

## **CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN**

Quedan exceptuados de control jurisdiccional los actos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial, en virtud de que son expedidos únicamente con el propósito de materializar o ejecutar los actos definitivos o el fallo judicial. Si bien el acto de ejecución también es unilateral de la administración, no crea, modifica o extingue ninguna situación jurídica, porque el efecto jurídico lo produce el acto administrativo objeto de ejecución ( ... ) También ha admitido esta Colegiatura que son demandables aquellos actos que al dar cumplimiento a una decisión judicial se extralimitan y crean o modifican situaciones jurídicas ajenas al contenido de la orden judicial. **NOTA DE RELATORÍA** : Consejo de Estado, sentencias de 14 de agosto de 2014, sección primera, C.P Guillermo Vargas Ayala, radicado 25000-23-24-000-2006-00988-0; 15 de mayo de 2014, sección cuarta, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicado 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295)

### **REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

Los fines que se predicen de la revocación directa de actos administrativos regulada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo también lo son de los actos sancionatorios de carácter disciplinario, con la diferencia que aquellos no se pueden revocar después de que se haya *notificado el auto admisorio de la demanda* contra los mismos, salvo oferta de revocación que podrá formular la autoridad demandada en el curso del proceso judicial, en tanto que los actos sancionatorios de naturaleza disciplinaria pueden ser revocados directamente por el procurador general de la Nación «*aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva.*», como lo estipula la norma. **NOTA DE RELATORÍA**: C- 206 de 2012

### **DEMANDA DE ACTOS DISCIPLINARIOS REVOCADOS EN EL CURSO DE PROCESO / REVOCATORIA DIRECTA – Efecto**

Los actos de la Procuraduría aquí demandados fueron revocados oficiosamente en el transcurso de este proceso, es decir, excluidos del ordenamiento jurídico, y no fueron demandados el que revocó la sanción ni el que ordenó el reintegro en la parte que no hayan restablecido totalmente los derechos y pretensiones reclamados, y en consideración a que la revocación surtió efectos hacia el futuro (*ex nunc*) [por lo tanto, no debatidos en la actual controversia], la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento de fondo, por carencia de objeto.

**FUENTE FORMAL:** LEY 437 DE 2011- ARTÍCULO 93 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 122 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 123 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 124 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 125 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 126 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 127

## SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### SECCIÓN SEGUNDA

#### SUBSECCIÓN B

**Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER**

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00173-00(0749-12)**

**Actor: JOHN JAIRO ROA PEÑARANDA**

**Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, E INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC)**

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Temas: Sanción disciplinaria de destitución, fuga de preso; revocación directa de los actos demandados en el curso del proceso judicial  
Actuación: Sentencia (única instancia)

Agotado el trámite procesal de instancia y como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala se ocupa de dictar sentencia dentro del proceso del epígrafe.

#### I. ANTECEDENTES

**1.1 La acción** (ff. 87 a 106 y 120 a 122). El señor John Jairo Roa Peñaranda, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), demanda a la Nación, Procuraduría General de la Nación, y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), para que se acojan las pretensiones que en apartado siguiente se precisan.

**1.2 Pretensiones.** Se declare la nulidad<sup>1</sup>, en lo que al actor concierne, i) de la decisión de primera instancia de 12 de abril de 2011, proferida por el procurador regional de Norte de Santander, a través de la cual sancionó disciplinariamente al demandante con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por diez (10) años; ii) del acto administrativo de 11 de agosto de 2011 expedido por la procuraduría primera delegada para la vigilancia administrativa, con el que confirmó la sanción impuesta; y iii) de la Resolución 3988 de 5 de octubre de 2011, mediante la cual el Inpec ejecutó la referida sanción.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene el reintegro al Inpec, al cargo que ostentaba al momento del retiro, o a uno de superior rango y pagarle los sueldos, primas de servicio, de

---

<sup>1</sup> Corresponden a la adición de la demanda, visibles en los folios 120 122 del expediente.

navidad, de orden público y de antigüedad, y en general todos los emolumentos dejados de percibir desde la fecha en que se produjo la destitución y hasta cuando se haga efectivo el reintegro; condenar solidariamente a la Procuraduría General de la Nación a que le repare los perjuicios morales subjetivos que estima en 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) y los perjuicios materiales que se generaron por el retiro del servicio «y que tiene que ver con el pago de intereses y costos procesales que se generaron por la pérdida del poder adquisitivo al no percibir ingresos para sufragar las obligaciones contraídas y que dieron inicio a procesos judiciales como el que cursa en el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cúcuta tramitado bajo el número No. 2012-00411» (f. 122); y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 a 178 del CCA.

**1.3 Hechos** (ff. 89 a 98)<sup>2</sup>. Expresa el demandante que era funcionario del Inpec desde hacía más de 12 años en el cargo de dragoneante; que su último cargo lo desempeñó en la EPMSC de Cúcuta [establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario de Cúcuta], y nunca fue objeto de quejas o llamadas de atención.

Manifiesta que el 9 de noviembre de 2010, en horas de la noche, fue comisionado (junto con otro compañero) por el comando de vigilancia para realizar al día siguiente, una remisión del interno Carlos Andrés Palencia, alias “Visaje” a la ciudad de Montería, novedad de la que fue informado por un «auxiliar».

