



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 4**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, veintiséis (26) de enero de dos mil veintiuno (2021)

<b>DEMANDANTE:</b>	JULIAN DAVID PINEDA PINTO
<b>DEMANDADO:</b>	MUNICIPIO DE SATIVANORTE
<b>REFERENCIA:</b>	152383333003-2020003001
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD
<b>TEMA:</b>	RECHAZO DE DEMANDA
<b>ASUNTO:</b>	<b>RESUELVE APELACIÓN DE AUTO- confirma</b>

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 05 de agosto de 2020, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, mediante el cual se rechazó la demanda.

#### ANTECEDENTES

##### DEMANDA<sup>1</sup>

##### Pretensiones (f.4)

1. El ciudadano JULIAN DAVID PINEDA PINTO, presentó demanda, a través del medio de control de nulidad, en contra de la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019, proferida por la mesa directiva del Concejo Municipal de Sativanorte, en los siguientes términos:

**“Primera: - Se declare la nulidad de la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019, proferida por la mesa directiva del Concejo Municipal de Sativanorte “POR MEDIO DEL CUAL SE FIJAN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA EL CONCURSO PÚBLICO PARA ELECCIÓN DEL PERSONERO EN EL MUNICIPIO DE SATIVANORTE BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

Segunda: Que como consecuencia de la anterior pretensión se deje sin efectos todos los actos administrativos expedidos con ocasión de la expedición de la resolución demandada, incluido el contrato a título gratuito de prestación de servicios (Sic)”.

2. Como consecuencia de la radicación de la demanda, correspondió el conocimiento al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama y con

---

<sup>1</sup> Ver folios 1-14

auto del 02 de julio de 2020 (ff. 115 a 118), dispuso su inadmisión, al considerar la imposibilidad de acumulación de pretensiones del medio de control, por los siguientes aspectos:

- Imposibilidad de acumulación de pretensiones del medio de control de nulidad electoral y del medio de control de simple nulidad.
- Acreditación de la calidad con que pretende solicitar la nulidad del contrato estatal.

**3.** Decisión debidamente notificada por estado N° 14 del 03 de julio de 2020 (f. 118 vto).

**4.** Dentro de la oportunidad correspondiente, la parte demandante, allegó escrito de subsanación (ff. 125 a 131), a través del cual se ratificó en la primera pretensión y modificó la segunda en los siguientes términos: *“Que como consecuencia de la anterior pretensión se deje sin efectos todas las actuaciones administrativas adelantadas con ocasión de la Resolución demandada”*.

**5.** Mediante auto del 05 de agosto de 2020, se dispuso rechazar la demanda (ff. 198 a 202), decisión notificada el 06/08/2020 y que fue objeto de recurso de apelación (ff. 208 a 209 vto) y concedido con auto del 27 de agosto de 2020 (ff. 211 a 212).

## **I. DEL RECURSO DE APELACIÓN**

### **Auto recurrido (ff. 198 a 202)**

**6.** Se trata del auto del 05 de agosto de 2020, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, mediante el cual se rechazó la demanda.

**7.** El despacho expresó que el apoderado de la parte demandante allegó escrito de subsanación de la demanda, que, sin embargo, no era viable su admisión y por tanto rechazó la demanda en aplicación de lo previsto por el numeral 2° del art. 169 del C.P.A.C.A.

**8.** Al adentrarse a verificar la solicitud de precisar el medio de control, indicó que dicha solicitud tuvo origen en la pretensión que permitía inferir que el demandante pretendía la nulidad de un acto administrativo de carácter electoral, la cual no era acumulable con las demás pretensiones de nulidad solicitadas dentro del expediente. Lo anterior, toda vez que el legislador no previó la acumulación de tales medios de control y que las pretensiones no podían tramitarse por el mismo procedimiento, pues para cada uno existían trámites diferentes, establecidos en los artículos 179 del CPACA y 276 a 296 de la norma ibídem.

**9.** Consideró que en lo relacionado con la identificación concreta de los actos administrativos, la parte demandante, en su escrito de subsanación de la

demanda, nuevamente, solicitó la nulidad de la Resolución No. 034 del 14 de noviembre de 2019, y que se dejara sin efectos *“todas las actuaciones administrativas adelantadas con ocasión a la resolución demandada”*, acotando que se mantuvo en la falencia señalada por el despacho en el auto inadmisorio, sin especificar, detallar e individualizar con precisión cuáles eran esas actuaciones administrativas a las cuales pretendía se estudiara su legalidad en los términos del artículo 163 de la Ley 1437 de 2011.

