempre de hallarse situado en el final del trámite, pues puede ser que cierre un ciclo autónomo de la actuación administrativa claramente definido y que como tal pueda ser impugnado mediante la acción de nulidad.

Sobre este particular en la Sentencia C-487 de 19964, la Corte Constitucional se pronunció acerca del poder de instrucción de la administración, en los siguientes términos:

“No obstante, existe una variedad de actos que aun cuando expresan un juicio, deseo o querer de la Administración, no tienen el alcance ni el efecto de un acto administrativo, porque como lo advierte George Vedel, no contienen formal ni materialmente una decisión, ya que al adoptarlos aquélla no tuvo en la mira generar efectos en la órbita jurídica de las personas, tal como sucede, por ejemplo, con los actos que sólo tienen un valor indicativo (anuncio de un proyecto), los actos preparatorios de la decisión administrativa (dictámenes, informes), etc. y, también, en principio, con los conceptos o dictámenes de los organismos de consulta, o de los funcionarios encargados de esta misión, en orden a señalar la interpretación de preceptos jurídicos para facilitar la expedición de decisiones y la ejecución de las tareas u operaciones administrativas, o simplemente para orientar a los administrados en la realización de las actuaciones que deban adelantar ante la administración, bien en ejercicio del derecho de petición, cuando deban

⁶ Sentencia del 29 de noviembre de 2012 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Radicado número: 08001 23 31 000 2006 00107 01 (17274). Actor: Industrias Yidi S.A. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁷ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Sentencia del 8 de marzo de 2012. Rad.11001-03-25-000-2010-00011-00 (0068-10) Mp. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

intervenir obligadamente en una actuación a instancia de ésta, o en cumplimiento de un deber legal, como es el caso de las declaraciones tributarias”.

Consecuente con lo anterior, es posible afirmar que un acto administrativo de carácter definitivo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, puede estar precedido de actos de trámite sin que estos tengan la capacidad de decidir nada en particular frente a la actuación administrativa que realiza la administración y solo será enjuiciable el acto que decide de manera definitiva concluye la actuación.

En el caso *sub examine*, encontramos el informe de fecha 8 de mayo de 2017⁸, denominado “FICHA SOPORTE DE VISITA SEGUIMIENTO PROYECTOS CONTRATOS SALDOS ANTERIORES SMSCE” la cual fue adelantada por la Dirección de Vigilancia de Regalías – Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación y de su contenido se extracta estaba dirigido a verificar la ejecución de los proyectos 452 de 2012 denominado “Elaboración de estudios y diseños a nivel de pre-factibilidad para la refinería del departamento del Meta” y 005 de 2014 cuyo objeto era la “Construcción e implementación de sistemas fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica en el Departamento del Meta” y que luego de examinar los contratos y subcontratos ejecutados por la entidad para el desarrollo de los proyectos antes mencionados, los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación presentaron una serie de observaciones relacionadas con el funcionamiento de la Empresa Llanopetrol, desde el punto de vista del objeto social y la ejecución contractual para el desarrollo de los proyectos antes mencionados.

De lo anterior infiere la Sala que el informe del 5 de mayo de 2017 aportado con la subsanación de la demandad no está resolviendo un asunto de contenido general o particular, sino que corresponde al resultado de un proceso de verificación de inversión de recursos que adelantaron funcionarios del Departamento Nacional de Planeación; como se deduce de las conclusiones del mismo; es decir, se trata de un acto de trámite que no decidió de manera definitiva ningún asunto, sino que simplemente se puso en evidencia unas irregularidades frente a la ejecución presupuestal y el incumplimiento del Estatuto de Contratación Pública, por parte de la Empresa Llanopetrol.

Igualmente, debe señalarse que la Sala no desconoce que con ocasión del proceso de verificación y seguimiento realizado en la Empresa Llanopetrol y que fue materializado en el informe del ocho (8) de mayo de 2017 se iniciaron actuaciones administrativas e investigaciones penales, como lo expone el señor Ricardo Rodríguez Henao en los hechos de la demanda, sin embargo, tales actuaciones no lo convierte en un acto administrativo definitivo, pues el objeto del informe consistió en dejar evidenciadas las irregularidades que encontraron los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación frente al desarrollo de los proyectos 452 de 2012 y 005 de 2014 que se estaban ejecutando con recursos de regalías.