Que el día del traslado, es decir, el 10 de noviembre, llegó más temprano de lo habitual al centro penitenciario, puesto que no había recibido instrucciones precisas de cómo se realizaría la remisión y la persona a cargo de dicha novedad no le entregó información alguna; que quien les hizo entrega de los pasajes para el traslado a la ciudad de Montería fue un compañero de su mismo rango y a él le reclamaron el armamento y la hoja de vida del interno; que a pesar de la alta peligrosidad del sindicado, no existió escolta para el traslado al aeropuerto Camilo Daza de Cúcuta, tampoco apoyo de la fuerza pública y mucho menos instrucciones de cómo proceder cuando llegaran a Montería.

Señala que el viaje tuvo escala de 5 horas en Bogotá, en la que no tuvieron apoyo del Inpec, ni armamento a su disposición, dado que este fue aforado desde la ciudad de origen (Cúcuta) hasta el destino (Montería). Que al llegar al aeropuerto de Montería no encontraron a nadie del Inpec esperándolos, la policía que los atendió no sabía nada del vuelo jurídico y que solo les entregó las armas y los mandó a la sala de espera para lo cual debían caminar 80 metros en un espacio abierto y sin ningún apoyo; aduce que como consecuencia de lo anterior, decidieron tomar un taxi, como usualmente se hacía, ya que era común que no los recogieran y no podían quedarse en el aeropuerto con un *interno* tan peligroso esperando nada.

---

<sup>2</sup> Son los relatados en la demanda inicial.

Afirma que pasados unos minutos de haber abordado el taxi « *fueron interceptados por una camioneta de la cual se bajaron hombres fuertemente armados, quienes los encañonaron, los amenazaron de muerte y finalmente rescataron al interno a quien subieron a otro carro y emprendieron la huida*»; que a su compañero y a él los llevaron por un camino destapado en el taxi, en el que los mantuvieron por más de cuatro horas.

Indica que por ser el interno de tan alta peligrosidad, los hechos ocurridos tuvieron trascendencia nacional, lo que ocasionó que la investigación se centrara en buscar culpables, es decir, no fue una indagación sino un juzgamiento que no cumplió el debido proceso, ya que la conducta disciplinaria se desencadenó desde los altos mandos, sin embargo, la responsabilidad fue descargada en los dragoneantes cuando correspondía a otras personas que, si bien fueron juzgadas disciplinariamente, resultaron absueltas, como la directora de la cárcel, o recibieron una sanción mínima, como le ocurrió al responsable de la seguridad de estos operativos.

Aduce que se violó el debido proceso porque la competencia radicaba en la « *regional oriente (Bucaramanga)*», sin embargo, fue asumida por la oficina de control disciplinario interno del Inpec en Bogotá, que la adelantó por el procedimiento el verbal en un término de 10 días, cuando debió hacerse por el ordinario, como lo establece el artículo 181 del CDU.

Sostiene que desde el inicio de la audiencia se presentaron diversas violaciones al debido proceso, como que: i) los recursos interpuestos contra la decisión de llevar el caso por el procedimiento verbal y no por el ordinario fueron negados sin sustento alguno por el investigador; ii) como consecuencia de las constantes violaciones al debido proceso, solicitó de la Procuraduría que ejerciera el poder preferente y, sin embargo, solo realizó una inspección al proceso pero no acompañó a los peticionarios; iii) no se practicaron la totalidad de las pruebas pedidas; iv) el 2 de diciembre de 2010 se formuló la nulidad procesal, lo que ocasionó la suspensión de la audiencia, que continuó el 7 de diciembre siguiente sin resolver la nulidad, porque la « *Funcionaria a cargo solo manifestó que contra la decisión solo procedía recurso de reposición*».

Afirma que ante la insistencia a la Procuraduría General de la Nación para que asumiera el poder preferente de la investigación, el 30 de diciembre de 2010, la viceprocuradora general autorizó a la procuradora regional para que asumiera la actuación disciplinaria, y así lo hizo el 31 de enero de 2011. El 10 de febrero del mismo año, decidió declarar la nulidad de la investigación disciplinaria a partir de la decisión de primera instancia de 7 de diciembre de 2010.

Sostiene que la responsabilidad de los hechos no podían recaer en el demandante por cuanto: i) la Resolución 306 de 31 de marzo de 2010 determina que es función del coordinador de seguridad la remisión de los presos fuera del centro de reclusión; ii) el apoyo para el traslado del preso debía ser prestado por el grupo Cores, hoy llamado GROPEs, y no lo hizo; iii) la Resolución 13253 que ordenó el traslado del interno estableció que debía ser « *bajo rigurosas y extremas*

*medidas de seguridad... “el traslado con las seguridades del caso y la debida vigilancia, lo efectuará la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cúcuta el (sic) Coordinación con la Subdirección Operativa Regional Oriente y el Apoyo solicitado a la fuerza pública»* (subrayado y negrilla es del texto) y tampoco se dio; iv) el informe del subdirector de comando de custodia y vigilancia dio cuenta del incumplimiento del procedimiento PO 30-019-02, traslado de internos de especial seguridad, lo mismo que de la falta de coordinación de parte del comando de vigilancia con el establecimiento carcelario de Montería en cuanto a la necesidad de apoyo y coordinación con la fuerza pública; y v) en la decisión de segunda instancia se hace referencia al informe presentado por el director de la cárcel de Montería, en el que también deja constancia de que no fue informado del traslado del preso para prestar el apoyo necesario.

