

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD

Radicación: 11001-03-24-000-2022-00155-00

Demandante: SORAYA BOLÍVAR ARDILA

Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

RECHAZA DEMANDA

La señora Soraya Bolívar Ardila, actuando en causa propia, promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad establecido por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en contra de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual formuló las siguientes pretensiones¹:

"1. Que son nulos los distintos actos administrativos expedido[s] dentro de los expedientes:

1.1. Que ordena el archivo del proceso y la compulsión de copias ordenas (sic) por el FISCAL 115 SECCIONAL DELEGADA DE DELITOS CONTRA LA FE PUBLICA, PATRIMONIO ECONOMICO Y DERECHOS DE AUTOR proceso N 110016000049201502398 N.I.0065.

1.2. Que formula imputación y escrito de acusación de la FISCAL 192 SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE BOGOTÁ. N. 11001600005020174446800 en contra de la señora SORAYA BOLIVAR ARDILA CONDUCTA PUNIBLE FALSA DENUNCIA

2. Que no es competente (sic) y no tiene jurisdicción La FISCAL 192 SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE BOGOTÁ. Junto con LA JUEZ 32 PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO. Para conocer de esta acción penal.

¹ Visto en el índice 2 del proceso en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai, archivo PDF "01DEMANDA (...)".

3. Que se declare igualmente que existía una causal de suspensión del

proceso penal mencionado en virtud del trámite que está cursando en la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA sala civil, familia y agraria M.P. AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVE expediente N1100102030002021031060 recurso de queja por el proceso de revisión dentro del ejecutivo 2012-970 entre las partes.

4. Una vez ejecutoriada la sentencia que le pone fin al proceso, se comunique a la autoridad respectiva que profirió el acto para los efectos legales consiguientes”.

La demanda fue radicada por el aplicativo de recepción en línea de la página web de la Rama Judicial², y correspondió por reparto al despacho del magistrado Luis Manuel Lasso Lozano de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca³, que mediante auto del 14 de febrero de 2022⁴ dispuso remitirla por competencia a esta Corporación.

Recibido el asunto en el Consejo de Estado, correspondió por reparto a este despacho⁵.

Estudiada la demanda, la Sala Unitaria advierte que deberá ser rechazada, por las siguientes razones:

(i) El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la Jurisdicción “(...) *está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa*” (resaltado fuera de texto).

² Visto en el índice 2 del proceso en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai, archivo PDF “04Correo_Radicacion (...)”.

³ Visto en el índice 2 del proceso en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai, archivo PDF “03acta de reparto (...)”.

⁴ Visto en el índice 2 del proceso en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai, archivo PDF “61021-1023 remite (...)”.

⁵ Folio 68 cuaderno principal.

(ii) Al tenor de lo previsto por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, "(...) [t]oda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los **actos administrativos de carácter general**⁶ (...) " (resaltado fuera de texto).

(iii) En el presente asunto la demandante solicita la nulidad de la decisión "(...) [q]ue ordena el archivo del proceso y la compulsas de copias ordenadas (sic) por el FISCAL 115 SECCIONAL DELEGADA DE DELITOS CONTRA LA FE PÚBLICA, PATRIMONIO ECONOMICO Y DERECHOS DE AUTOR proceso N 110016000049201502398 N.I.0065" ⁷, así como de la "(...) imputación y escrito de acusación de la FISCAL 192 SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE BOGOTÁ. N. 11001600005020174446800", lo cuales denomina como "actos administrativos".

De contera, la parte actora pretende a través del medio de control previsto por el artículo 137 del CPACA la anulación de decisiones judiciales que están reguladas en el Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, como son el archivo de una denuncia penal, la formulación de la imputación y la acusación, proferidas por la Fiscalía General de la Nación en el ejercicio de sus funciones constitucionales con el fin de impulsar y/o adelantar la acción penal e investigar los hechos que revistan las características de un delito⁸.

En cuanto a la decisión de archivo de una denuncia por parte de la Fiscalía, se tiene que, se trata de una atribución prevista en el artículo 79⁹ de la

⁶ Resaltado fuera de texto.

⁷ De acuerdo con la información reportada en el aplicativo de consulta de la página web de la Fiscalía General de la Nación, la denuncia con el radicado 110016000049201502398 se encuentra asignada a la Fiscalía 388 Seccional de Bogotá – Unidad Fe Pública y Orden Económico.

⁸ Artículo 250 de la Constitución Política.

⁹ "**ARTÍCULO 79. ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS.** Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación. Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanudará mientras no se haya extinguido la acción penal".

Ley 906 de 2004, y que se adopta mediante una *orden*, que a su vez se clasifica como un tipo de providencia judicial en la estructura del procedimiento penal¹⁰, según lo dispuesto en el párrafo del artículo 161¹¹ de la Ley 906 de 2004.

La formulación de imputación, según el artículo 286 del Código de Procedimiento Penal es "(...) *el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica*¹² *a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías*". Así, en el marco de la estructura del proceso penal previsto por la Ley 906 de 2004, la imputación es "(...) *el acto mediante el cual la Fiscalía General de la Nación ejercita sus facultades como titular de la acción penal en nombre del Estado al comunicar a una persona que contra ella adelanta una investigación (...) de una conducta definida en la ley como delictiva, momento a partir del cual aquélla adquiere la condición de imputada (...)*"¹³. En este sentido, constituye un "*«acto de formalización de la investigación» y ante todo «de comunicación de la calidad de imputado»*"¹⁴ (...) "*...*"¹⁵, que a su vez es condición para la eventual formulación de acusación¹⁶.

En cuanto a la formulación de acusación, se trata de una actuación prevista en los artículos 337 y subsiguientes del Código de Procedimiento Penal, que primero se presenta mediante escrito ante el juez penal con función de conocimiento, y posteriormente se formula en audiencia. Es un

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-520A de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 5 de julio de 2007, radicación nro. 11001-02-30-015-2007-0019, M.P. Yesid Ramírez Bastidas.

¹¹ "ARTÍCULO 161. CLASES. *Las providencias judiciales son: [...] 3. Ordenes [...] PARÁGRAFO. Las decisiones que en su competencia tome la Fiscalía General de la Nación también se llamarán órdenes y, salvo lo relacionado con audiencia, oralidad y recursos, deberán reunir los requisitos previstos en el artículo siguiente en cuanto le sean predicables*".

¹² Aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-303 de 2023, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 8 de junio de 2011, radicación nro. 34022, M.P. Julio Enrique Socha Salamanca.

¹⁴ CSJ SP 8 oct. 2008, Rad. 29338 (referencia de la providencia citada).

¹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 22 de agosto de 2018, radicación nro. 53222, M.P. Eugenio Fernández Carlier.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 13 de febrero de 2019, radicación nro. 49386, M.P. Patricia Salazar Cuellar.

acto necesario para iniciar la etapa de juzgamiento del imputado¹⁷, y “(...) constituye la pretensión de la fiscalía, la que aspira a demostrar en el debate del juicio oral para que el juez profiera el fallo en los términos allí precisados (...)”¹⁸.

(iv) Al efecto, valga destacar que, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, que constituyen una manifestación unilateral de la administración en desarrollo de funciones con carácter administrativo¹⁹ y con el efecto de crear, modificar o extinguir una situación jurídica son susceptibles de control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa²⁰.

(v) En el caso concreto, los actos que se demandan a través del medio de control de nulidad, se reitera, corresponden a actuaciones judiciales de la entidad demandada dictadas en ejercicio de su función constitucional como titular de la acción penal establecida en el artículo 250 de la Constitución Política, y en desarrollo de las atribuciones previstas por el Código de Procedimiento Penal para la investigación de hechos que puedan constituir delitos y el impulso del proceso penal.

Conforme con lo señalado, tales actos no se encuentran “(...) sujetos al derecho administrativo (...)” en los términos del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no son susceptibles de ser controlados judicialmente por esta jurisdicción a través de los medios de control establecidos en el mismo Código, como el que pretende promover la parte actora.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 8 de junio de 2011, radicación nro. 34022, M.P. Julio Enrique Socha Salamanca.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 5 de octubre de 2007, radicación nro. 28294.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, auto del 30 de octubre de 2019, radicado nro. 11001-03-26-000-2019-00120-00, C.P. Alberto Montaña Plata.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 12 de septiembre de 2019, radicado nro. 25000-23-41-000-2019-00082-01, C.P. Oswaldo Giraldo López.

(vi) Sumado a lo anterior, se observa que como pretensiones adicionales a las de anulación, en la demanda se solicita disponer "(...) [q]ue no es compétete (sic) y no tiene jurisdicción La FISCAL 192 SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE BOGOTÁ. Junto con LA JUEZ 32 PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO. Para conocer de esta acción penal [11001600005020174446800] (...)" y que "(...) se declare igualmente que existía una causal de suspensión del proceso penal mencionado en virtud del trámite que está cursando en la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA sala civil, familia y agraria M.P. AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVE expediente N1100102030002021031060 (...)".

Tales pretensiones no están dirigidas a controlar actos generales de carácter definitivo que tuviesen por finalidad la creación, modificación o extinción de una situación jurídica, y solo buscan la declaración o determinación de situaciones que nada tienen que ver con el control de legalidad de actos de la administración, y están fuera de la órbita de competencias de esta Jurisdicción. Por lo tanto, frente a estas pretensiones el medio de control de nulidad es improcedente, aunado a que no plantean un asunto susceptible de control judicial por esta Jurisdicción.

Lo señalado en precedencia conduce al rechazo de plano de la demanda, atendiendo lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que prevé:

"Artículo 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial [...]"

Bajo estos presupuestos, el despacho dispondrá el rechazo de la presente

demanda, sin necesidad de que se adelante trámite alguno para devolución de anexos, toda vez que la demanda se interpuso por medios electrónicos.

En mérito de lo expuesto, el Despacho en Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la demanda instaurada por la señora Soraya Bolívar Ardila, en contra de la Fiscalía General de la Nación, según las razones explicadas en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme lo anterior, archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.