**10.** El juzgado indicó apartes jurisprudenciales para señalar que dentro del presente asunto, al no haberse individualizado con precisión la totalidad de los actos que pretendían ser controlados en su legalidad, no quedaba otra opción diferente a la de rechazar la demanda en el entendido en que la misma no fue corregida dentro del plazo legalmente establecido pues a pesar de haberse inadmitido, por lo que no existía claridad sobre la totalidad de las actuaciones demandadas razón por la cual era claro que el demandante incumplió con las obligaciones que tenía a su cargo.

**11.** Acotó que la parte actora insistió en mantener la pretensión de dejar sin efectos *“todas las actuaciones administrativas adelantadas con ocasión a la resolución demandada”*, sin especificar detalladamente cuáles eran tales actuaciones, por lo que era posible entender que lo pretendido era dejar sin efectos la Resolución No. 008 del 3 de febrero de 2020 por medio de la cual se dio por terminado el concurso de méritos para proveer el cargo de personero en el MUNICIPIO DE SATIVA NORTE para el periodo 2020-2024 (fls. 86-93), resolviéndose -entre otras cosas- *“abstenerse de elegir al señor JAIRO HERLENDY JOYA GÓMEZ”* para ocupar dicho empleo. La anterior inferencia se obtiene de que fue éste el único acto administrativo allegado con la demanda y que fue expedido con ocasión de la resolución demandada.

**12.** Enfatizó que la insistencia del actor en mantener las pretensiones como anteriormente se mencionó, no permitía a la instancia tener claridad sobre el medio de control que pretendía adelantar, lo cual adquiriría particular relevancia si se tenía en cuenta que la misma no podía ser adecuada oficiosamente por el despacho como quiera que se configuraba una indebida acumulación de pretensiones. Esto, pues, aunque en la subsanación se continuó denominado el medio de control como nulidad simple, se omitieron las advertencias señaladas en el auto de inadmisión, según las cuales la pretensión de nulidad del acto anteriormente mencionado conllevaba el estudio de un acto administrativo de carácter electoral pues a través del mismo se abstenía de nombrar a una determinada persona.

**13.** Finalmente indicó que mencionar que otra consecuencia de haber mantenido la pretensión reseñada, era que con ello se incumplía el requisito normado en el numeral 4º del citado artículo 165 del CPACA, relativo a que *“todas (las pretensiones) deban tramitarse por el mismo procedimiento”*, pues el medio de control de simple nulidad debía agotar las etapas previstas en el artículo 179 y siguientes del CPACA; y el trámite de una demanda de nulidad electoral debía tramitarse por el procedimiento especial previsto en los artículos 276 a 296 del CPACA.

### **Recurso de apelación (208-209 vto)**

**14.** Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante interpuso recurso de apelación, pidiendo que se revocara la decisión y se admitiera la demanda presentada bajo los siguientes razonamientos:

**15.** Señaló que las consideraciones del despacho, se basaron en el artículo 169 – numeral 1 del CPACA, es decir cuando habiendo sido inadmitido no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legal establecida, pero dentro del término procesal, sí presentó la corrección de la demanda, escrito que distaba de la demanda presentada inicialmente en acatamiento a lo establecido en el auto inadmisorio.

**16.** Enfatizó que con la corrección en el cuerpo de la acción, se omitió la medida cautelar que el despacho ya había negado y se introdujeron los procedimientos de la Ley 806 de 2020 (Sic), se sustrajo las pretensiones de los actos administrativos, pues no se usaba la palabra actos, sino actuaciones, e indicó que se determinó de manera expresa que lo que se pretendía era el trámite de una demanda de simple nulidad, sobre la Resolución N° 034 del 14 de noviembre de 2014.

**17.** De igual manera consideró que lo que el despacho observaba como una falencia, el suscrito libelista lo mantuvo en pro de limitar el actuar en la decisión del despacho, sobre la base de la generación de litis, del tipo de nulidad simple, sin llevar al fallador de manera expresa al trámite de algún acto administrativo que no fuera propio de la acción incoada y que ya estaba en criterio del fallador considerar que algún otro acto conformaba el grupo de actuaciones o solo contra la nulidad de la resolución demandada.