Expone que resulta desproporcionado que las personas que tenían a cargo el traslado «*con los exiguos elementos dados (dos revólveres y unas esposas), tengan la responsabilidad de garantizar la seguridad de un interno de altísima peligrosidad*», cuando el responsable de coordinar el mismo, omitió cumplir sus funciones.

**1.3.1 Síntesis del hecho generador de la investigación disciplinaria.** El actor, como dragoneante al servicio del Inpec, fue investigado y sancionado disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación con destitución e inhabilidad de 10 años para el ejercicio de funciones y cargos públicos, por incumplir sus deberes funcionales previstos en los protocolos de seguridad y custodia que debía observar durante el traslado de un recluso de Cúcuta a Montería (como que el interno debía permanecer durante el desplazamiento con las esposas puestas, debía evitar que tuviera contacto con los amigos o familiares vía telefónica, y al llegar al destino debían buscar el apoyo de la policía), lo cual permitió la fuga y el rescate violento del interno cuando del aeropuerto de Montería se dirigían a la Fiscalía de esa ciudad (ff. 30 a 50).

Los actos sancionatorios fueron revocados directa y oficiosamente por el procurador general de la Nación y el demandante reintegrado a su cargo por el Inpec, con el pago de todos los salarios y emolumentos dejados de percibir durante la separación del servicio.

**1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto** (ff. 98 a 102). La parte demandante considera que los actos acusados son violatorios de los artículos 13 y 29 de la Constitución Política.

En procura de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos acusados, además de lo expresado en los hechos de la demanda, formula los siguientes cargos:

**1.4.1 Violación del derecho a la igualdad.** Considera desproporcionado y violatorio del derecho a la igualdad que quienes debían responder por la seguridad del operativo resultaran con sanciones más benévolas que quienes solo debían cumplir la orden. Los responsables eran la directora del penal de Cúcuta y el

comandante de vigilancia de la misma ciudad y no de quienes ejecutaron el operativo.

**1.4.2 Violación del debido proceso.** Se desconocieron las garantías procesales del investigado en cuanto se negó la práctica de todas las pruebas pedidas y el hecho mismo de la nulidad decretada por la Procuraduría, ya que solo se dio desde la decisión y no desde el inicio del trámite disciplinario, con lo cual se hubiera garantizado el legítimo derecho a la defensa.

**1.5 Contestación de la demanda.** Las entidades demandadas presentaron escritos de contestación de la demanda y adición de la misma, los cuales se resumen así:

**1.5.1 La Procuraduría General de la Nación** (ff. 141 a 151). El apoderado de este organismo presentó escrito en el que hace mención a los datos distintivos del proceso, pero los argumentos no corresponden al caso en estudio, por lo cual se entiende no contestada la demanda.

Por otra parte, obra un escrito de contestación a la adición de la misma en los folios 237 a 239 del expediente, pero quien lo presenta no tiene poder de la entidad que lo faculte para ello, de modo que no es posible tenerlo en cuenta.

**1.5.2. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)** [ff. 173 a 177]. El apoderado de esta entidad presentó escrito en el que informa que mediante decisión de 27 de julio de 2012 el Procurador General de la Nación revocó directamente los actos acusados y absolvió de responsabilidad disciplinaria al demandante; que como consecuencia de lo anterior el director general del Inpec, a través de la Resolución 3174 de 4 de septiembre de 2012, revocó la resolución con la que hizo efectiva la destitución del actor y ordenó reintegrarlo al cargo y funciones que desempeñaba como dragoneante del EPMSC de Cúcuta, y el reconocimiento y pago de los salarios y emolumentos dejados de percibir desde la fecha que se hizo efectiva la destitución hasta el día del reintegro; por consiguiente, solicita que se dé por terminado el proceso.

Opone la *excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva*, ya que el Inpec únicamente se limitó a dar cumplimiento a las decisiones proferidas por la Procuraduría General de la Nación.

En la contestación a la adición de la demanda (ff. 235 y 236), solicita que se nieguen las pretensiones y las pruebas solicitadas, en vista del hecho superado por el reintegro del demandante y del pago de salarios.

**1.6 Período probatorio.** Mediante auto de 6 de agosto de 2013 (ff. 241 a 246), se abrió el proceso a pruebas y se tuvieron en cuenta los documentos allegados por las partes con la demanda y su contestación y se decretaron algunas de las solicitadas por la parte actora. Se solicitaron de la Procuraduría los antecedentes administrativos de los actos acusados, los cuales aportó (f. 249).

**1.7 Alegatos de conclusión.** Con proveído de 18 de diciembre de 2014 (f. 269), se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público con el fin de que presentara concepto.

**1.7.1 Parte demandada.** El Inpec, a modo de alegaciones, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda (ff. 270 a 272).

La Procuraduría General de la Nación solicita de esta Sala que se declare inhibida para fallar sobre la legalidad de los actos demandados, por cuanto al haber sido revocados en sede administrativa, desaparecieron del mundo jurídico (ff. 288 a 294).

**1.7.2 Parte demandante** (ff. 295 a 303). El apoderado del actor presentó escrito de alegaciones en forma extemporánea.

**1.7.3 Concepto del Ministerio Público.** El procurador delegado ante el Consejo de Estado no emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

**2.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva de los numerales 1 y 13 del artículo 128 del CCA y lo dispuesto por la sección segunda del Consejo de Estado en autos de 4 de agosto de 2010<sup>3</sup> y 18 de mayo de 2011<sup>4</sup>, este último complementario del primero, esta Colegiatura es competente para conocer en única instancia de las controversias como la presente, en las que se impugnan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio o suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía, siempre y cuando se trate de decisiones proferidas por autoridades nacionales.

