**ACTOS ADMINISTRATIVOS / Tipos / De trámite e interlocutorios / Los segundos son susceptibles de control jurisdiccional y los primeros solo si la decisión que en ellos se adopta impida continuar con la actuación administrativa.**

Los [de trámite] constituyen actos intermediarios, previos o preparatorios que le dan impulso a la actuación administrativa, que se finiquita con la expedición de los segundos que contienen la voluntad de la administración creadora de derechos o efectos jurídicos. No sucede lo mismo con los actos definitivos que, por el contrario, sí son pasibles de recursos, además, pueden ser acusados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto al plasmarse la voluntad de la administración pueden ser objeto de control a fin de establecer si están incurso en alguna causal de nulidad, contempladas en el artículo 137 del CPACA. Ahora bien, el artículo 43 *ibídem* señala la posibilidad de que actos de trámite puedan convertirse o terminar siendo actos definitivos en la medida en que la decisión allí asumida impida continuar con la actuación administrativa, lo que habilita el ejercicio del control jurisdiccional. En síntesis, una misma actuación administrativa puede acarrear que el acto final o definitivo se enjuicie, así como también los actos preparatorios que muten a definitivos. Otra de las características determinantes de que un acto administrativo es definitivo y susceptible de control de legalidad es precisamente que produzcan efectos jurídicos, es decir, que contengan la voluntad de la administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, independientemente la denominación que se le otorgue (oficio, resolución, decreto, circular, acta, instrucción, etc.).

**EXCEPCIÓN PREVIA DE INEPTA DEMANDA / Aplicación en lo contencioso administrativo.**

En la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede configurarse la inepta demanda cuando se incumplen las cargas procesales especiales previstas en el Capítulo III del Título V del CPACA y las generales del CGP. El artículo 162 del CPACA contempla los requisitos formales de la demanda. Allí se enlista las formalidades con que se debe acompañar el escrito introductorio, es decir, la designación de las partes, los hechos y omisiones que fundamenten las pretensiones, lo que se pretenda expresado con claridad, los fundamentos de derecho, la petición de pruebas, la estimación razonada de la cuantía y el lugar de notificación de las partes y sus apoderados.

**ACTOS ADMINISTRATIVOS / Cuando no definen una situación jurídica particular no son susceptibles de control jurisdiccional.**

Se puede concluir con absoluta claridad que las Resoluciones Nros. 074 de 2017, 07 de 2018 y 025 de 2018, dictadas por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Tunja, solo tuvieron como propósito ejecutar la medida de suspensión provisional de Héctor Mauricio Sánchez Abril en su condición de Concejal, obligación legal que nace en virtud del inciso tercero del artículo 4º de la Ley 974 de 2005. En ese sentido, aquellos no son actos administrativos pasibles de control jurisdiccional, por cuanto, no definen la situación particular del accionante, pues, tal como se dijo, únicamente se encargaron de hacer efectiva la medida de suspensión adoptada por el Consejo de Control de Ética Alianza Verde, que tampoco es autoridad ni ejerce funciones administrativas.

**ACTOS ADMINISTRATIVOS / Actos de ejecución / No son susceptibles de control jurisdiccional.**

El Consejo de Estado, al hacer hincapié en varios pronunciamientos dictados en relación con la función que cumple el acto de ejecución, exaltó las características esenciales de un acto administrativo pasible de control judicial. Para ello, señaló: *“Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa , sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado*. *De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que “los actos 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”.*

**PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS / Sus decisiones no son ejercicio de autoridad administrativa / No son susceptibles de control jurisdiccional.**

Se descarta que los partidos o movimientos políticos ejerzan autoridad administrativa o función pública. Sus decisiones, dictadas incluso en el marco de un proceso disciplinario, no son actos administrativos, pues éstos necesariamente deben emanar de la Administración Pública y reflejar la manifestación de su voluntad. Así pues, acorde con el artículo 104 del CPACA, las decisiones emitidas por el Consejo de Control de Ética Alianza Verde no son materia de control de legalidad ante esta jurisdicción de lo contencioso administrativo, más aún cuando estas no están sujetas al derecho administrativo, sino a las reglas internas del partido o movimiento político.

**PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS / Sanciones emitidas por sus órganos de control solo son reprochables ante el Consejo Nacional Electoral.**

Las sanciones que impongan los partidos políticos a través de sus órganos de control instituidos para ejercer la potestad disciplinaria de sus afiliados o militantes solo son reprochables ante el Consejo Nacional Electoral. Y únicamente aquellas decisiones que asuma esta última serán controvertibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS / No son susceptibles de control jurisdiccional.**

Se deduce que las resoluciones demandadas, a pesar de que provienen de una autoridad administrativa, el Concejo municipal de Tunja, no contienen una decisión definitiva ni crean, extingue o modifican una situación particular y, en cambio, se dedican básicamente a cumplir una sanción de suspensión impuesta al demandante que no resultan susceptibles de control jurisdiccional y, las decisiones dictadas dentro del trámite del proceso disciplinario ético que se cursó en contra del señor Sánchez Abril, en su condición de Concejal de Tunja por el partido Alianza Verde, tampoco son actos administrativos pasibles de demanda ante esta jurisdicción, por no emanarse de una autoridad administrativa.

**EXCEPCIÓN PREVIA DE INEPTA DEMANDA / No se configura cuando el acto de mandado no es susceptible de control jurisdiccional / Se configura causal autónoma de rechazo.**

Los actos demandados que no son plausibles de control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no se pueden catalogar o enmarcar dentro de la excepción previa de ineptitud de la demanda, pues esta circunstancia constituye una causal autónoma de rechazo. De esa manera, la Sala considera que la decisión asumida por el a quo de declarar de oficio la excepción previa de inepta demanda en el presente asunto fue equivocada, pues asimiló el asunto no pasible de control al incumplimiento de los requisitos formales de la demanda, que, a criterio de esta Sala, si se acataron conforme los artículos 162, 163 y 166 del CPACA. De tal manera, que al configurarse la causal de rechazo del numeral 3 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, en el estudio de admisibilidad de la demanda, el Juez de primer grado ha debido por técnica jurídica proceder al rechazo de plano de la demanda, y no encuadrar tal falencia en una excepción previa que no se acompasa o acomoda.

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | REPÚBLICA DE COLOMBIA  http://images.google.com.co/url?q=http://www.cajpe.org.pe/infomacionporpaises/images/colombia_escudo.gif&usg=AFrqEzfgWyWgrhxYM1_HhyEayeIxMYvdTA  TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  SALA PRIMERA DE DECISIÓN | |

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: HÉCTOR MAURICIO SÁNCHEZ ABRIL Y OTROS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA-CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA

RADICACIÓN: 150013333009 201800132 01

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 1° de octubre de 2020, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, que declaró de oficio la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso.

1. **ANTECEDENTES**

**I.1. La demanda.**

Héctor Mauricio Sánchez Abril y otros, a través de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante **CPACA**), instauraron demanda contra el municipio de Tunja y el Concejo municipal de Tunja a fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones Nros. 074 del 26 de diciembre de 2017, 07 del 26 de enero de 2018 y 025 del 05 de abril de 2018, emitidas por la Mesa Directiva del Concejo municipal de Tunja.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitaron se condene a la entidad demandada a repararles los perjuicios materiales y morales que se les ocasionó con la expedición de los actos administrativos, en la modalidad de lucro cesante, daño emergente y daño moral.

**I.2. Resolución de la excepción de inepta demanda.**

El *a quo*, a través de la providencia de 1° de octubre de 2020, declaró, de oficio, la excepción de inepta demanda, y, en consecuencia, dio por terminado el proceso de la referencia.

Luego de hacer una amplia exposición sobre los actos definitivos de trámite y de aquellos que son susceptibles de control judicial, concluyó que las resoluciones acusadas no eran demandables, como quiera que solo se limitaron a cumplir la orden de suspensión emitida por el Consejo Nacional de Ética del Partido Alianza Verde.

Resaltó que el auto de 19 de diciembre de 2017, expedido por el Consejo Nacional de Ética del Partido Alianza Verde, que ordenó la suspensión del demandante en su condición de concejal y sus dos prórrogas, constituían los actos administrativos que definieron su situación particular y que, aparentemente, generaron la lesión alegada, los cuales ha debido demandar. En ese entendido, la fuente del daño proviene de la decisión unilateral del Consejo de Ética de suspenderlo, ante la cual no se agotó la vía administrativa.

Y, por último, señaló que se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de los requisitos formales, toda vez que no fueron demandados los actos administrativos que verdaderamente concretaron la situación del demandante, y además, porque no fue demandada la autoridad que los expidió, el Consejo de Ética del Partido Alianza Verdad.

**I.3. Recurso de apelación.**

La parte accionante, en desacuerdo con la decisión adoptada por el *a quo*, procedió a apelarla, con sustento en los siguientes argumentos:

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la inepta demanda tiene 2 manifestaciones: i) indebida acumulación de pretensiones, y ii) no reunir los requisitos legales; ambas circunstancias en el caso de marras no se configuran.

