

**SISTEMA DE INFORMACION DE REGISTRO DE SANCIONES Y CAUSAS DE INHABILIDAD SIRI - El registro de condenas de carácter penal es un deber para la Procuraduría General de la Nación / ACTO DE SIMPLE EJECUCION - La anotación de una condena de carácter penal en el SIRI / EXCEPCION DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA - Probada de oficio por no estar dirigida la demanda contra un acto administrativo de carácter demandable: Anotación en el SIRI**

El registro de una condena de carácter penal en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), no es una decisión que pueda adoptarse en forma discrecional por parte de la Procuraduría General de la Nación. Antes por el contrario, se trata de un deber legal cuya ejecución y cumplimiento recae en la División de Registro y Control y Correspondencia de ese organismo de control, en los términos del artículo 18° del Decreto Ley 262 de 2000, en donde se dispone: Artículo 18. División de Registro y Control y Correspondencia. La División de Registro y Control y Correspondencia tiene las siguientes funciones: [...] 6. Registrar las sentencias penales que sean comunicadas por los jueces de conformidad con lo dispuesto en la ley. Como quiera que los cuestionamientos planteados por el actor en este proceso se orientan a desvirtuar la legalidad de un acto de mera ejecución realizado por la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del deber legal ya referido, considera la Sala que las pretensiones de la demanda no tienen ninguna vocación de prosperidad. La anotación de una condena de carácter penal en el SIRI, comporta sin duda alguna un acto de simple ejecución que no tiene los alcances de un acto definitivo, pues no es dable afirmar que con el registro efectuado se haya puesto fin a una actuación administrativa o se haya creado, modificado o extinguido una situación administrativa de carácter individual, particular y concreto. A propósito del tema, vale la pena recordar que los artículos 49 y 50 del C.C.A son claros al prescribir que sólo pueden impugnarse los actos administrativos definitivos, esto es, “[...] aquellos que ponen fin a una actuación administrativa o crean una situación jurídica particular” (...) En todo caso, no huelga subrayar que el Consejo de Estado excepcionalmente ha admitido la posibilidad de que algunos actos de ejecución, sean objeto de juzgamiento en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando quiera que la administración, al cumplir los designios de la autoridad judicial que dictó la sentencia que se quiere cumplir, rebase los alcances precisos de la misma (...) considerando que en el proceso bajo examen no se acreditó que las actuaciones desarrolladas por la Procuraduría General de la Nación, hayan desbordado los alcances de la sanción penal impuesta al señor NAVARRETE LOZANO, se concluye que su juzgamiento es improcedente por esta vía procesal. Con fundamento en tales circunstancias, la Sala, invocando la facultad que le confiere el artículo 164 inciso segundo del Código Contencioso Administrativo, declarará de manera oficiosa que la demanda es sustancialmente inepta, por no estar dirigida contra un acto administrativo de carácter demandable y, por lo mismo, se verá precisada a adoptar una decisión inhibitoria, ante la imposibilidad de hacer un pronunciamiento de fondo con respecto a la legalidad del acto de mera ejecución que aquí se controvierte.

**FUENTE FORMAL:** LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 174 / DECRETO 262 DE 2000 – ARTICULO 18 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 49 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 50 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 164

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el control jurisdiccional de los actos de ejecución ver sentencias, Consejo de Estado, del 26 de marzo de 2009, Radicado 1999-00414-01, M.P. Martha Sofía Sanz Tobón; del 6 de marzo de 2003, Radicado 6058-01, M.P.

Nicolás Pajaro Peñaranda; del 9 de agosto de 1991, Radicado 5934, M.P. Julio César Uribe Acosta; y del 4 de septiembre de 1997, Radicado 4598, M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil once (2011)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2008-00020-00**

**Actor: JOSE IGNACIO NAVARRETE LOZANO**

**Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

**Referencia; ACCION DE NULIDAD**

Procede la Sala a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por el ciudadano JOSÉ IGNACIO NAVARRETE LOZANO, contra el acto administrativo por medio del cual se dispuso la inclusión de su nombre en el Sistema de Información y Causas de Inhabilidad – SIRI- de la Procuraduría General de la Nación, por una sanción de arresto que le fue impuesta por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano el 21 de junio de 1995.