### 2.2 Actos acusados.

**2.2.1** Decisión de primera instancia de 12 de abril de 2011, expedida por el procurador regional de Norte de Santander, a través de la cual sancionó disciplinariamente al demandante con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por diez (10) años (ff. 30 a 50).

**2.2.2** Acto administrativo de 11 de agosto de 2011 proferido por el procurador primero delegado para la vigilancia administrativa, con el que confirmó la sanción impuesta (ff. 52 a 74).

**2.2.3** Resolución 3988 de 5 de octubre de 2011, mediante la cual el Inpec ejecutó la referida sanción (ff. 77 a 79).

---

<sup>3</sup> Sala plena de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 4 de agosto de 2010, radicado 2010-00163-00 (1203-10), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>4</sup> Sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 18 de mayo de 2011, radicado 2010-00020-00 (0145-10), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

**2.3 Excepciones.** Se impone el estudio del medio exceptivo de «*falta de legitimación en la causa por pasiva*» opuesto por el Inpec, que podría eventualmente comprometer la procedibilidad de la acción.

Aduce la entidad que se limitó a dar cumplimiento a las decisiones proferidas por la Procuraduría General de la Nación. En efecto, uno de los actos administrativos demandados es la Resolución 3988 de 5 de octubre de 2011, mediante la cual el Inpec se limitó a ejecutar la sanción de destitución (ff. 77 a 79).

Al respecto, esta Corporación ha reiterado que quedan exceptuados de control jurisdiccional los actos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial, en virtud de que son expedidos únicamente con el propósito de materializar o ejecutar los actos definitivos o el fallo judicial. Si bien el acto de ejecución también es unilateral de la administración, no crea, modifica o extingue ninguna situación jurídica, porque el efecto jurídico lo produce el acto administrativo objeto de ejecución.<sup>5</sup>

Son pasibles de control judicial ante esta jurisdicción aquellos actos administrativos que adquieren el carácter de definitivos, o los de trámite que no hagan posible continuar la actuación administrativa. «*Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011*».<sup>6</sup>

También ha admitido esta Colegiatura que son demandables aquellos actos que al dar cumplimiento a una decisión judicial se extralimitan y crean o modifican situaciones jurídicas ajenas al contenido de la orden judicial: “*Dicho de otro modo, “[t]odo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente*”.<sup>7</sup> Igualmente, se ha señalado que cuando el acto de ejecución tuvo origen en un fallo de tutela, es posible acudir en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para examinar su legalidad, en virtud del respeto al principio del juez natural, en armonía con el artículo 283 de la Constitución Política.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Sentencia de 14 de agosto de 2014, sección primera, CP Guillermo Vargas Ayala, radicado 25000-23-24-000-2006-00988-0.

<sup>6</sup> Sentencia de 15 de mayo de 2014, sección cuarta, CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicado 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295).

<sup>7</sup> Sentencia de 8 de febrero de 2012, sección tercera, CP Ruth Stella Correa Palacio, radicado 15001-23-31-000-1997-17648-01(20689).

<sup>8</sup> Sentencia de 17 de noviembre de 2016, sección segunda, CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado 05001233300020120081(37432015)

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se insiste, uno de los actos administrativos demandados es la Resolución 3988 de 5 de octubre de 2011, mediante la cual el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejecutó la sanción de destitución del actor, sin adoptar ninguna decisión diferente a la ordenada en los actos cumplidos (ff. 77 a 79). Así las cosas, no se trata de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, por cuanto el acto acusado sí fue expedido por el Inpec, que es una de las entidades demandadas; por consiguiente, se declarará no probada la excepción opuesta, sin embargo, se declarará oficiosamente la excepción de *ineptitud sustantiva parcial* de la demanda, de ser el caso, en razón a que estamos en presencia de un típico acto de ejecución no susceptible de control judicial.

**2.4 Problema jurídico.** Consiste en determinar si es pertinente examinar la legalidad de los actos administrativos demandados, a través de los cuales la Procuraduría General de la Nación declaró disciplinariamente responsable al actor, entre otros, y le impuso sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos y funciones públicas por diez (10) años, pese a que aquellos fueron revocados oficiosamente por el ente sancionador y como consecuencia el Instituto reintegró al demandante a su cargo, con el pago de todos los salarios y emolumentos dejados de percibir, antes de que fuera notificada la demanda que motiva la presente acción y de que se proferiera sentencia definitiva.

**2.5 Pruebas relevantes.** Se hará referencia a las que guardan relación con el problema jurídico planteado:

- El 11 de noviembre de 2010 se inició investigación disciplinaria contra la directora del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Cúcuta, el comandante de vigilancia y los dragoneantes Iván Martínez y John Roa Peñaranda, por omisión en las funciones de cada uno de ellos, con ocasión de la fuga del interno Carlos Andrés Palencia González o Ciprian Valencia González, ocurrida el 10 de noviembre de 2010, cuando era trasladado de Cúcuta a Montería para asistir a una audiencia pública por orden de la Fiscalía 13 de la Unidad Nacional de Justicia y Paz (f. 31, Cdno. ppal).