⁸ Archivo Exp. Tyba. 18AgregarMemorial (pág. 2 a 30)

En consecuencia, el informe de 8 de mayo de 2017 no contiene una manifestación de la administración con la capacidad de producir efectos jurídicos definitivos, toda vez que se trata del trámite de verificación de gestión e inversión de recursos, dentro de las funciones que ejerce la Dirección de Vigilancia de Regalías del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos y de ninguna manera se advierte que contenga una decisión formal que produzca efectos jurídicos.

Lo anterior, se corrobora por parte de la Sala al analizar el fundamento normativo de este tipo de visitas que se realizan por parte del Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Vigilancia de Regalías – Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación, el cual se encuentra en el artículo 2.2.4.2.2.2. del decreto 1082 de 2015 en el cual se indica:

“Artículo 2.2.4.2.2.2. Instrumentos del seguimiento. En el seguimiento se utilizarán los siguientes instrumentos:

*1. **Visitas de verificación:** De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 102 de la Ley 1530 de 2012, con el fin de verificar la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), objeto de seguimiento, se podrán practicar visitas de verificación a los sitios donde se realicen las inversiones. En desarrollo de las visitas se podrá solicitar información de carácter técnico, administrativo, legal y financiero, necesaria para su verificación.*

*Estas visitas serán anunciadas al ejecutor mediante comunicación escrita dirigida a la entidad visitada, indicando los integrantes, el objeto y duración de la misma. De esta se rendirá un informe **que servirá de base para evaluar la procedencia de iniciar un procedimiento administrativo**, en los términos previstos en la Ley 1530 de 2012 y en el presente capítulo, y la adopción de medidas preventivas, correctivas o sancionatorias.*

En desarrollo de las visitas de verificación, los funcionarios o contratistas autorizados por el Departamento Nacional de Planeación, podrán solicitar al ejecutor, contratistas o interventores la presentación de documentos y los registros financieros y contables pertinentes para establecer la conformidad de la ejecución física y financiera del proyecto; (Negrilla y subrayado fuera de texto)”

Y en el mismo decreto, el artículo 2.2.4.2.3.3 señala:

“Artículo 2.2.4.2.3.3. Reportes a organismos de control. Cuando en el ejercicio de la labor de monitoreo, seguimiento, control y evaluación se evidencien hechos que afecten el uso eficaz y eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), o contraríen la normatividad de este, se debe proceder con el registro y documentación de los mismos para adelantar los procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios a que haya lugar y su posterior envío a los respectivos organismos de control y a la Fiscalía General de la Nación, según corresponda y cuando ello fuere procedente.”

Resulta para la Sala claro que estos informes constituyen actuaciones o instrumentos para el monitoreo, control y seguimiento a los recursos de las regalías, que pueden derivar en el inicio de un procedimiento correctivo dentro de la facultad de control prevista para la vigilancia de los recursos de las regalías, o para ser remitidos a los

organismos de control, a efectos que inicien las averiguaciones correspondientes dentro del marco de las competencias de las diversas entidades de control.

Lo anterior, pone en evidencia la naturaleza instrumental que hace que desde la perspectiva jurídica el acto adquiera la calidad de ser de trámite, y, en consecuencia, no es posible su control judicial de manera directa, sino a través de los actos definitivos que con fundamento en aquél se expidan.

En conclusión, advierte la Sala que en este caso el acto acusado no es un acto administrativo enjuiciable ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo por tratarse de un acto administrativo de trámite y, por consiguiente, no pueden ser objeto de control jurisdiccional a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; de ahí que lo procedente en el *sub lite* es rechazar la demanda, de conformidad con el artículo 169, numeral 3, del CPACA, que establece como causal de rechazo que “*el asunto no sea susceptible de control judicial*”.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

PRIMERO: RECHÁCESE la demanda presentada por RICARDO RODRÍGUEZ HENAO, en ejercicio del medio de control de Nulidad contra el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, conforme a las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase a la parte actora la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

TERCERO: Archívense las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de fecha veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021) según consta en el Acta No. 041 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado Por:

**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
MAGISTRADO**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIXTO 002 VILLAVICENCIO-META

**TERESA DE JESUS HERRERA ANDRADE
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DEL META**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA****MAGISTRADA****MAGISTRADA - TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD
DE VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

970b88bee1af32004f278d3b250a77494fe878baac52aad886ecbb7a4e199955

Documento generado en 29/06/2021 03:09:35 p. m.