**I.- LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., el actor solicita que se acceda a las siguientes,

**1. Pretensiones:**

“1.- Que es Nulo el acto administrativo por el cual se dispuso por el Procurador General de la Nación, o quien haya hecho sus veces por delegación, la inclusión del señor JOSÉ IGNACIO NAVARRETE LOZANO en el SIRI, bajo el No. “200330467”, por una pena de arresto de 2 años, impuesta por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano, el 21 de junio de 1995.

2.- Que como consecuencia de la declaración anterior, y como el acto deja detener vida jurídica, ordénese a LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, retirar de su base de datos dicho registro, y publicar con igual despliegue en su página electrónica.

3.- Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comuniquen a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes”<sup>1</sup>

## **2.- Hechos**

El actor, señor JOSÉ IGNACIO NAVARRETE LOZANO, postuló su nombre como candidato del partido Alas Equipo Colombia a la Alcaldía del Municipio de Bahía Solano para el periodo constitucional 2008-2010, obteniendo la mayor votación en los comicios realizados el día 30 de octubre de 2001. El día 11 de octubre de ese mismo año, esto es, antes de la fecha del certamen electoral, la Procuraduría General de la Nación incluyó su nombre en una lista de candidatos inhabilitados, pues el 21 de junio de 1995 había sido condenado por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano a la pena de arresto de dos (2) años e interdicción de derechos para el ejercicio de funciones públicas por el mismo tiempo, sanción que fue registrada en la Procuraduría el 27 de febrero de 1997. Al incluir su nombre en dicho listado, la entidad demandada no tuvo en cuenta que el 26 de septiembre de 2002 la condena impuesta se había declarado extinguida por pena cumplida.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, tomando en consideración el registro en mención, emitió la orden de no contabilizar los votos que se depositaron a favor del demandante, la cual fue dejada sin efectos por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá mediante sentencia de tutela del 19 de octubre de 2007. En cumplimiento de la misma, el 1º de noviembre de 2007 la Registraduría de Estado Civil de Bahía Solano le hizo entrega de la credencial que lo acreditaba como Alcalde del Municipio, por haber obtenido en las urnas la mayoría de votos, declaratoria de elección que fue demandada por la Procuradora Séptima delegada ante el Consejo de Estado.

En el proceso respectivo, que se adelantó ante el Juzgado Tercero Administrativo de Quibdó, se decretó la suspensión provisional de la elección, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Chocó el 28 de noviembre de 2007.

---

<sup>1</sup> Folio 146 de este Cuaderno.

Además de lo expuesto, el demandante puso de presente que el Gobernador del Chocó, mediante Decreto No. 084 del 10 de febrero de 2000 emanado de su Despacho, lo nombró como Alcalde del mencionado Municipio, nombramiento que fue demandado por un tercero en ejercicio de la acción electoral ante el Tribunal Administrativo del Chocó, decretándose la suspensión provisional del referido decreto, medida que posteriormente fue revocada por el Consejo de Estado, por considerar, según lo asegura el demandante, que éste *“no estaba impedido para asumir el cargo de alcalde”* y porque *“el delito endilgado no estaba dentro del marco de la afectación al patrimonio del Estado”*.

Destacó, por otra parte, que al ser sancionado penalmente, el juez de la causa no le impuso una condena en perjuicios *“[...] por cuanto no se estableció que con la infracción la administración Municipal los hubiera sufrido.”*

Aparte de lo anterior, el 13 de noviembre de 2007, el demandante formuló un derecho de petición ante el Procurador General de la Nación con el fin de establecer cuál es el acto administrativo que sirvió de fundamento al registro de la ya mencionada inhabilidad, el cual se respondió señalando que dicho fundamento era la sanción reportada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano y *“[...]que el mérito para dicho reporte se contiene en lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000”*.

Por otra parte, en el mes de junio de 2008, la Procuraduría Regional del Chocó, dentro del proceso identificado con el número 088-9980-2008, decidió sancionar al actor con destitución del cargo e inhabilidad por diez (10) años por encontrarlo responsable de la falta que se le imputó en esa actuación disciplinaria.