- Mediante acto de 12 de abril de 2011, el procurador regional de Norte de Santander sancionó disciplinariamente al demandante con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos y funciones públicas por 10 años, por incumplir sus deberes funcionales previstos en los protocolos de seguridad y custodia que debía observar durante el traslado de un recluso de Cúcuta a Montería (como que el interno debía permanecer durante el desplazamiento con las esposas puestas, debía evitar que tuviera contacto con los amigos o familiares vía telefónica, y al llegar al destino debían buscar el apoyo de la policía), lo cual permitió la fuga del interno (ff. 30 a 50).

- La sanción fue confirmada con decisión de 12 de agosto de 2011 por la procuraduría primera delegada para la vigilancia administrativa (ff. 52 a 74).

- El Inpec hizo efectiva la destitución e inhabilidad por 10 años al demandante a través de la Resolución 3988 de 5 de octubre de 2011, expedida por el director administrativo y financiero (ff. 77 a 79).

- Posteriormente, el Procurador General de la Nación, **de oficio**, con acto de 27 de julio de 2012, decidió *revocar directamente* la sanción impuesta al actor, absolverlo de toda responsabilidad disciplinaria y cancelar el registro de aquella (ff. 275 a 287, Cdo. Ppal). Fundamentó la revocación en las siguientes causas: i) irregularidades en el *auto de citación a audiencia por inadecuada justificación del procedimiento a aplicar*, que demuestra falta de técnica jurídica y por tanto afectación del debido proceso, por cuanto sí era posible aplicar el procedimiento verbal, pero no por la norma que se indicó, esto es, por el inciso 2 del artículo 175 de la Ley 734 de 2002, sino por el último inciso que se refiere a cuando están dados todos los *requisitos sustanciales* para proferir pliego de cargos (f. 159); ii) no se relacionaron en forma concreta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales el encartado cometió cada uno de los tipos disciplinarios endilgados, ni el concepto de la violación, pues solamente se refirió a algunos documentos; iii) no se distinguieron las calidades y funciones de cada uno de los investigados sino que todos recibieron la misma imputación jurídica, situación imposible de ocurrir por las condiciones como acontecieron los hechos y porque todos los implicados no tenían las mismas calidades y funciones; iv) el *juicio de valor subjetivo* se realizó de las pruebas aportadas hasta ese momento al plenario, pero sin hacer el más mínimo análisis de cómo afectaron la psiquis o conciencia de los inculpados, ni en qué forma incurrieron en desatención de las órdenes impartidas; tampoco se entiende emitido tal *«juicio de valor subjetivo»*, ya que no existe un acápite donde se haya analizado la forma de culpabilidad y el título de la imputación; y v) no se identificaron plenamente a los inculpados, ni se hizo referencia a las certificaciones laborales que acreditaran las funciones que realizaban para la época de los hechos. Concluye el procurador general que *«Habida consideración que el auto de citación se equipara al auto de cargos, instrumento a través del cual se hace la imputación fáctica y jurídica a los implicados para que erijan su defensa, éste (sic) debe contar con todas las formalidades y ajustarse en forma rigurosa a las exigencias legales, ya que de allí surge la posibilidad para que el inculpado pueda ejercer de manera efectiva una defensa material, contravirtiendo la tipicidad de la conducta, la ilicitud sustancial derivada de aquella y la culpabilidad en su comportamiento, todo lo cual se echó de menos en la referida actuación como consecuencia de los yerros con los que surgió a la vida jurídica el mal denominado «auto de citación a audiencia», que por corresponder en realidad a un auto de apertura de investigación no reunía los requisitos exigidos por el legislador en Código Disciplinario Único»* (ff. 280 dorso a 281).

- Congruente con la decisión del procurador, el director general del Inpec, con Resolución 3174 de 4 de septiembre de 2012 (ff. 171 a 172) ordenó:

**ARTÍCULO 1º.** Revocar la Resolución 003988 del 05 de octubre de 2011, mediante la cual se hizo efectiva la sanción de [...] destitución del Dragoneante **JOHN JAIRO ROA PEÑARANDA** Código 4114, Código 11.

**ARTÍCULO 2º.** Como consecuencia de lo anterior ordenar el reintegro al cargo y funciones que venía desempeñando el Dragoneante **JOHN JAIRO ROA PEÑARANDA**, al EPMSC de Cúcuta así como el reconocimiento y pago de lo dejado de percibir desde la fecha en que se hizo efectiva la destitución hasta la fecha de reintegro.

[...]

**ARTÍCULO 4º.** Ordenar el reconocimiento y pago de todos los emolumentos dejados de percibir durante el tiempo de suspensión provisional a los señores [...] **JOHN JAIRO ROA PEÑARANDA** [...].

**ARTÍCULO 5º.** Disponer que el señor [...] continúe prestando sus servicios en la... y los señores **JOHN JAIRO ROA PEÑARANDA** [...] en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cúcuta al cual se encuentran adscritos. [...].

**2.6 Solución al problema jurídico.** Emrende la Sala el examen del caso a partir de la normativa que regula la revocación directa de los actos administrativos en general y de los actos de sancionatorios de carácter disciplinario en particular, para luego cotejarlos frente al caso en estudio.

**2.6.1 Revocación directa de actos administrativos.** El régimen general de revocación de los actos administrativos, consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone lo siguiente<sup>9</sup>:

**ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

**ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA.** La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

**ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD.** La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

---

<sup>9</sup> Vigente para la época en que la Procuraduría General de la Nación revocó los actos demandados con la decisión de 27 de julio de 2012 (f 275), en vista de que el CPACA empezó regir el 2 de julio de 2012, según lo dispuso su artículo 308.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria. [...]

ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

Según la preceptiva trascrita, en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen general de la revocación de los actos administrativos está fundado en un plexo de valores superiores encaminados a preservar el orden constitucional, la legalidad del acto, el interés público o social y la equidad, es decir, el Estado social de derecho. Por lo anterior, si el acto riñe con tales propósitos, puede ser revocado por la administración, conforme a la ley, para poner fin a sus efectos y que desaparezca de la vida jurídica.

Ahora bien, de acuerdo con el nuevo código (aplicable al caso de la revocación), si esos despropósitos también afectan el acto administrativo de carácter particular y

concreto, la autoridad no puede revocarlos directamente sin el consentimiento previo y expreso de su titular y entonces deberá demandarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para que igualmente le ponga fin a sus efectos y sea expulsado de la vida jurídica.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que «...como es posible que alguna actuación de la administración se sustraiga al efecto vinculante del principio de legalidad, el ordenamiento jurídico ha previsto la posibilidad que sus actuaciones sean ajustadas a la ley. Los mecanismos para ello no han sido previstos directamente por el constituyente, quedando relegados, por lo tanto, a la función legislativa. En tal dirección, el legislador ha concebido instituciones como la vía gubernativa y la revocatoria directa. Además, puede haber lugar al control jurisdiccional de la actuación de la administración.» (sentencia 014 de 2004).

Según la Corte Constitucional, la revocación de actos administrativos «...es la manifestación de la facultad de la administración de **excluir un acto del mundo jurídico**, bien para ajustar su ejercicio al ordenamiento jurídico o también para adecuarlo al interés público o social o por razones de equidad.» (C-014 de 2004) [se resalta].

**2.6.2 Revocación directa de actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias.** La revocación directa de tales actos, en cuanto a la competencia de la Procuraduría General de la Nación, está consagrada en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002, así:

**ARTÍCULO 122. PROCEDENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 47 de la Ley 1474 de 2011.> Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió. El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo. [...]

**ARTÍCULO 123. COMPETENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 1474 de 2011.> Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

**PARÁGRAFO.** El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, en este último evento cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá la decisión correspondiente.

**ARTÍCULO 124. CAUSAL DE REVOCACIÓN DE LOS FALLOS SANCIONATORIOS.** <Artículo modificado por el artículo 49 de la Ley 1474 de 2011> En los casos referidos por las disposiciones anteriores, los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio son revocables sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse.

Igualmente cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales.

**ARTÍCULO 125. REVOCATORIA A SOLICITUD DEL SANCIONADO.**

El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.

La Corte Constitucional<sup>10</sup> declaró exequibles las expresiones “sancionatorios” y “del sancionado” contenidas en las normas trascritas, al resolver la demanda de constitucionalidad formulada contra los artículos 123 y 125 parciales de la Ley 734 de 2002.

Los fines que se predicán de la revocación directa de actos administrativos regulada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo también lo son de la de actos sancionatorios de carácter disciplinario, con la diferencia que aquellos no se pueden recovar después de que se haya *notificado el auto admisorio de la demanda* contra los mismos, salvo oferta de revocación que podrá formular la autoridad demandada en el curso del proceso judicial, en tanto que los actos sancionatorios de naturaleza disciplinaria pueden ser revocados directamente por el procurador general de la Nación «*aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva.*», como lo estipula la norma.

Sobre el tema, la Corte Constitucional, en la sentencia C- 206 de 2012, expuso: «*4.2.2 En materia disciplinaria, la revocatoria directa constituye una excepción a la estabilidad de la decisión ejecutoriada que pone fin al proceso, y se justifica por la importancia de los valores que busca proteger. No se trata de una instancia para controvertir de fondo las providencias, ni un recurso de la vía gubernativa: es un mecanismo de que dispone la administración para el control y la rectificación de sus propios actos, sin que sea preciso para ello acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. [...]. Dadas las causales previstas en la ley, de oficio o a petición de parte, la administración está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. [...]. Al garantizar tanto el imperio de la Constitución como los derechos fundamentales, sin duda que la revocatoria, como figura dentro de nuestro ordenamiento, está asociada a la supremacía de la Constitución.*» (se resalta).

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-014 del 20 de enero de 2004, Sentencia C-306 de 2012.

Ahora bien, la revocación de actos sancionatorios es posible realizarla porque, como lo ha sostenido la jurisprudencia, ni el principio de seguridad jurídica, ni el principio de justicia material tienen valor absoluto. *«El primero, porque la imposibilidad absoluta de remover del mundo jurídico un fallo disciplinario, conduciría en muchos supuestos al sacrificio de la justicia material. [...]Y el segundo, porque en aras de la promoción de un orden justo, a la administración no le está dado desconocer el efecto vinculante de sus propios fallos disciplinarios pues ello desconocería el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos y vulneraría el principio de seguridad jurídica. Piénsese, en este caso, en la incertidumbre generada por la revocatoria generalizada de los fallos disciplinarios. [...] La tensión entre, por una parte, el principio de seguridad jurídica y su manifestación a través del non bis in ídem y del principio de ejecutoriedad, y, por otra, el mandato de promoción de un orden justo y de realización de la justicia material, fue resuelta, en el ámbito del derecho disciplinario, permitiendo la revocatoria directa de los fallos sancionatorios...»* (sentencia C- 014 de 2004).

Resulta pertinente hacer mención de los recientes pronunciamientos de esta Colegiatura en torno a los efectos hacia el futuro (ex nunc)<sup>11</sup> de la revocación directa de actos administrativos.