Agregó que las Resoluciones 074 del 26 de diciembre de 2017, 07 del 26 de enero de 2018 y 025 del 5 de abril de 2018, expedidas por el Concejo Municipal de Tunja, son pasibles de análisis de fondo a través del medio de control impetrado, dado que con las mismas se le imposibilitó el ejercer su dignidad de Concejal electo para el periodo 2016-2019, pues los citado actos son contrarios a la Constitución Política, en especial, por contravenir los artículos 29, 40, 93, 108, 116, entre otros.

1. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**II.1. Lo que se debate en segunda instancia y formulación del problema jurídico.**

* 1. *Tesis del Juez de primera instancia.*

Declaró de oficio la excepción de inepta demanda *“por incumplimiento de los requisitos formales de la demanda”*, y dio por terminado el proceso de la referencia, al considerar que las resoluciones demandadas no son susceptibles de control judicial, ya que simplemente se limitaron a acatar la orden de suspensión dictada en contra del demandante por el Consejo Nacional de Ética del Partido Alianza Verde. Agregó que el acto enjuiciable era el auto de 19 de diciembre de 2017 expedido por el último, que ordenó la suspensión del demandante en su condición de concejal de Tunja junto con sus dos prórrogas. Y concluyó que, dada la etapa en que se encontraba el proceso, no existía ningún mecanismo para subsanarlo.

* 1. *Tesis del apelante-demandante.*

A su juicio, la excepción de *“ineptitud de la demanda”,* declarada de oficio por el *a quo,* no se configura en ninguna de las modalidades que se ha definido por la jurisprudencia del Consejo de Estado. En cambio, aseveró que las resoluciones demandadas, expedidas por el Concejo municipal de Tunja, son pasibles de análisis de fondo a través del medio de control impetrado, ya que se le impidió ejercer como Concejal. Actos administrativos que resultan contrarios a la Constitución Política, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

* 1. *Problema jurídico y tesis general de la Sala.*

Según las tesis planteadas, la Sala de Decisión propone el siguiente cuestionamiento:

*¿Las Resoluciones 074 del 26 de diciembre de 2017, 07 del 26 de enero de 2018 y 025 del 5 de abril de 2018, proferidas por el Concejo Municipal de Tunja constituyen actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional, conforme el contenido de las decisiones adoptadas en aquellas?*

Al efecto, la Sala precisa que los actos referidos no son pasibles de control judicial, pues su único fin fue hacer efectiva la suspensión provisional inmediata impuesta al señor Sánchez Abril por el partido político que avaló su candidatura como Concejal de Tunja periodo 2016-2019 por vulneración al régimen de bancada.

De acuerdo con el yerro advertido *¿Se configura en el presente asunto, la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda?*

Para la Sala, la irregularidad aludida no se puede etiquetar dentro de la excepción previa decretada de oficio por el *a quo*, pues ella constituye una causal de rechazo de la demanda de acuerdo con el numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

**II.2. De los actos administrativos susceptibles de control judicial ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

Según la categorización que ostentan los actos administrativos, estos se clasifican en actos de trámite y definitivos, distinción que se adopta para determinar cuáles son o no demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los primeros constituyen actos intermediarios, previos o preparatorios que le dan impulso a la actuación administrativa, que se finiquita con la expedición de los segundos que contienen la voluntad de la administración creadora de derechos o efectos jurídicos. No sucede lo mismo con los actos definitivos que, por el contrario, sí son pasibles de recursos, además, pueden ser acusados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto al plasmarse la voluntad de la administración pueden ser objeto de control a fin de establecer si están incurso en alguna causal de nulidad, contempladas en el artículo 137 del CPACA.

Ahora bien, el artículo 43 *ibídem* señala la posibilidad de que actos de trámite puedan convertirse o terminar siendo actos definitivos en la medida en que la decisión allí asumida impida continuar con la actuación administrativa, lo que habilita el ejercicio del control jurisdiccional. En síntesis, una misma actuación administrativa puede acarrear que el acto final o definitivo se enjuicie, así como también los actos preparatorios que muten a definitivos.

Otra de las características determinantes de que un acto administrativo es definitivo y susceptible de control de legalidad es precisamente que produzcan efectos jurídicos, es decir, que contengan la voluntad de la administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, independientemente la denominación que se le otorgue (oficio, resolución, decreto, circular, acta, instrucción, etc.).

**II.3. la ineptitud de la demanda como excepción previa.**

El numeral 6 del artículo 180 del CPACA, sin ofrecer un listado de las excepciones previas[[1]](#footnote-1) que podrían proponerse, señaló que éstas deberían resolverse de oficio o a petición de parte. Tal situación, más allá de simplemente modificar el procedimiento contencioso administrativo, consagra una prerrogativa a la parte demandada consistente en el poder para usar los mecanismos de defensa, denominados “excepciones previas” como recursos procesales idóneos, y, además, impuso al juez un deber en relación con los mismos, pues debe absolverlas, inclusive oficiosamente, en la audiencia inicial (sin la modificación de la Ley 2080 de 2021).

Sin embargo, como el CPACA no determinó cuáles eran las excepciones previas que podían proponerse, tal vacío normativo debe suplirse acudiendo a la legislación procesal civil, conforme la remisión del artículo 306 ibídem. En virtud de tal remisión se concluye que las excepciones previas procedentes son las consagradas en el artículo 100 del Código General del Proceso (en adelante **CGP**), cuyo numeral quinto consagra la ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

Así las cosas, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede configurarse la inepta demanda cuando se incumplen las cargas procesales especiales previstas en el Capítulo III del Título V del CPACA y las generales del CGP. El artículo 162 del CPACA contempla los requisitos formales de la demanda. Allí se enlista las formalidades con que se debe acompañar el escrito introductorio, es decir, la designación de las partes, los hechos y omisiones que fundamenten las pretensiones, lo que se pretenda expresado con claridad, los fundamentos de derecho, la petición de pruebas, la estimación razonada de la cuantía y el lugar de notificación de las partes y sus apoderados.

Respecto de los requisitos formales, el extremo activo del litigio tiene el deber de agotar lo dispuesto en la norma procesal para la admisibilidad de la demanda, es decir, el libelo introductorio debe contener todos los presupuestos necesarios para la admisibilidad del medio de control los cuales están indicados en la misma norma. Dichos requisitos son formales y le atañen únicamente al contenido de la demanda.

**II.4 Solución del caso concreto.**

En su escrito de alzada, el demandante propone 2 argumentos así:

1. La ineptitud de la demanda se configura bien por falta de requisitos formales de la demanda o por acumulación indebida de pretensiones, causales que en el presente asunto no están llamadas a operar.
2. Las Resoluciones Nros. 074 del día 26 de diciembre del año 2017, 07 de 26 de enero del año 2018 y 025 del día 05 de abril del año 2018, emitidas por el Concejo de Tunja, son objeto de examen de fondo a través del medio de control impetrado, ya que se le impidió ejercer como Concejal para el periodo 2016-2019.

Conforme los cargos formulados para atacar la providencia impugnada, la Sala comenzará por examinar el asunto sustancial de la contienda, para finalmente arribar al aspecto procesal, así:

*4.1. De los actos administrativos sujetos a control judicial.*

En principio, es conveniente hacer un recuento de las actuaciones que surgieron antes de la expedición de los actos acusados, a efectos de determinar la naturaleza jurídica de las decisiones y si estas son objeto de control judicial.

De acuerdo con lo relatado en algunas de las piezas procesales que obran en el expediente, se puede extraer que a través del escrito de 6 de diciembre de 2017, los señores José Eduardo Londoño Ulloa *–Director del Partido Político Alianza Verde*, y Pedro Alexander Pineda Ávila y Jairo Enrique Cabana Fonseca -*Concejales del Municipio de Tunja-* presentaron ante el Consejo de Control Ético del Partido Político Alianza Verde denuncia ético-disciplinaria contra el señor Héctor Mauricio Sánchez Abril, también concejal del mismo municipio.

Con Auto de 19 de diciembre de 2017, el Consejo de Control Ético del Partido Político Alianza Verde resolvió lo siguiente:

“Artículo Primero: Ordenar la apertura de investigación disciplinaria contra Héctor Mauricio Sánchez Abril actual concejal del municipio de Tunja en representación del Partido Alianza Verde, en los términos del artículo 44 y siguientes del Régimen Disciplinario Interno de la colectividad, por las razones y motivos expuestos con precedencia.

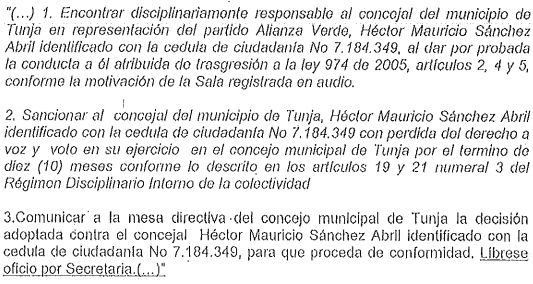
Artículo Segundo: ***Como medida cautelar ordenar la suspensión provisional inmediata de Héctor Mauricio Sánchez Abril en su condición de Concejal del municipio de Tunja en representación del Partido Alianza Verde, por el término de treinta (30) días*.** Líbrese oficiosos por secretaria a la mesa directiva del concejo municipal de Tunja (Boyacá) y a las Directivas del Partido Alianza Verde.” (Destacado de la Sala)

Mediante Resolución No. 074 de 26 de diciembre de 2017, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Tunja materializó la anterior decisión, haciendo efectiva la medida de suspensión provisional del Concejal Sánchez Abril.

Conforme con el Comunicado No. C635/CCE/PV de 23 de enero de 2018, emitido por el Consejero Secretario-Consejo de Control Ético Alianza Verde y remitido al Concejo Municipal de Tunja, se informó que con auto de la misma fecha se decidió prorrogar por treinta (30) días la medida de suspensión. Prórroga que fue ejecutada por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Tunja, a través de Resolución No. 07 de 26 de enero de 2017 (sic), aclarada con Resolución No. 08 de 29 de enero de 2018.

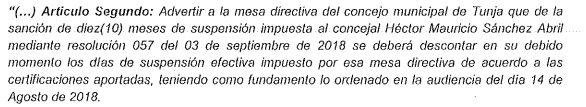
Con comunicado No. C 724/CCE/PV de 3 de abril de 2018, proferido por el Consejero Secretario-Consejo de Control Ético Alianza Verde, enviado al Concejo Municipal de Tunja, se informó de una segunda prórroga por treinta (30) días. Efectiva por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Tunja mediante la Resolución No. 025 de 5 abril de 2018.

Finalmente, con Comunicado No. C-899/CCE/PV de 14 de agosto de 2018, el Consejero Secretario-Consejo de Control Ético Alianza Verde dirigido informó al Concejo Municipal de Tunja que por medio de decisión que data de la misma fecha se decidió lo siguiente:

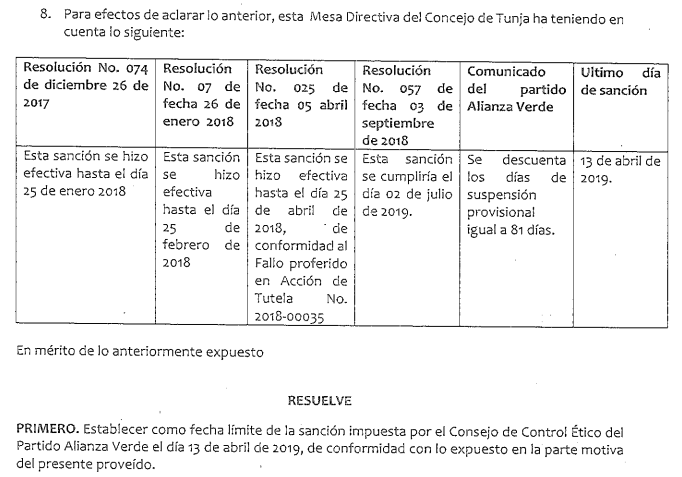


Decisión disciplinaria que se hizo efectiva mediante Resolución No. 57 de 3 de septiembre de 2018, expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Tunja.

Posteriormente, mediante Comunicado No. C943/CCE/PV de 5 de febrero de 2019, el Consejero-Consejo de Control de Ética Alianza Verde informó al Concejo municipal de Tunja que con auto de la misma fecha se había resuelto lo siguiente:



A través de Resolución No. 009 de 8 de marzo de 2019, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Tunja precisó las suspensiones aplicadas al demandante y la fecha en que vencían las mismas, así:



Ilustrado lo anterior, se puede concluir con absoluta claridad que las Resoluciones Nros. 074 de 2017, 07 de 2018 y 025 de 2018, dictadas por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Tunja, solo tuvieron como propósito ejecutar la medida de suspensión provisional de Héctor Mauricio Sánchez Abril en su condición de Concejal, obligación legal que nace en virtud del inciso tercero[[2]](#footnote-2) del artículo 4º de la Ley 974 de 2005. En ese sentido, aquellos no son actos administrativos pasibles de control jurisdiccional, por cuanto, no definen la situación particular del accionante, pues, tal como se dijo, únicamente se encargaron de hacer efectiva la medida de suspensión adoptada por el Consejo de Control de Ética Alianza Verde, que tampoco es autoridad ni ejerce funciones administrativas.

Al respecto, en providencia de 26 de septiembre de 2013[[3]](#footnote-3), el Consejo de Estado, al hacer hincapié en varios pronunciamientos dictados en relación con la función que cumple el acto de ejecución, exaltó las características esenciales de un acto administrativo pasible de control judicial. Para ello, señaló:

“Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa[[4]](#footnote-4), sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que ***“los actos 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****”.*[[5]](#footnote-5)(Destacado fuera del texto original)

Aunque la jurisprudencia indica expresamente la ejecución de decisiones administrativas o judiciales, la Sala dedicará un especial estudio para determinar si quien emitió la suspensión provisional del demandante es una autoridad administrativa y si las decisiones que profiera son demandables ante esta jurisdicción.

Tal como quedó consignado en líneas anteriores, se aprecia que dentro del proceso disciplinario ético adelantado contra el accionante, militante del Partido Alianza Verde, fueron proferidas decisiones por el Consejo de Control de Ética Alianza Verde, órgano de control, que, según los Estatutos del Partido, artículo 15, hace parte de la organización y estructura del movimiento político. Sus funciones están enlistadas en el artículo 32 de los estatutos así:

“1. Velar por el cumplimiento, por parte de los miembros del Partido, de la Constitución, la ley, los valores, principios, prioridades y Estatutos del Partido, en el campo de su competencia.

2. Garantizar los derechos reconocidos por los presentes Estatutos a todos los afiliados, mediante aplicación de los procedimientos establecidos reglamentariamente.

***3. Adelantar de oficio o a petición de los Órganos de Dirección, Administración y Control del Partido o de cualquier ciudadano y con plena observancia a los principios del derecho de defensa y el debido proceso, el procedimiento disciplinario establecido en los presentes Estatutos para determinar la comisión de faltas disciplinarias y la responsabilidad de los presuntos implicados.***

4. Divulgar sus decisiones para la aplicación por parte de los Órganos de Dirección, Administración y control y todos los afiliados al Partido.

5. Contribuir a la superación de conflictos y divergencias políticas en los casos que le hayan sido encomendados.

6. Corresponde a la comisión de Ética vigilar, controlar, decidir e informar sobre el cumplimiento de las normas contenidas en la ley, los Estatutos del Partido y su Código de Ética, en el que se desarrollaran los principios de moralidad y debido proceso, procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los/las militantes, en especial sus directivos”. (Destacado de la Sala)

En desarrollo de la función 3 antes resaltada, y de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 108 Superior, 4[[6]](#footnote-6) de la Ley 974 de 2005, y 4 numeral 9 y 12 de la Ley 1475 de 2011, el Partido Alianza Verde expidió su Código de Ética y Régimen Disciplinario Interno, a través del cual atribuyó al Consejo de Control de Ética Alianza Verde la función o competencia de disciplinar y sancionar a sus militantes o representantes según el artículo 22 de sus estatutos que reza: *“****COMPETENCIA****: La potestad investigadora y sancionatoria del presente régimen disciplinario interno le corresponde a los integrantes del Consejo de Control Ético de acuerdo a las facultades conferidas por ley, los estatutos y por el código de ética.”*

En ese orden, al elucidar que el Consejo de Control pertenece a la estructura propia del Partido Alianza Verde, es oportuno establecer la naturaleza jurídica de la fuente o raíz de su creación, es decir, los partidos o movimientos políticos; para ello, el artículo 2 de la Ley 130 de 1994[[7]](#footnote-7) definió los partidos en los siguientes términos:

“Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

***Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.***

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.” (Destacado de la Sala)

Partiendo de la naturaleza eminentemente ciudadana de los partidos y movimientos políticos, el Consejo de Estado[[8]](#footnote-8) aclaró así su condición:

“Si bien las instituciones diseñadas desde el marco constitucional para lo relativo a esta última actividad, **esto es los partidos y movimientos políticos**, no integran la rama ejecutiva, la administración pública y **no ejercen autoridad administrativa o función pública**, de ello no se sigue que i) sean ajenas a la organización del Estado y ii) les sea permitido adelantar su actividad al margen de los intereses generales, de los principios superiores y del adecuado cumplimiento de las funciones y demás fines estatales, esto es, sin sujetarse a las disposiciones constitucionales, en especial de aquellas contenidas en los artículos 2°, 107, 88 y 209.” (Destacado de la Sala)

En ese entendido, se descarta que los partidos o movimientos políticos ejerzan autoridad administrativa o función pública. Sus decisiones, dictadas incluso en el marco de un proceso disciplinario, no son actos administrativos, pues éstos necesariamente deben emanar de la Administración Pública y reflejar la manifestación de su voluntad. Así pues, acorde con el artículo 104 del CPACA, las decisiones emitidas por el Consejo de Control de Ética Alianza Verde no son materia de control de legalidad ante esta jurisdicción de lo contencioso administrativo, más aún cuando estas no están sujetas al derecho administrativo, sino a las reglas internas del partido o movimiento político.

La anterior postura la refuerza el pronunciamiento T-009 de 2017, emitido por la Corte Constitucional en el que se resaltó:

“Tal y como se afirmó en Sentencia C-490 de 2011, “*la resolución de la impugnación de las* ***sanciones impuestas por los órganos de control de partidos y movimientos políticos****, función ésta que se inserta en la cláusula general prevista en el artículo 265 C.P., cuando le confiere a este organismo la función de ejercer la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos y, como corolario de esa competencia, velar por el cumplimiento de las normas sobre dichos colectivos, junto con las demás funciones que le confiera la ley. No puede perderse de vista que la resolución de controversias que el legislador estatutario confiere al Consejo Nacional Electoral CNE esta a su vez sometida al escrutinio judicial, en razón a que las decisiones de este organismos son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”*

Así las cosas, ***la impugnación de las sanciones impuestas por los partidos políticos a sus afiliados se tramita ante el Consejo Nacional Electoral; a su vez, la decisión que allí se adopte es demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo***. De tal suerte que el único supuesto fáctico existente para la procedencia del amparo contra decisiones adoptadas por los órganos de control de los partidos políticos, en el curso de un proceso disciplinario contra uno de sus afiliados, consiste en la acreditación de un perjuicio irremediable.” (Destacado de la Sala)

Por consiguiente, las sanciones que impongan los partidos políticos a través de sus órganos de control instituidos para ejercer la potestad disciplinaria de sus afiliados o militantes solo son reprochables ante el Consejo Nacional Electoral. Y únicamente aquellas decisiones que asuma esta última serán controvertibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De conformidad con lo explicado, se deduce que las resoluciones demandadas, a pesar de que provienen de una autoridad administrativa, el Concejo municipal de Tunja, no contienen una decisión definitiva ni crean, extingue o modifican una situación particular y, en cambio, se dedican básicamente a cumplir una sanción de suspensión impuesta al demandante que no resultan susceptibles de control jurisdiccional y, las decisiones dictadas dentro del trámite del proceso disciplinario ético que se cursó en contra del señor Sánchez Abril, en su condición de Concejal de Tunja por el partido Alianza Verde, tampoco son actos administrativos pasibles de demanda ante esta jurisdicción, por no emanarse de una autoridad administrativa.

*4.2. De la excepción previa de inepta demanda.*

El artículo 100 del CGP, aplicable al proceso contencioso administrativo por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, enlista las excepciones previas; en el numeral 5 concreta que la ineptitud de la demanda se da por falta de requisitos formales de la demanda o por indebida acumulación de pretensiones.

Sobre este tópico, en providencia de 7 de marzo de 2019[[9]](#footnote-9), el Consejo de Estado ilustró la excepción de inepta demanda así:

“La Sala recuerda que la inepta demanda tiene dos manifestaciones principales, una la atinente a la indebida acumulación de pretensiones, que se ha visto cada vez menos utilizada, en tanto la tendencia del operador jurídico es la de conocer y asumir el estudio de lo que pueda dentro de esa indebida acumulación y, la otra, que la que interesa en esta caso, cuando la demanda no reúne los requisitos legales y todo lo que directa o indirectamente los afecte.

En más de las veces, erradamente, **los sujetos procesales e incluso los operadores jurídicos, etiquetan toda irregularidad dentro del gran contenido de la inepta demanda, lo cual desborda el entendimiento de la figura del libelo inadecuado, por cuanto el planteamiento por vía de la excepción previa no puede llevar a asumir los aspectos propios del fondo del litigio**”. (Resaltado de la Sala).

En igual sentido, en auto incluso aún más reciente del Consejo de Estado, de 13 de febrero de 2020[[10]](#footnote-10), se acotó lo siguiente en relación con la excepción de inepta demanda y la distinción con las causales de rechazo:

“Antes de abordar el estudio del problema jurídico propuesto, deben realizarse algunas precisiones preliminares respecto a la denominada «ineptitud sustantiva de la demanda». Al respecto esta Subsección ha señalado que con anterioridad se ha hecho alusión a esta figura como si se tratara de una excepción previa o causal de rechazo de la demanda y en últimas, como sustento de decisiones inhibitorias, lo cual constituye una imprecisión[[11]](#footnote-11).

Ello, toda vez que sólo es viable proponer y declarar próspera la excepción previa de «ineptitud de la demanda por la falta de cualquiera de los requisitos formales» o «por la indebida acumulación de pretensiones»y en relación con otras situaciones debe acudirse a las demás excepciones previas previstas en el artículo 100 del Código General del Proceso, sin que haya vocación para realizar una denominación en términos diferentes a los señalados por la ley.

Así mismo, se recalcó que al encontrarse otras falencias que otrora han servido como sustento para la declaratoria de una «ineptitud sustantiva de la demanda», en lugar de acudir a esa denominación deben utilizarse las herramientas que los estatutos procesales prevén para tal efecto, tal como se analizó extensamente en el auto en cita, esto es, aquellos mecanismos de saneamiento, como por ejemplo, ordenar corregir la demanda o dejar sin efecto el auto admisorio para proceder al rechazo de la misma en atención a la causal legalmente prescrita para el efecto.”

Bajo ese entendido, los actos demandados que no son plausibles de control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no se pueden catalogar o enmarcar dentro de la excepción previa de ineptitud de la demanda, pues esta circunstancia constituye una causal autónoma de rechazo.

De esa manera, la Sala considera que la decisión asumida por el *a quo* de declarar de oficio la excepción previa de inepta demanda en el presente asunto fue equivocada, pues asimiló el asunto no pasible de control al incumplimiento de los requisitos formales de la demanda, que, a criterio de esta Sala, si se acataron conforme los artículos 162, 163 y 166 del CPACA.

De tal manera, que al configurarse la causal de rechazo del numeral 3 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, en el estudio de admisibilidad de la demanda, el Juez de primer grado ha debido por técnica jurídica proceder al rechazo de plano de la demanda, y no encuadrar tal falencia en una excepción previa que no se acompasa o acomoda.

Así mismo, se advierte que el proceso tampoco se podía subsanar con la reforma de la demanda para incluir el Auto de 19 de diciembre de 2017 que decretó la medida cautelar de suspensión del demandante, y la vinculación del Consejo de Control de Ética Alianza Verde como órgano que lo expidió, ya que como se consignó en párrafos anteriores no se tratan de decisiones administrativas, en la medida en que no fueron emitidas por una autoridad administrativa o en ejercicio de la función administrativa.

En consecuencia, por celeridad y economía procesal se revocará la decisión apelada, y en su lugar se dejará sin efectos el auto admisiorio proferido dentro del asunto de marras y, en su lugar, se rechazará de plano la demanda por tratarse de un asunto no pasible de control judicial de acuerdo con el numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

Por lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá,

1. **RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** la providencia que data del 1° de octubre de 2020, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, que declaró de oficio la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso.

**SEGUNDO.- DEJAR** sin efectos el auto admisorio de 13 de junio de 2019, proferido por el Juez de Primera instancia, y en consecuencia,

“**RECHAZAR** de plano la demanda de la referencia, por tratarse de un asunto no susceptible de control judicial, conforme el inciso 3 del artículo 169 del CPACA.”

**TERCERO.-** En firme esta providencia, por Secretaria remítase al Juzgado de origen, no sin antes dejar las respectivas anotaciones en el sistema SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**Magistrado**

(Firmando electrónicamente)

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**

**Constancia:** “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Sala de Decisión en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

*MDM*

1. Excepciones que actualmente, están reguladas por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA, y quedó así: *“(…) Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (…) Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.”* [↑](#footnote-ref-1)
2. “En todo caso la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sección Cuarta, MP. Dr. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ; Rad. 68001-23-33-000-2013-00296-01(20212). [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sección Cuarta. MP. Dra. Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784). Ver también sentencias del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875, C.P. Consuelo Sarriá Olcos, del 9 de agosto de 1991, exp. 5934 C.P. Julio Cesar Uribe Acosta y del 14 de septiembre de 2000, exp. 6314 C.P. Juan Alberto Polo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, MP. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, auto del 15 de abril de 2010, Radicación número: 52001-23-31-000- 2008-00014-01(1051-08). [↑](#footnote-ref-5)
6. ARTÍCULO 4o. ESTATUTOS. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación.

   Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso. (…)” [↑](#footnote-ref-6)
7. “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sección Tercera; MP. Dra. STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Sentencia 5 de marzo de 2015; Rad. 25000-23-41-000-2013-00194-01(AP). [↑](#footnote-ref-8)
9. Sección Quinta; C.P. Dra. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ; Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03- 28-000-2018-00601-00) [↑](#footnote-ref-9)
10. Sección Segunda, Subsección “A”; C.P. Dr. William Hernández Gómez; Rad. 05001-23-33-000-2017-01114-01(0459-18) [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia de 21 de abril de 2016, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Rad. 47-001-23-33-000-2013-00171-01 (1416-2014). [↑](#footnote-ref-11)