**18.** Discurrió que el despacho erró al establecer o interpretar lo pretendido que era por vía de nulidad simple, sobre actos que eran propios de este proceso, y que continuaban las falencias al ir más allá y buscar o suponer el trámite de acciones que no se habían pedido y que no se estaban demandando, por lo que al existir una pretensión principal que versaba sobre un acto administrativo determinado, bajo un proceso de simple nulidad y que el despacho debía fallar, más aún porque no se estaba llevando otro acto administrativo que no fuera susceptible de la acción.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Aspecto previo de la procedencia y oportunidad del recurso de apelación**

**19.** Sea del caso precisar que el auto proferido por el a quo el 05 de agosto de 2020, y sobre el cual se interpuso recurso de apelación, trata de un rechazo de demanda, aspecto que está regulado en el artículo 243 del CPACA como susceptible de este medio de impugnación,

**20.** Ahora bien, cabe advertir que el tema de la competencia para las demandas que por vía de excepción previa pongan fin al proceso, se encuentra

regulada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, por lo que, forzosa viene a ser la aplicación del artículo 125 ibídem para efectos de determinar si el proveído que se profiera en esta instancia debe ser proferido por el magistrado sustanciador o si, por el contrario, corresponde a la Sala.

**21.** Conforme a lo anterior, comoquiera que el auto proferido en primera instancia rechazó la demanda de la referencia, la Sala es competente para resolver el recurso formulado.

**22.** Encuentra la Sala en el presente caso los siguientes hechos relevantes:

- El ciudadano JULIAN DAVID PINEDA PINTO, presentó demanda, a través del medio de control de nulidad, en contra de la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019, proferida por la mesa directiva del Concejo Municipal de Sativanorte (ff. 1 a 112).
- A través de la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019, la mesa directiva del Concejo de Sativanorte, estableció los estándares mínimos para el concurso público de elección del personero en ese municipio y dictó otras disposiciones. (ff. 27 a 36).
- Con la convocatoria N° 001 de 2019, se realizó el llamado al concurso público de mérito a los ciudadanos interesados en participar al cargo de personero (ff. 37 a 38) y se estableció el cronograma (f. 39).
- El Concejo Municipal de Sativanorte, suscribió el Contrato No. CMSN-004 de 2019, con la firma profesionales líderes de Colombia S.A.S., cuyo objeto era la prestación de los servicios para apoyar el proceso de selección del Personero Municipal de esa localidad (ff. 40 a 42).
- El demandante, se inscribió en el concurso público para elección del personero en ese municipio (ff. 82-85).
- Mediante la Resolución N° 008 del 03 de febrero de 2020, se dio por terminado el concurso público para la elección del personero en el municipio y se abstuvo de elegir al señor JAIRO HERLENDY JOYA GÓMEZ, por encontrarse en inhabilidad (ff. 86 A 93).

### **Análisis de la Sala**

**23.** Para contextualizar el análisis que corresponde la Sala destaca que el artículo 137 del CPACA, consagra:

*"Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

**PARÁGRAFO.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente".

**24.** Así las cosas, la demanda de nulidad procede contra actos administrativos de carácter general. Las pretensiones en este tipo de caso son: i) que se declare la nulidad del acto general con infracción de las normas en que debería sustentarse o por un funcionario sin competencia o en forma irregular o con falsa motivación o desviación de poder o sin garantizar el derecho de audiencia y defensa, ii) excepcionalmente procede la nulidad de acto de contenido particular, iii) el medio de control de simple nulidad procede contra actos administrativos de carácter general, que se caracterizan por cuanto los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta y versan sobre una pluralidad indeterminada de personas, específicamente, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

**25.** De otro lado, el artículo el artículo 138 del CPACA, consagra:

*"Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel."*

**26.** Así la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho procede contra actos administrativos de contenido particular y concreto que lesionen un derecho subjetivo. Las pretensiones en este caso son: i) que se declare la nulidad del acto particular dictado con infracción de las normas en que debería sustentarse o por un funcionario sin competencia o en forma irregular o con falsa motivación o desviación de poder o sin garantizar el derecho de audiencia y defensa y ii) que se restablezca el derecho. Igualmente, puede pedirse la reparación del daño.