Esta Sala, en sentencia de 17 de noviembre de 2016<sup>12</sup>, recordó *«...que la revocatoria directa es una figura que le permite a la administración excluir del mundo jurídico los efectos de una decisión que nació a través de medios contrarios al ordenamiento jurídico. Lo anterior, **únicamente con efectos ex nunc**, esto es **hacia el futuro**, de manera que la revocatoria de un acto administrativo per se no trae consigo el resarcimiento de perjuicios a favor de quien se ha visto afectado en un derecho durante el tiempo que el acto permaneció vigente.»*.

Para poner de manifiesto la evolución del precedente sobre el tema, en la misma providencia se remitió la Sala a pronunciamientos anteriores de esta Corporación; así, citó la sentencia de 15 de agosto de 2013, expediente 166-2007, de la sección segunda en la que sostuvo *«... que la revocatoria de actos administrativos por parte de la administración constituye un claro ejemplo del ejercicio del principio de la autotutela. [...] No obstante... no trae consigo los efectos de la clásica declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad, a saber, del control judicial, sino que constituye un “juicio de valor intrínseco”<sup>13</sup> que se traduce... en la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida únicamente hacia el futuro, esto es, ex nunc. [...] **Tal como lo sostiene,***

---

<sup>11</sup> Tesis opuesta sostuvo la Corporación en sentencia inhibitoria de 16 de septiembre de 1999, sección segunda, subsección B, CP Silvio Escudero Castro, expediente 14178, así: *«Ha reiterado la Corporación que cuando la revocatoria se funda en razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, surte efectos retroactivos, lo que quiere significar que las cosas vuelven al estado en que se encontraban en el momento de la expedición del acto revocado. [...] Es por ello, que habrá de emitirse en el presente proceso decisión inhibitoria por sustracción de materia.»*

<sup>12</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, CP César Palomino Cortés, expediente 13001-23-33-000-2013-00149-01(2677-15)

<sup>13</sup> Ver sentencia de 13 de mayo de 2009. Rad. 15652. MP. Myriam Guerrero de Escobar. Sala plena de lo contencioso administrativo, sección tercera.

**en forma mayoritaria, la doctrina y la jurisprudencia, la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, ex tunc, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, esto es, hacía el futuro y, en segundo lugar, porque en virtud del principio de legalidad no hay duda de que el acto administrativo ha cumplido sus efectos, a lo que se suma su ejecutividad y ejecutoriedad, entendidas éstas como la eficacia que el acto comporta de cara a su cumplimiento, así como la capacidad que tiene la administración para hacerlo cumplir sin necesidad de la intervención de autoridad distinta.»** (se resalta); recordó también la sentencia de 16 de julio de 2002 de la Sala Plena del Consejo de Estado, expediente IJ 029, C.P. Ana Margarita Olaya Forero, en la que manifestó «... **el acto de revocación es una decisión administrativa que rige hacia el futuro.** En esa medida, la recuperación de los dineros indebidamente pagados sólo es posible lograrlo por conducto del juez, que es el competente para definir bien el restablecimiento del derecho y/o la reparación del daño o éste solamente, según se trate de la acción contenciosa que sea precisa instaurar.» (se resalta).

**2.6.3 Caso concreto.** Con la revocación de los actos acusados quedó sin sustrato jurídico y material la demanda, razón por la cual se torna improcedente realizar examen de legalidad sobre ellos, por cuanto fueron *excluidos del mundo jurídico* en el curso de la presente actuación judicial.

Esta Corporación<sup>14</sup> ha expresado que «...cuando un acto administrativo ilegal desaparece del mundo jurídico por virtud de la revocatoria directa o bien como consecuencia de la prosperidad de los recursos interpuestos en su contra, deja de existir como objeto de acción jurisdiccional de nulidad...».

Además, carece de objeto emitir un pronunciamiento de fondo, máxime si, más allá de la mera revocación, el Inpec, entidad para la cual el demandante venía prestando sus servicios, le restableció sus derechos al haberlo reintegrado al cargo y pagado los salarios y emolumentos dejados de percibir durante el tiempo que estuvo separado del empleo, como lo dispuso a través de la Resolución 3174 de 4 de septiembre de 2012 (ff. 171 a 172), asunto que constituía las súplicas de la demanda; así lo reconoce el apoderado del actor: « *El señor John Jairo Roa Peñaranda permaneció por fuera de su cargo por más de un año generando gran angustia y desequilibrio en su vida familiar y económica, ... pues a pesar de que los salarios dejados de recibir fueron cancelados posteriormente .... generó consecuencias en su vida familiar*» (ff. 301 a 302).

Por otra parte, la acción judicial que nos ocupa fue instaurada ante esta Corporación el 23 de marzo de 2012 (f. 106, dorso), es decir, en vigencia del Código Contencioso Administrativo, y admitida el 20 de abril siguiente (f. 109); la revocación de los actos acusados aconteció el 27 de julio de 2012 (f. 275) y el reintegro del demandante al Inpec tuvo lugar el 4 de septiembre siguiente (f. 171),

---

<sup>14</sup> Sentencia de 24 de agosto de 1998, sección tercera, C.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 13685.

o sea, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda a las entidades, que lo fue el 21 de septiembre (ff. 126 y 132) y a la fijación en lista que ocurrió del 2 al 16 de octubre del mismo año.

Observa la Sala que, como el CCA permitía corregir o aclarar la demanda hasta el último día de fijación en lista, de acuerdo con el artículo 208<sup>15</sup>, el actor tuvo la oportunidad de hacerlo para incluir como acusados el de revocación, en la parte que no le restableció todos los derechos que pretendía, y en el mismo aspecto el acto con el cual se llevó a cabo el reintegro al cargo del Inpec, pero no lo hizo, pese a que el 3 de diciembre de 2012 adicionó la demanda por otras razones (f. 179) y la fijación en lista de esta última fue del 21 de mayo al 4 de junio de 2013 (f. 181).

Si bien el artículo 138 del CCA disponía que “... *Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo **modifiquen** o **confirman**; pero si fue revocado, sólo procede demandar la **última decisión***” (se resalta), debe entenderse que es en el marco de la misma norma, dada su redacción, es decir, que tal revocación sea el resultando de uno de los fines de la apelación (revocación, aclaración o modificación del acto impugnado).

Asunto distinto es la *revocación directa oficiosa* de los actos administrativos, y en particular los de las sanciones disciplinarias que, como cualquier otro acto, podían dar lugar a nuevo agotamiento del procedimiento administrativo general en términos del CPACA y ser objeto de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en cuanto no hayan ordenado el restablecimiento de todos los derechos, como pudo haber ocurrido en el presente caso respecto del acto que revocó los demandados y del que ordenó el reintegro al Inpec, expedidos en vigencia del nuevo Código; pero, como ya se advirtió, no fueron acusados, pese a que el actor pudo haberlo hecho hasta la fijación en lista, que fue posterior a ellos, amén de que contra el primero no se concedieron recursos (f. 170) y el segundo expresamente se los negó al actor (f. 172).

Así resolvió esta Colegiatura<sup>16</sup> un caso similar: «...aquí el acto que revocó dejó sin piso no solo la declaratoria de nulidad solicitada, [...] sino también el restablecimiento buscado que implicaba el reconocimiento económico deprecado. El restablecimiento es consecuencia de la declaración de nulidad de los fallos en cuestión que han sido sustraídos del mundo jurídico por el **acto que los revocó cuya legalidad se presume, y que es susceptible de ser cuestionado**

---

<sup>15</sup> «**ARTICULO 208. ACLARACION O CORRECCION DE LA DEMANDA.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 47 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989.> Hasta el último día de fijación en lista podrá aclararse o corregirse la demanda. En tal caso, volverá a ordenarse la actuación prevista en el artículo anterior, pero de este derecho sólo podrá hacerse uso una sola vez.»

<sup>16</sup> Sentencia inhibitoria de 5 de junio de 2014, Consejo de Estado, sección segunda, subsección A, CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 11001-03-25-000-2011-00093-00(0322-11).

**judicialmente** en razón a que este acto no adujo argumento alguno con relación al restablecimiento de carácter económico que se pretendía consecuencia de la declaratoria de nulidad de los fallos sancionatorios, por lo que anota la Sala que frente a este restablecimiento económico no se agotó vía gubernativa y por tanto no es posible emitir pronunciamiento en este tema. **No encuentra la Sala que el acto administrativo que revocó las sanciones haya sido objeto de demanda estando posibilitado procesalmente para incluirlo [...] y por tanto al no haber sido objeto de demanda mal puede la Sala emitir un pronunciamiento frente a la legalidad de un acto que no ha sido cuestionado, so pretexto de hacer un restablecimiento del derecho de carácter económico que estaba atado a los actos enjuiciados y cuya revocatoria ha dejado sin efectos. Por lo anterior y como los actos demandados han sido revocados en el curso de este proceso la Sala habrá de inhibirse, por sustracción de materia, y declarará probada de oficio la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa por el restablecimiento económico pretendido y porque no fue objeto de demanda el acto que revocó la sanción.»** (se destaca).

De manera que como los actos de la Procuraduría aquí demandados fueron revocados oficiosamente en el transcurso de este proceso, es decir, excluidos del ordenamiento jurídico, y no fueron demandados el que revocó la sanción ni el que ordenó el reintegro en la parte que no hayan restablecido totalmente los derechos y pretensiones reclamados, y en consideración a que la revocación surtió efectos hacia el futuro (*ex nunc*) [por lo tanto, no debatidos en la actual controversia], la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento de fondo, por carencia de objeto.

## **2.7 Otros aspectos procesales.**

**2.7.1 Condena en costas.** No se procederá a ello respecto de las partes, dado que en el prisma del artículo 171 del CCA no se advierte, en síntesis, abuso en la actuación, en la medida en que, como lo ha sostenido esta corporación<sup>17</sup>, la oposición carece de temeridad porque quien la presentó le asiste un fundamento razonable. Tampoco se detecta una injustificada falta de colaboración o proceder con interés meramente dilatorio que conduzca a considerar que incurrieron en una conducta reprochable que la obligue a alguna de ellas a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

---

<sup>17</sup> Sentencia de 18 de febrero de 1999; radicado 10775, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

1º. Declárase no probada la excepción *de falta de legitimación en la causa por pasiva* opuesta por el Inpec.

2º. Declárase inhibida esta Sala para pronunciarse de fondo sobre la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor John Jairo Roa Peñaranda contra la Nación, Procuraduría General de la Nación, y el Inpec, de conformidad con la motivación.

3º. No condenar en costas a la parte demandante.

4º. En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones que sean menester.

Notifíquese y cúmplase.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS