Función Pública

Sentencia 2015-90104 de 2020 Consejo de Estado

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Definitivos / ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS - Deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una determinada actuación / ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS - Son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo / ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO - Es de simple ejecución, ya que hace efectiva la sanción impuesta / INEPTITUD DE LA DEMANDA - Configuración

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. Encuentra la Sala que es claro que el acto que definió la situación jurídica del demandante respecto a la imposición de la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 11 años, la cual, se hizo efectiva a través del acto acusado - Oficio 004212 de 30 de mayo de 2014, fue el Fallo No. 003 de 14 de febrero de 2014, por el cual, se confirmó la decisión que en ese sentido consignó la Resolución 17413-025 de 18 de septiembre de 2013. Por consiguiente, el Oficio 004212 de 30 de mayo de 2014, al tener por objeto según se observa de las consideraciones del mismo, dar cumplimiento o hacer efectiva la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta al demandante mediante el fallo de segunda instancia con radicación 003 de 14 de febrero de 2014 proferido por Unidad Especial de Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, constituye tal como lo dispuso el a quo, un acto de mera ejecución cuyo fin principal es, valga la redundancia, ejecutar una decisión de carácter administrativo. En esa medida, dado que los actos de ejecución de una decisión administrativa o judicial no son susceptibles de control judicial, salvo que en aquellos se modifique o cree una situación jurídica que no fue objeto de la providencia administrativa o judicial, lo cual no ocurre en el sub júdice, en la medida que el acto acusado dispone tal cual darle cumplimiento a lo dispuesto en el fallo con radicación 003 de 15 de febrero de 2014, proferido por Unidad Especial de Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, se encuentra esta Sala de acuerdo con el aquo cuando declara de oficio que en el sub júdice se configuró una ineptitud sustantiva de la demanda, en el entendido que el acto cuya invalidez se pretende, tiene por única finalidad dar cumplimiento a la sanción impuesta al demandante.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 43

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 08001-23-33-000-2015-90104-01(1496-20)

Actor: ÁLVARO ENRIQUE OSORIO CORTINEZ

Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. LEY 1437 DE 2011. APELACIÓN CONTRA DECISIÓN QUE DECLARÓ NO PROBADA LAS EXCEPCIONES DE INEPTA DEMANDA Y CADUCIDAD.

Ha venido el proceso de la referencia con informe de secretaría de la sección segunda de fecha 11 de marzo de 2020[1] para resolver el recurso de apelación interpuesto por el señor Álvaro Enrique Osorio Cortínez contra el auto del 25 de octubre de 2019 dictado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y en consecuencia, dio por terminado el proceso.

ANTECEDENTES

Demanda.[2]

2. El señor Álvaro Enrique Osorio Cortinez a través de apoderado judicial presentó demanda en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN con el fin de solicitar la nulidad de la Resolución 004212 de 30 de mayo de 2014, por la cual, el director general de la DIAN, hizo efectiva una sanción disciplinaria consistente en la destitución e inhabilidad por el término de 11 años.

3. A título de restablecimiento, solicitó el reintegro al cargo desempeñado en la entidad pública demandada o en uno de igual o superior categoría sin solución de continuidad, desde la fecha en que fue retirado del servicio hasta que se haga efectiva la reincorporación, así mismo pretende el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir durante ese periodo y de las cotizaciones correspondientes al sistema de salud, pensión y riesgos laborales con los respectivos intereses.

Contestación de la demanda.

4. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN no contestó la demanda según consta a folio 789 del expediente.

El auto objeto de la apelación.[3]

5. El Tribunal Administrativo del Atlántico, a través de auto proferido el 25 de octubre de 2019, resolvió declarar de oficio la excepción de inepta demanda, al considerar que la Resolución 004212 de 30 de mayo de 2014, cuya invalidez se pretende, es un acto de ejecución que no es susceptible de control jurisdiccional en la medida que se limitó a ejecutar las ordenes contenidas en las Resolución 17413-025 de 18 de septiembre de 2013, confirmada mediante fallo con radicación 0003 de 14 de febrero de 2014, por las cuales, se sancionó al demandante con destitución e inhabilidad general por el término de 11 años.

6. En otras palabras, indicó que el acto acusado no creó situaciones jurídicas nuevas o diferentes a las contenidas en la Resolución 17413-025 de 18 de septiembre de 2013 y en el fallo 0003 de 14 de febrero de 2014, que permitieran el estudio de su invalidez a través del presente medio de control, por lo que, al ser este un acto de mera ejecución no susceptible de control jurisdiccional, encontró probada de oficio la excepción de inepta demanda, y en consecuencia, dio por terminado el proceso.

El recurso de apelación.[4]

7. El apoderado del señor Álvaro Enrique Osorio Cortinez interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión del a quo de declarar probada de oficio la inepta demanda y solicitó lo siguiente:

i) Que por vía de reposición se revoque el auto recurrido y en consecuencia se surta el trámite correspondiente; ii) De no aceptarse la anterior pretensión, solicitó se revoque el auto objeto de la apelación y se ordene la acumulación de este proceso con aquel radicado por el señor Álvaro Enrique Osorio Cortinez contra la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público bajo la causa 08001-23-33-000-2014-00333-01, cuyo reparto en principio correspondió a la magistrada del Tribunal Administrativo del Atlántico, Dra. Judith Romero Ibarra y que actualmente cursa en el despacho del Consejero de Estado Dr. Gabriel Valbuena Hernández en la etapa para proferir sentencia.

8. Como fundamento de su inconformidad, manifestó que en el despacho de la magistrada Judith Romero Ibarra cursa el proceso con radicación 2014-00333-00, interpuesto por el señor Álvaro Enrique Osorio Cortinez en aras de obtener la nulidad de los fallos que le impusieron la sanción, *"acción esta que debía interponerse para evitar la caducidad"* teniendo en cuenta que no se había proferido la Resolución 004212 de 30 de mayo de 2014, por la cual, se le dio cumplimiento a la sanción. En ese orden, indicó que es claro, que la Resolución 004212 de 30 de mayo de 2014, al ser aquella por la cual se hizo efectiva la destitución y al haber sido proferida con posterioridad a las decisiones acusadas a través del proceso 2014-00333-00, es susceptible de control judicial y es sobre la cual debe versar el presente asunto.

CONSIDERACIONES

9. Sea lo primero advertir la procedencia de la alzada interpuesta, ya que se trata de una de las providencias enlistadas en el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, formulada dentro de la oportunidad prevista por el numeral 1º del artículo 244 ibídem, con la debida sustentación; además, es la Sala la competente para decidir de plano el recurso, en acatamiento a lo previsto por el artículo 125 ejúsdem.

Problema jurídico.

10. De acuerdo con el cargo planteado por la entidad demandada, le corresponde a la Sala determinar la naturaleza del Oficio 004212 de 30 de mayor de 2014 y por consiguiente, establecer si el mismo es pasible de control judicial ante esta jurisdicción.

Para resolver el anterior problema jurídico, se realizará un estudio de la clasificación de los actos administrativos según su contenido:

Clasificación de los actos administrativos según su contenido

11. Los actos administrativos, según lo que en ellos se disponga, se pueden catalogar en a) actos de trámite o preparatorios, b) actos definitivos o principales y c) actos de ejecución.

12. 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.

13. Acorde con lo anterior, 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[5] general o eventualmente, concreta o específica, unilateral[6] de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones[7] o situaciones jurídicas

subjetivas>>[8].

14. En suma, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellos que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que afectan o alteran situaciones jurídicas determinadas,

, de ahí que los que impulsan la actuación, no procuran por solucionar de fondo las solicitudes de los administrados o se limiten a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, no son cuestionables vía judicial.

Caso Concreto.

Para determinar la naturaleza del acto acusado, se hace necesario en primer lugar relacionar los supuestos fácticos relevantes para la decisión, así:

15. El demandante indicó que laboró para la DIAN, en el cargo de Analista, Código 201, Grado 01, desde el 24 de enero de 2004 hasta el 18 de julio de 2014, fecha en la cual fue destituido en inhabilitado por el término de 11 años, con ocasión a la sanción disciplinaria que le fue impuesta por la Unidad Especial de Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, a través del Auto No.17413-025 de 18 de septiembre de 2013, confirmado por el Fallo No. 00003 de 14 de febrero de 2014[9], respectivamente, providencia última que al tenor literal dispuso:

"Resuelve:

PRIMERO: RECHAZAR las razones de impugnación invocadas (...).

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior determinación, CONFIRMAR TOTALMENTE el fallo sancionatorio proferido en audiencia, el 18 de septiembre de 2013, por el subdirector técnico de investigaciones disciplinaria de la Unidad Administrativa Especial ITRC, a través del cual se sancionó con DESTITUCIÓN e INHABILIDAD GENERAL POR EL TÉRMINO DE ONCE (11) AÑOS, al servidor Álvaro Enrique Osorio Cortinez, por encontrarlo responsable de incurrir en la falta disciplinaria, cometidas en las circunstancias de modo, tiempo y lugar allí mismo referidas. (...)"

16. Precisó, que las decisiones que le impusieron la sanción disciplinaria se hicieron efectivas a través de la Resolución 004212 de 30 de mayo de 2014[10], expedida por el director de la DIAN, decisiones que en su totalidad considera le vulneraron el debido proceso. En efecto, dicho acto administrativo, señaló:

"Considerando:

(...)

Que mediante Resolución 17413 -025 (fallo verbal) del 18 de septiembre de 2013, se profirió decisión que declaró la responsabilidad disciplinaria en primera instancia imponiéndosele sanción de destitución e inhabilidad general por el término de once (11) años.

Que contra la mencionada decisión se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto con fallo de segunda instancia No. 0003 de 14 de febrero de 2014, providencia que a la fecha se encuentra ejecutoriada tal como lo indica la Directora General de la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, con oficio No. 170-01-00-000072 de 14 de abril de 2014

(...)

Resuelve

PRIMERO. - HACER efectiva la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de once (11) años, impuesta al señor Álvaro Enrique Osorio Cortinez (...)"

17. Con base en los supuestos fácticos relacionados, encuentra la Sala que es claro que el acto que definió la situación jurídica del demandante respecto a la imposición de la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 11 años, la cual, se hizo efectiva a través del acto acusado - Oficio 004212 de 30 de mayo de 2014, fue el Fallo No. 003 de 14 de febrero de 2014, por el cual, se confirmó la decisión que en ese sentido consignó la Resolución 17413-025 de 18 de septiembre de 2013.

18. Por consiguiente, el Oficio 004212 de 30 de mayo de 2014, al tener por objeto según se observa de las consideraciones del mismo, dar cumplimiento o hacer efectiva la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta al demandante mediante el fallo de segunda instancia con radicación 003 de 14 de febrero de 2014 proferido por Unidad Especial de Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, constituye tal como lo dispuso el a quo, un acto de mera ejecución cuyo fin principal es, valga la redundancia, ejecutar una decisión de carácter administrativo.

19. En esa medida, dado que los actos de ejecución de una decisión administrativa o judicial no son susceptibles de control judicial, salvo que en aquellos se modifique o cree una situación jurídica que no fue objeto de la providencia administrativa o judicial, lo cual no ocurre en el sub júdice, en la medida que el acto acusado dispone tal cual darle cumplimiento a lo dispuesto en el fallo con radicación 003 de 15 de febrero de 2014, proferido por Unidad Especial de Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, se encuentra esta Sala de acuerdo con el *aquo* cuando declara de oficio que en el sub júdice se configuró una ineptitud sustantiva de la demanda, en el entendido que el acto cuya invalidez se pretende, tiene por única finalidad dar cumplimiento a la sanción impuesta al demandante.

20. Ahora, en cuanto a la pretensión tendiente a que se acumule el presente proceso con aquel interpuesto por el demandante contra la Resolución 004212 de 30 de mayo de 2014 y el Fallo 003 de 14 de febrero de 2014, proferidos por la Unidad Especial de Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, cuyo reparto le correspondió a la magistrada del Tribunal Administrativo del Atlántico la Dra. Judith Romero Ibarra y que cursa actualmente en el despacho del Dr. Gabriel Valbuena Hernández, bajo la causa con radicación 08001-23-33-000-2014-00333-01, precisa la Sala, en primer lugar, que tal pretensión ya fue resuelta desfavorablemente por el tribunal de instancia mediante auto de fecha 13 de julio de 2018[11], confirmado por la providencia de 9 de agosto de 2019[12], decisión que se encuentra en firme y ejecutoriada.

21. En segundo lugar, se precisa que el accionante al interponer nuevamente demanda ante esta jurisdicción solicitando la nulidad del Oficio 004212 de 30 de mayo de 2014, hace incurrir en un desgaste de la administración de justicia, en la medida que i) el acto acusado no es pasible de control ante esta jurisdicción y ii) que ya había iniciado otro proceso, que en esencia tiene el mismo objeto que el actual, esto es, que se revoque la sanción impuesta para que en consecuencia no se le retire del cargo que se encontraba desempeñando, máxime si se tiene en cuenta que la litis con radicación 2014-03333-01, que cursa en la etapa para proferir sentencia ante esta corporación, en caso de ser estimatoria de sus pretensiones dejaría sin efectos el acto acusado en el sub júdice.

22. A más de lo anterior, encuentra esta Sala necesario indicar que el juez en su calidad de director del proceso y en virtud del control previo de admisibilidad de la demanda, que implica las facultades de controlar y dirigir la litis en sus etapas tempranas, ya sea, para sanear cualquier irregularidad, llevar el proceso a su culminación exitosa o en su defecto, evitar el desgaste a la administración de justicia, debe propender por hacer un control temprano del proceso que permita advertir las falencias que presenta la demanda, de manera que, en el caso bajo estudio, al momento del realiza el estudio de admisibilidad se debió indicar que el acto acusado no era pasible de control jurisdiccional y consecuencia rechazarse, sin que fuere necesario que el proceso llegare a la etapa de audiencia inicial para que se estudiara de oficio la configuración de la excepción de inepta demanda.

23. Así las cosas, realizadas las anteriores precisiones, se confirmará el auto apelado de fecha 25 de octubre de 2019 proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico que declaró de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda y consecuencia, dio por terminado el proceso, pero por las razones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico de fecha 25 de octubre de 2019, que declaró probada de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda interpuesta por el señor Álvaro Enrique Osorio Cortinez y en consecuencia, dio por terminado el proceso.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Segunda, devuélvase el expediente al tribunal administrativo de origen y déjense las constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase.

Firma electrónica

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firma electrónica

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firma electrónica

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folio 850

2. Folios 2 a 38.

3. Folios 817 a 829

4. Folios 830 a 833.

5. En palabras del Tratadista Luciano Parejo Alonso, “toda manifestación de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una AP en ejercicio de una potestad administrativa”

6. El Tratadista Jaime Orlando Santofimio, señala que es unilateral porque proviene exclusivamente por una sola vía, que para tal efecto es de la Administración. En el texto, Acto Administrativo publicado por la Escuela Judicial Lara Bonilla, se dice que “el acto administrativo unilateral sometido al control jurisdiccional, es el acto jurídico que al manifestar la voluntad de la Administración está destinado a producir efectos en derecho, pues contiene una decisión de naturaleza administrativa”

7. Conclusión obtenida de la lectura que sobre la Teoría del Acto Jurídico trata diferentes autores como Bonnecasse, Baudry Lacantinerie, Borja Soriano, Eduardo García De Enterría, Jaime Orlando Santofimio, Jaime Vidal Perdomo.

8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección “A”, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E),

auto de 6de agosto de 2015, radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13).

9. Folios 588 a 598,

10. Folio 612.

11. Folios 768 a 770.

12. Folios 778 a 780.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:33:03