### **3.- Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora indicó como violados el preámbulo de la Constitución Política y los artículos 1º, 2º, 4º y 25 de la misma normativa, así como los artículos 2º, 43 de la Ley 153 de 1887, 95 de la Ley 136 de 1994, y 38 numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

Al explicar el concepto de su violación, el demandante concretó sus cuestionamientos, señalando que mientras el preámbulo de la Carta define como obligación del Estado colombiano asegurar a sus integrantes el trabajo y la

igualdad y a pesar de que el artículo 2° superior reafirma el respeto debido a la dignidad humana, al trabajo y la solidaridad, todo lo cual prevalece sobre las demás disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, por virtud de lo dispuesto en el artículo 4° de la Constitución, el Procurador General de la Nación decidió extralimitarse en el ejercicio de sus funciones al retirarlo de la contienda electoral a pesar de ser considerado por su comunidad como un líder idóneo, en vez de proteger a la sociedad de la presencia de otros dirigentes públicos que sí estaban cuestionados.

Considera el actor que se incurrió además en una falsa motivación, pues la supuesta inhabilidad es inexistente, toda vez que el artículo 95 de la Ley 136 de 1994 no la consagraba y la ley 617 de 2000, que sí la contiene, no puede ser aplicada de manera retroactiva. Al desarrollar el argumento, recalcó que la sentencia del 21 de junio de 1995, lo condenó a dos (2) años de arresto “[...] es decir, [a] pena privativa de la libertad no superior a dos (2) años, límite de la norma vigente para ese momento [...]” en tanto que el numeral 1° artículo 95 de la ley 136 de 1994, establece que no puede ser elegido o designado alcalde quien *“Haya sido condenado por más de dos años a pena privativa de la libertad entre los diez años anteriores a su elección, excepto cuando se trata de delitos políticos y culposos, siempre que no hayan afectado el patrimonio del Estado.”*

En ese sentido, al darse aplicación al artículo 37 numeral 1° de la ley 617 de 2000, se violó el principio de irretroactividad de la ley. Para ilustrar sus afirmaciones, transcribió el texto de dicho precepto, en donde, como bien se puede apreciar, se suprimió la referencia que se hacía a los dos años. La norma en cita, prescribe que no puede ser elegido ni nombrado como Alcalde *“Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal, o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.”*

Luego de hacer algunas consideraciones con respecto a la aplicación de la ley en el tiempo, concluyó el demandante que como la condena que le fue impuesta el 21 de junio de 1995 lo sanciona por conductas realizadas en el año 1990, no podía aplicársele retroactivamente el artículo 37 numeral 1° de la ley 617 de 2000, por virtud de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 153 de 1887.

En ese mismo orden de ideas, considera que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2° y 44 de la ley 153 de 1887, debió tenerse en cuenta que lo previsto en el artículo 37 numeral 1° de la ley 617 de 2000 no podía serle aplicado, pues lo allí previsto fue regulado por una ley posterior, la 734 de 2002, en cuyo artículo 38 numeral 1° se prescribe que constituye inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, *“Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.”*

En efecto, mientras el artículo 2° de la ley 153 de 1887 establece que *“La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.”*, el artículo 44 de la misma ley dispone que *“En materia penal la ley favorable o permisiva prefiere en los juicios a la odiosa o restrictiva, aún cuando aquella sea posterior al tiempo en que se cometió el delito. Esta regla favorece a los reos condenados que estén sufriendo su condena...”*

En ese orden de ideas, la normatividad aplicable al caso particular debería ser la contenida en la Ley 734 de 2002, no solo por ser posterior a la Ley 617 de 2000 sino por ser mucho más favorable, al establece que la inhabilidad se aplica a quienes hayan sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro (4) años.

Añadió a lo expuesto que la sentencia condenatoria fue muy clara al señalar que en el proceso penal no se había establecido que con el Municipio se hubiere perjudicado con la comisión del ilícito, y por ello, no fue condenado al pago de perjuicios.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado de la Procuraduría General de la Nación, al defender la legalidad del acto demandado, señaló que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano, mediante sentencia del 21 de junio de 1995 condenó al actor por la comisión de una conducta delictiva, imponiéndole una pena privativa de la libertad consistente en dos (2) años de arresto.

Al controvertir los argumentos de la demanda, puso de manifiesto que la División de Registro y Control de ese organismo de control, al registrar la inhabilidad derivada de una condena y al certificar las anotaciones que aparecen en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), está obrando en cumplimiento del deber legal consagrado en el artículo 174 de la Ley 734 de 2002, en virtud del cual le corresponde a dicha División llevar el registro de las inhabilidades derivadas de la imposición de una condena y expedir certificados que den cuenta de las mismas. Por lo mismo, su actuación no puede tildarse de irregular y resulta desatinado afirmar que al cumplir con esa obligación legal la Procuraduría haya decretado de manera arbitraria la muerte política del candidato, pues no es de su resorte definir si permite o no a determinado aspirante acceder o no a un cargo de elección popular, como equivocadamente lo entiende el actor, por tratarse precisamente de una causal de inhabilidad establecida por el legislador.

Con fundamento en los mismos argumentos no es dable predicar que con sus actuaciones la Procuraduría haya vulnerado los derechos al trabajo, a la dignidad humana y al solidaridad, pues los efectos derivados de una inhabilidad y las causales de inelegibilidad se encuentran determinados por el ordenamiento jurídico superior. Así las cosas, cuando ese organismo de control aplica las disposiciones constitucionales y legales, lejos de desproteger a la sociedad, está procurando garantizar la primacía del interés general. Por lo dicho, no se configura en el presente caso ninguna desviación ni abuso de poder.

Ahora bien, en lo que respecta propiamente a la causal de inhabilidad que se deriva de la imposición de una pena privativa de la libertad, el apoderado de la demandada advirtió que la misma no fue incorporada en nuestro ordenamiento por la Ley 617 de 2000, pues el artículo 43 numeral 1º la Ley 200 de 1995 ya la contemplaba dentro del régimen de inhabilidades.

En tales circunstancias, resulta claro que desde 1995 el señor NAVARRETE LOZANO se encontraba inhabilitado para ejercer cargos públicos, dado que el 21 de junio de ese año el Juzgado Promiscuo de Bahía Solano había proferido la sentencia condenatoria en contra suya.

En cuanto a la aplicación del principio de favorabilidad, el apoderado de la demandada precisó que el artículo 95 de la Ley 136 de 1994 relacionado con el

régimen de inhabilidades, fue derogado por el artículo 177 de la Ley 200 de 1995. A continuación indicó que el designio del legislador cuando elaboró la Ley 617 de 2000, fue el de evitar que la elección de alcaldes municipales, recaiga personas que hubiesen sido condenadas a pena privativa de la libertad excepto por delitos culposos o políticos. Aseguró igualmente que la Ley 617 de 2000 al ocuparse del tema de las inhabilidades para elegir alcaldes, ratificó lo establecido por el numeral 1º del artículo 43 de la Ley 200 de 1995, en cuanto a la imposibilidad de elegir personas sancionadas en un proceso penal con este tipo de condenas. En últimas, el artículo 37 numeral 1º de la Ley 617 de 2000 vino a subrogar el texto del artículo 43 numeral 1º de la Ley 200 de 1995.

Tal como se anotó anteriormente, el demandante alega que las condiciones de inelegibilidad que aplican a quienes aspiran a ser elegidos como Alcaldes Municipales, son aquellas que se encuentren vigentes al momento de verificarse la elección, y por lo mismo considera que al haber sido sancionado antes de la promulgación de la Ley 617 de 2000, no resultaba jurídicamente viable la aplicación retroactiva del artículo 37 numeral 1º de la Ley 617 de 2000. Frente a ese argumento, el apoderado de la entidad demandada reiteró que el artículo 43 numeral 1º de la Ley 200 de 1995 ya establecía esa causal de inhabilidad.

En cuanto a las inhabilidades consagradas en el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, manifestó que allí sólo se consagran las que se refieren al desempeño de los cargos públicos "*en general*", sin que ello implique que hayan desaparecido las causales comprendidas en regímenes especiales, como el que se establece en la Ley 617 de 2000 respecto de los servidores públicos del orden municipal. Al socaire de lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Fundamental, concluyó que las inhabilidades establecidas en esa ley no son excluyentes de las disposiciones constitucionales.

## **II.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

En sus alegatos de conclusión, las partes reiteraron los mismos argumentos expuestos en la demanda y en su contestación.



### III.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público que actúa ante esta Corporación, luego de reseñar los principales argumentos aducidos por las partes, solicitó que no se accediera a las pretensiones de la demanda, acogiendo el análisis formulado por la Procuraduría General de la Nación en su escrito de contestación. Al explicar la razón de su postura, concluyó que ante la demostrada imposición de la pena privativa de la libertad al demandante, la misma se erige como causal de inhabilidad para acceder al cargo de alcalde desde la época en que cobró ejecutoria dicha providencia, esto es, desde el año de 1997, por encontrarse prevista la Ley 200 de 1995, disposición esta que se reiteró en la Ley 617 de 2000.

### IV.- DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

#### CONSIDERACIONES

##### 1.- Problema jurídico a resolver

Teniendo en cuenta las pretensiones consignadas en la demanda, se trata de establecer si es o no contrario al ordenamiento jurídico *“el acto administrativo por el cual se dispuso por el Procurador General de la Nación, o quien haya hecho sus veces por delegación, la inclusión del señor JOSÉ IGNACIO NAVARRETE LOZANO en el SIRI, bajo el N°. “200330467”, por una pena de arresto de 2 años, impuesta por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano, el 21 de junio de 1995”*.

##### 2.- Análisis de los cargos.

Tal como quedó consignado en las páginas que anteceden, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano impuso al señor JOSÉ IGNACIO NAVARRETE LOZANO una pena privativa de la libertad de dos (2) años e interdicción de derechos para el desempeño de funciones públicas por el mismo tiempo, en razón

de haber incurrido en una conducta delictiva: Dicha sanción fue registrada por la Procuraduría General de la Nación en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), el día 27 de febrero de 1997, bajo el número 200330467, mediante actuación ésta que fue adelantada por la División de Registro y Control y Correspondencia de dicha entidad.

En cuanto concierne al registro de las sanciones disciplinarias en el Sistema antes mencionado, el artículo 174 de la Ley 734 de de 2002, “*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”, prescribe lo siguiente:

**Artículo 174. Registro de sanciones.** Las sanciones penales y disciplinarias, las inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las decisiones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas contra servidores, ex servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía, **deberán ser registradas en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes.** *[El subrayado es ajeno al texto]*

El funcionario competente para adoptar la decisión a que se refiere el inciso anterior o para levantar la inhabilidad de que trata el parágrafo 1o. del artículo 38 de este Código, deberá comunicar su contenido al Procurador General de la Nación en el formato diseñado para el efecto, una vez quede en firme la providencia o acto administrativo correspondiente.

La certificación de antecedentes deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y, en todo caso, aquellas que se refieren a sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes en dicho momento.

Cuando se trate de nombramiento o posesión en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se certificarán todas las anotaciones que figuren en el registro.

Como bien se puede observar, el registro de una condena de carácter penal en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), no es una decisión que pueda adoptarse en forma discrecional por parte de la Procuraduría General de la Nación. Antes por el contrario, se trata de un deber legal cuya ejecución y cumplimiento recae en la División de Registro y Control y Correspondencia de ese organismo de control, en los términos del artículo 18° del Decreto Ley 262 de 2000, en donde se dispone:

**Artículo 18. División de Registro y Control y Correspondencia.** La División de Registro y Control y Correspondencia tiene las siguientes funciones:

[...]

**6. Registrar las sentencias penales que sean comunicadas por los jueces** de conformidad con lo dispuesto en la ley. *[El subrayado es ajeno al texto]*

Como quiera que los cuestionamientos planteados por el actor en este proceso se orientan a desvirtuar la legalidad de un acto de mera ejecución realizado por la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del deber legal ya referido, considera la Sala que las pretensiones de la demanda no tienen ninguna vocación de prosperidad. La anotación de una condena de carácter penal en el SIRI, comporta sin duda alguna un acto de simple ejecución que no tiene los alcances de un acto definitivo, pues no es dable afirmar que con el registro efectuado se haya puesto fin a una actuación administrativa o se haya creado, modificado o extinguido una situación administrativa de carácter individual, particular y concreto.

A propósito del tema, vale la pena recordar que los artículos 49 y 50 del C.C.A son claros al prescribir que sólo pueden impugnarse los actos administrativos definitivos, esto es, “[...] aquellos que ponen fin a una actuación administrativa o crean una situación jurídica particular”<sup>2</sup>

En lo que atañe específicamente al control jurisdiccional de los actos administrativos de ejecución, la Sala, mediante sentencia de 6 de marzo de 2003, con ponencia del doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, expediente 6058-01, expresó:

Son actos administrativos de ejecución los que expide la Administración en cumplimiento de un fallo judicial, que **no son pasibles de control jurisdiccional por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho**, por lo siguiente:

De conformidad con lo establecido en el artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, **los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo.** A su turno, el artículo 50 ibídem, definió que son actos definitivos, los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y que los actos de

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de fecha 26 de marzo de 2009, Radicación número: 25000-23-24-000-1999-00414-01, Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON.

trámite solo ponen fin a una actuación cuando, por su contenido, hagan imposible continuarla.

En ese contexto normativo, se advierte que **únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, de modo tal que los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control; toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.**

[...]

Esta corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que **tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que creen situaciones jurídicas nuevas o distintas, que no es del caso.**

[...] De modo que en lo atinente a esa petición **los actos acusados no son susceptibles de ser examinados por esta jurisdicción, toda vez que de llegarse a declarar su nulidad, se estaría ante la repetición de lo que ya fue ordenado en la sentencia.**

Si no fuera de esta manera, todo acto dictado en cumplimiento de una sentencia podría dar lugar a la iniciación de otro proceso contencioso administrativo, con lo cual se haría interminable la resolución del conflicto y desconocería la cosa juzgada, ya que la sentencia judicial, define una relación jurídica determinando derechos y obligaciones a cargo de las partes, los que no pueden ser discutidos dada la intangibilidad, de la cosa juzgada. *[El subrayado es ajeno al texto]*

En todo caso, no huelga subrayar que el Consejo de Estado excepcionalmente ha admitido la posibilidad de que algunos actos de ejecución, sean objeto de juzgamiento en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando quiera que la administración, al cumplir los designios de la autoridad judicial que dictó la sentencia que se quiere cumplir, rebase los alcances precisos de la misma. Es así como en sentencia proferida el 9 de agosto de 1991, expresó:

“Todo 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>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1991, expediente núm. 5934, actora Sociedad Atuesta Guarín y Pombo Ltda., consejero ponente Dr. Julio César Uribe Acosta.

En consonancia con lo anterior, en providencia calendada el 4 de septiembre de 1997, expediente 4598, de la cual fuera ponente el Dr. ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ, la Sala sostuvo:

“[...] aun cuando a primera vista podría pensarse que por contener el acto administrativo acusado la decisión de dar cumplimiento a una providencia judicial pudiera estar enmarcado dentro de los actos de ejecución, no susceptibles de enjuiciamiento ante esta Jurisdicción, habida cuenta que de tal acto se predica en la demanda que no se limitó a dar cumplimiento a una decisión judicial sino que, además, impuso obligaciones a la sociedad actora no previstas en la sentencia a ejecutar que le sirvió de fundamento, ni en norma legal alguna, en cuanto a este aspecto se refiere no puede considerarse el mismo como un simple acto de ejecución, razón por la cual es posible de enjuiciamiento a través de la acción instaurada”.<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta el sentido de las anteriores providencias y considerando que en el proceso bajo examen no se acreditó que las actuaciones desarrolladas por la Procuraduría General de la Nación, hayan desbordado los alcances de la sanción penal impuesta al señor NAVARRETE LOZANO, se concluye que su juzgamiento es improcedente por esta vía procesal.

Con fundamento en tales circunstancias, la Sala, invocando la facultad que le confiere el artículo 164 inciso segundo del Código Contencioso Administrativo, declarará de manera oficiosa que la demanda es sustancialmente inepta, por no estar dirigida contra un acto administrativo de carácter demandable y, por lo mismo, se verá precisada a adoptar una decisión inhibitoria, ante la imposibilidad de hacer un pronunciamiento de fondo con respecto a la legalidad del acto de mera ejecución que aquí se controvierte.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **F A L L A**

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de fecha 4 de septiembre de 1997, expediente 4598, Consejero ponente, Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz,

**DECLARASE** probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y, en consecuencia, **INHIBESE** de hacer un pronunciamiento de fondo.

En firme esta decisión, archívese el expediente.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 25 de agosto de 2011.

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**  
Presidente  
Ausente con permiso

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**    **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**