**27.** Ahora bien, el medio de control de nulidad electoral, tiene su sustento en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, que a la letra reza:

*"Nulidad electoral. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección."*

**28.** De la norma que antecede se desprende, que el medio de control de nulidad electoral es el mecanismo judicial que permite al ciudadano en general acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que ésta realice un control de legalidad en abstracto del acto de: i) elección por voto popular o por cuerpos electorales, ii) el de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden y, iii) el llamamiento para proveer vacantes.

**29.** Ahora bien, corresponde a la Sala, diferenciar entre los actos electorales y los actos de contenido electoral y el medio de control que procede para acusar a cada uno y sea la oportunidad para develar en primer lugar la categorización que ostentan los actos administrativos, es decir, en actos de trámite y definitivos, distinción que se adopta para determinar cuáles son o no, demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**30.** Al respecto los actos de trámite, constituyen actos intermedios, previos o preparatorios que le dan impulso a la actuación administrativa que finiquita con la expedición de los actos electorales que en últimas contienen la voluntad de la administración creadora de derechos o efectos jurídicos.

**31.** En decisión del 18 de febrero de 2016, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>2</sup>, ha diferenciado los actos de trámite y preparatorios en los siguientes términos: *"Los actos de trámite son aquellos que dan impulso a la actuación y por eso se conocen como meros actos de trámite, en tanto los actos preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios para adoptar una decisión de fondo"*.

**32.** No sucede lo mismo con los actos definitivos que por el contrario si son pasibles de recursos, además que 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, bien sea las contempladas en el artículo 137 o 275 del C.P.A.C.A., en este último evento si se trata de actos electorales, con la cual se desvirtúa la presunción de legalidad que los gobierna.

**33.** Por lo anterior, el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, contempla la posibilidad de que actos de trámite puedan convertirse o terminar siendo actos definitivos

<sup>2</sup> C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación: 25000-23-41-000-2015-00101-02

en la medida en que la decisión allí asumida impida continuar con la actuación administrativa, lo que habilita el ejercicio del control jurisdiccional.

**34.** 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, como en efecto sucede con las decisiones administrativas que por alguna razón restrinjan o excluyan del proceso de selección de personal a ciertos aspirantes, participantes o candidatos.

**35.** En consecuencia, no puede escindirse del análisis, lo relacionado con la naturaleza jurídica que en el plano electoral ostentan tanto el acto con el que culmina la actuación (elección o nombramiento), como los actos previos que impiden a algunos participantes continuar en el proceso de selección o nombramiento, puesto que absolver ese interrogante determinará si el juicio de legalidad puede surtirse conjuntamente o si por el contrario, debe hacerse en proceso separado<sup>3</sup>.

**36.** Así pues, los actos de contenido electoral, no son los que contienen el nombramiento, la elección o el llamamiento, simplemente se caracterizan por estar ligados íntimamente con el acto electoral, como en efecto lo puntualizó el Consejo de Estado al pronunciarse en el siguiente sentido:

*“Por el contrario, **los actos de contenido electoral**, que por obvias razones no pueden equipararse a los actos electorales, sí se pueden identificar por su estrecha relación con uno de estos actos, es decir que el acto viene a ser de contenido electoral, no porque con el mismo se asuma una decisión administrativa de elección o de nombramiento, sino porque la decisión administrativa afecte de alguna manera a un acto de esa stirpe, bien porque lo revoque, modifique o sujete a alguna condición que antes no tenía, es decir que el acto llega a ser de contenido electoral porque jurídicamente tiene alguna incidencia en uno que sí tiene naturaleza electoral.*

*Con todo, **el acto de contenido electoral** no se agota en la anterior clasificación, pues bajo la premisa de que esa naturaleza se la confiere su proximidad jurídica con **un acto de elección o de nombramiento**, también resulta válido afirmar que dentro de ese catálogo se incluyen los actos administrativos de carácter general por medio de los cuales la administración pública regula o reglamenta un proceso de elección o de nombramiento, como podría ser el caso, Vr. Gr., de los decretos que expide el Presidente de la República en ejercicio de su Potestad Reglamentaria para reglamentar, valga la redundancia, algunos procesos de elección de miembros de la Comisión Nacional de Televisión<sup>4</sup>.”<sup>5</sup>*

**37.** En consecuencia y respecto a cuándo se demandan por vía de nulidad actos generales en desarrollo de un proceso de elección, es preciso tener en cuenta que:

---

<sup>3</sup> Auto de la Sección Quinta del Consejo de Estado de 11 de diciembre de 2013; C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro; Rad. 11001-03-28-000-2013-00056-00

<sup>4</sup> Sobre el particular puede consultarse, entre otras, la sentencia dictada por esta Sección el 14 de septiembre de 2007, dentro del proceso de nulidad electoral No. 1101032800020070018-00, adelantado por el señor Alberto Pico Arenas contra el Ministerio de Comunicaciones, donde se declaró la nulidad del numeral 3 del artículo 10 del Decreto 2244 del 1º de julio de 2005 “Por el cual se reglamenta el procedimiento de elección del miembro de Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión de que trata el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996”, dictado por el Presidente de la República.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 9 de octubre de 2008. Exp. No. 1001-03-28-000-2008-00008-00. Actor: Orlando Duque Quiroga. Ddo: Congreso de la República. C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.



- Dentro de la categoría de actos generales se encuentra el acto de contenido electoral que contiene una decisión administrativa abstracta e impersonal, pero que afecta o condiciona la expedición del acto electoral. En este orden de ideas, se impone también establecer las principales diferencias que existen entre el acto electoral y el acto de contenido electoral.
- Ello implica que el acto de contenido electoral, que depende del procedimiento señalado en la ley, es un acto preparatorio o de trámite para el acto electoral, demandable cuando sea expedido el acto electoral, por medio de la nulidad electoral. El acto general es demandable por regla general mediante la simple nulidad. Ello implica la necesidad de revisar en cada caso el marco normativo.

**38.** Para ello, la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>6</sup>, desde auto del 9 de julio de 1997, expuso las diferencias existentes entre los actos de contenido electoral y los actos electorales, reconociendo los primeros “...como aquellas **manifestaciones de voluntad administrativa que se dictan en desarrollo de la legislación electoral**, en orden a perfeccionar el proceso y la organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la votación del elector expresada en las urnas, y a los ciudadanos el derecho de organizarse en partidos y movimientos políticos, en los términos de la Constitución y la ley, y ejercer a través de ellos sus derechos”.

**39.** En la misma providencia, se destacó que los actos electorales son aquellos que declaran una elección o que realizan un nombramiento o designación, cuya legalidad se cuestiona vía acción de nulidad electoral.

**40.** Por su parte, la Sección Quinta<sup>7</sup>, en auto del 9 de marzo de 2012<sup>8</sup>, precisó:

“Los actos electorales corresponden a aquellas decisiones administrativas por medio de las cuales se declara una elección o se hace un nombramiento o designación, según se infiere del régimen general de competencias establecido en el Código Contencioso Administrativo. **Por el contrario, los actos de contenido electoral, que por obvias razones no pueden equipararse a los actos electorales, sí se pueden identificar por su estrecha relación con uno de estos actos, es decir que el acto viene a ser de contenido electoral, no porque con el mismo se asuma una decisión administrativa de elección o de nombramiento, sino porque la decisión administrativa afecte de alguna manera a un acto de esa estirpe**, bien porque lo revoque, modifique o sujete a alguna condición que antes no tenía, es decir que el acto llega a ser de contenido electoral porque jurídicamente tiene alguna incidencia en uno que sí tiene naturaleza electoral. Con todo, el acto de contenido electoral no se agota en la anterior clasificación, pues bajo la premisa de que esa naturaleza se la confiere su proximidad jurídica con un acto de elección o de nombramiento, también resulta válido afirmar que dentro de ese catálogo se incluyen los actos administrativos de carácter general por medio de los cuales la

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de noviembre de 1994, exp. N° 3104. M.P. Miguel González Rodríguez

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Demandante: Laura Teresa Arenas de Santamaría, exp. No. 2011-00717-01. C. P. doctor: Mauricio Torres Cuervo

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 22 de agosto de 2016, 11001-03-25-000-2016-00137-00, C.P. Rocío Araújo Oñate

administración pública regula o reglamenta un proceso de elección o de nombramiento". (Negrilla fuera de texto).

**41.** Ahora bien, en decisión del 17 de septiembre de 2018 el Consejo de Estado<sup>9</sup>, precisó:

*"En conclusión, el **acto electoral es aquel por medio del cual se declara una elección o hace un nombramiento o una designación.** Por ejemplo, actos de elección popular, los de elección por corporaciones electorales, los actos de nombramiento de cualquier autoridad pública y los de llamamiento para suplir vacantes en las Corporaciones públicas. Por su parte, los actos de contenido electoral son aquellos que tienen la virtualidad de influir en la decisión de elección, nombramiento o designación que se realiza"*<sup>10</sup>

**42.** En la citada providencia la Sección Quinta, también determinó que el acto de contenido electoral, corresponde a cuando: "(i) establecen los parámetros generales para una elección -actos de convocatoria-, (ii) otorga o elimina la personería jurídica de un partido o movimiento político, (iii) se registra o niega la inscripción del logo-símbolo de una colectividad política, (iv) se desarrollan los mecanismos de participación ciudadana, (v) se establecen las reglas sobre las elecciones, lo que en general aplica a (vi) los actos profiera la organización electoral"<sup>11</sup>.

**43.** En consecuencia, la trascendental diferencia de los actos electorales de los actos de contenido electoral a fin de no cometer imprecisiones al momento de escoger la acción a ejercer, menos cuando no es viable la acumulación de medios de control de acuerdo con el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011 que no contempla la posibilidad que se agrupen pretensiones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho con nulidad electoral, por una simple razón lógica y valedera como lo es la aplicación de procedimientos diferentes.

**44.** En el caso objeto de estudio el demandante tanto en el libelo, como en el escrito de subsanación, insistió en la nulidad de la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019 y de las demás actuaciones derivadas de la mentada decisión, sin individualizar a cuales correspondía y pese a referir en el recurso objeto de estudio que no pretendía controvertir actos de elección, de una interpretación sistemática, se puede inferir que el actor va más allá y pese al léxico "actuaciones" lo que persigue es el acto de elección del cargo de personero municipal.

**45.** Por lo cual, dentro del presente asunto, al no haberse individualizado con precisión la totalidad de los actos que pretendían ser controlados en su legalidad de manera indirecta a través del medio de control de nulidad en los términos del artículo 137 del CPACA, la demanda no podía ser admitida, pues no está dado al juez administrativo corregir de oficio sus defectos, ni mucho menos, so pretexto de interpretarla, llegar hasta el punto de tener que suponer que más actos administrativos son los que desea censurar el actor.

<sup>9</sup> Sección Quinta- **Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE- Rad. No.: 11001-03-28-000-2018-00134-00**

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 22 de agosto de 2016, 11001-03-25-000-2016-00137-00, C.P. Rocío Araújo Oñate

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. 9 de marzo de 2017. Auto de Ponente: Consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicado: 1100103-28-000-2016-00480-00

**46.** En efecto, de conformidad con el numeral 2 del artículo 162 del C.P.A.C.A., la demanda deberá contener “Lo que se pretenda **expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado**, con observancia de lo dispuesto en el mismo Código para la acumulación de pretensiones”. Lo anterior en concordancia con el artículo 163 del mismo compendio normativo que sobre la individualización de las pretensiones establece: **“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión...”**

**47.** Sobre la individualización de las pretensiones el Consejo de Estado, en oportunidad reciente, frente al rechazo de una demanda, que si bien lo fue de nulidad y restablecimiento del derecho, resulta en este caso aplicable pues se refiere al artículo 163 del CAPACA, que se encuentra dentro del capítulo atinente a los requisitos generales de las demandas a presentar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sostuvo:

*“De la mano con la anterior exigencia, se encuentra el requisito de la individualización de las pretensiones, que según el artículo 163 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, **debe identificarse con toda precisión y claridad, con el propósito de que el juez tenga un campo de referencia específico sobre la decisión administrativa que debe analizar en sede judicial y de la cual, eventualmente, debe decretar su nulidad:***

*(...)*

*Recordemos que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, necesariamente involucra la nulidad de un acto administrativo de carácter particular, expreso o presunto y, por lo tanto, corresponde al afectado demandar aquella decisión que contiene la manifestación de voluntad de la administración que creó, modificó o extinguió la situación jurídica que alega. **En efecto, las pretensiones que se plantean en la demanda son las que concretan la órbita de decisión del juez, y es el estudio de las mismas el que permite determinar el alcance y los efectos jurídicos que eventualmente se obtendrían con la nulidad del acto administrativo demandado.***

*(...)<sup>12</sup>*

**48.** Teniendo en cuenta todo el análisis efectuado por la Sala y considerando que el acto demandado es la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019, proferida por la mesa directiva del Concejo Municipal de Sativanorte “**POR MEDIO DEL CUAL SE FIJAN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA EL CONCURSO PÚBLICO PARA ELECCIÓN DEL PERSONERO EN EL MUNICIPIO DE SATIVANORTE BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, no cabe duda que dicho acto estableció las reglas para las elecciones y por tanto ostenta la categoría de acto de contenido electoral, pues su expedición tuvo por objeto y finalidad impulsar las reglas de la convocatoria pública dispuestas por el legislador para proveer el concurso de méritos para la elección de personero.

**49.** En el presente caso, el acto controvertido efectúa una convocatoria que fija los estándares mínimos del concurso público para elección del personero e impulsa el proceso de selección cuyo resultado final era la elección del personero de Sativanorte. Como consecuencia de lo anterior, el control judicial

---

<sup>12</sup> Auto de fecha 18 de junio de 2020 de la Sección Segunda, Subsección “A” Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, radicación 08001-23-33-000-2017-00569-01(1873-19)

de la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019 debía efectuarse al examinar el acto autónomo y definitivo al que se encuentra ligado, esto es, el acto de elección del personero de la localidad.

**50.** Sobre el particular, la Sala enfatiza que los actos de trámite o preparatorios de los actos definitivos de carácter electoral no son susceptibles de control directo a través de la nulidad simple o de la nulidad electoral, porque aunque son de contenido general, son actos de trámite o preparatorios del acto de elección y dicha condición impide que sean demandados por un medio de control distinto al de la nulidad electoral y en el caso concreto, no es posible establecer un cargo contra el acto preparatorio de forma directa y separada del acto de elección.

**51.** Por consiguiente, el control judicial del acto enjuice, se debe efectuar al momento en que se estudie el acto definitivo al que se encuentra ligado, este es, el acto de elección, pues se reitera que los actos de trámite o preparatorios de los actos definitivos de carácter electoral no son susceptibles de control directo a través de la nulidad simple o nulidad electoral.

**52.** Al ser el acto demandado, la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019, un acto preparatorio de contenido electoral, por el cual se señalan las reglas de la convocatoria pública para la elección del Personero del Municipio de Sativanorte, sólo puede ser controvertido en sede judicial a través de la impugnación del acto electoral definitivo<sup>13</sup>, cual es el acto que declara la elección.<sup>14</sup> Y como se verificó con la documental aportada con la demanda, el actor persigue el estudio de fondo respecto de la decisión que se abstuvo de elegir al personero, decisión que debía ser demandada a través del medio de control de nulidad electoral y no de simple nulidad.

**53.** La decisión adoptada por el A- quo, se ajustó con la línea jurisprudencial del Consejo de Estado y de acuerdo a lo descrito, no es posible asumir el conocimiento de la legalidad a través del medio de control contenido en el Artículo 137 del CPACA, de la Resolución N° 034 del 14 de enero de 2019, de forma independiente conforme a la regla establecida en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, situación que conlleva a que el asunto no sea susceptible de control judicial de manera autónoma, sino a través del medio de control de nulidad electoral, acción que requiere para su admisibilidad el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 162, 163 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales para este caso en concreto no se satisfacen, conllevando a confirmar la decisión recurrida.

**54.** Finalmente, resulta relevante destacar que, para el estudio del presente asunto, debe tenerse en cuenta el numeral 2° artículo 169 del CPACA, que prevé como causal de rechazo de la demanda el hecho de no corregirse la misma dentro del término concedido para tal efecto, pero no cualquier corrección, sino aquella que conlleve la viabilidad de su admisión. Por tanto, de no presentarse

---

<sup>13</sup> Según el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, los actos definitivos son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación.

<sup>14</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 163. Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión.

escrito alguno en tal sentido o no cumplir ciertas exigencias de la inadmisión, se configurará dicha causal.

**55.** En tal virtud y habiendo verificado que el accionante no subsanó la demanda en los términos dispuestos en el auto de inadmisión proferido el 20 de julio de 2020, considera la sala que fue procedente rechazar la misma.

#### **DE LAS COSTAS PROCESALES**

**56.** Con base en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas en razón a que aquello sólo procede tratándose de sentencias.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido el 05 de agosto de 2020 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, por medio del cual se RECHAZÓ la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

Esta providencia se estudió y aprobó en la Sala de Decisión virtual, según acta de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

*Ausente con permiso*  
**OCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado