



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz**  
**San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

**Radicado N°:** 54-001-33-33-004-2019-00210-01  
**Demandante:** Antonio Jose Carreño Afanador  
**Demandado:** Departamento Norte de Santander  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)<sup>1</sup>, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, mediante el cual se rechazó la demanda por las causales contenidas en los numerales 1° y 2° del artículo 169 de la Ley 1437 del 2011.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

El día 07 de mayo del año 2019<sup>2</sup>, el señor Antonio Jose Carreño Afanador, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de Departamento Norte de Santander, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución No. 041 del 09 de junio de 2017 confirmada mediante la resolución No. 055 del 14 de agosto del año 2017, mediante el cual se ordena la inscripción de dignatarios del cuerpo de bomberos voluntarios de los patios y se ordena su publicación en gaceta departamental, proferida por el secretario de gobierno del departamento.

### 1.2. El auto apelado

El Juez Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, mediante auto del dieciséis dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), rechazó la demanda por las causales contenidas en los numerales 1° y 2° del artículo 169 de la Ley 1437 del 2011.

Para fundamentar su decisión, señala que conforme a los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contenido en el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011, el actor debe presentar la demanda dentro del término de caducidad de cuatro (4) meses siguientes a la expedición del acto administrativo, contados a partir del día siguiente al de su comunicación,

<sup>1</sup> Folios 1 a 8, cuaderno 5 del expediente digitalizado.

<sup>2</sup> Folio 41, cuaderno 1 del expediente digitalizado.

notificación, ejecución o publicación, aunado a lo señalado en el numeral 2° literal d) del artículo 164 ibídem.

Advierte que la demanda fue previamente inadmitida, aduciendo que una de las razones había sido la de no haber allegado la constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución de los actos administrativos demandados, para proceder a establecer si el medio de control de la referencia se había interpuesto en término, sin embargo, la constancia no fue allegada con el escrito de subsanación.

Pese a la falencia antes anotada, indica que puede inferirse que el interesado superó el término de cuatro meses para demandar los actos, pues entre la fecha de expedición de la Resolución N° 055 del 14 de agosto del 2017, mediante la cual se confirma íntegramente la Resolución N° 041 del 09 de junio de 2017 (14 de agosto del 2017), al día de radicación de la demanda (07 de mayo del 2019), transcurrió más de 1 año y 8 meses, lo que le permitió deducir que en dicho lapso la parte actora conoció el contenido de dicho acto administrativo.

Sostuvo que, el argumento expuesto por el demandante en el escrito de subsanación de la demanda, para excusar el hecho de que no se haya presentado la demanda dentro del término antes indicado, obedece a que el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, dio orden de suspensión de la decisión tomada por la Asamblea General de la Junta directiva del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Los Patios del 22 de mayo del 2017, no resulta de recibo, pues precisamente lo que se encontraba suspendido era la decisión tomada en la Asamblea General de la Junta directiva del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Los Patios del 22 de mayo del 2017, y no los actos administrativos demandados contenidos en las Resoluciones i) N° 041 del 09 de junio de 2017 y la (ii) N° 055 del 14 de agosto del 2017, por lo que corría para estos en ese momento, el término de caducidad.

De otro lado, refiere que en el presente asunto el actor no agotó el requisito de procedibilidad, argumentado que ese no resultaba necesario en el entendido que se había solicitado una medida cautelar de carácter patrimonial de conformidad con lo señalado en el artículo 613 del CGP.

Al respecto, preciso que el Código General del Proceso en el párrafo primero del artículo 509 (sic) lo siguiente: "*Medidas cautelares en procesos declarativos. (...) Párrafo primero. En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad*", asimismo hizo referencia al contenido al inciso 2° del artículo 613 ibídem el cual dispone, "*No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública*".

En línea de lo anterior, arguye que una vez analizadas las precisiones que el respecto hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-834 del 2013, así como la

del Consejo de Estado en auto del 27 de noviembre del 2014, contrastada con la medida cautelar solicitada por la parte actora, sostiene que la suspensión de los actos administrativos, no tienen ningún carácter patrimonial, pues la finalidad de esta es que el accionante sea reintegrado al cargo de comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Los Patios, resultando entonces necesario que el accionante agotara el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial contenido en el artículo 161 del CPACA.

### 1.3. Razones de la apelación

El apoderado judicial de la parte demandante, disiente de la decisión del Despacho de rechazar la demanda, solicita que se revoque el auto que rechazó la demanda y en su lugar se admita la demanda y se proceda a conceder la medida cautelar, para ello, sustenta que la demanda se subsanó el día 25 de noviembre del 2019, pues el mismo operador judicial al siguiente día de la fecha indicada, lo requirió para que allegara la constancia de notificación del acto acusado, al señor Antonio José Carreño Afanados.

Reprocha el hecho de que el A-quo se haya declarado impedido y enviado el proceso al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, y posteriormente haya resuelto rechazar la demanda.

Refiere que los actos demandados no adolecen del fenómeno de la caducidad, pues contra estos pesaba una orden de suspensión provisional por parte de una autoridad judicial, Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, mediante auto del 05 de julio del 2017, ordeno *"MEDIDA PROVISIONAL a la Secretaria de Gobierno Departamental de Norte de Santander, como al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Los Patios, suspender la ejecución o cumplimiento de lo resuelto y decidido, en la pasada Junta Directiva del 22 de mayo de 2.017, donde se eligieron dignatarios, se ordena se abstengan de ejecutar o dar cumplimiento a la misma, hasta tanto haya decisión definitiva en el presente asunto"*.

Señala que el mencionado auto fue objeto de recursos, el cual mantuvo la suspensión decretada, aduce textualmente que, *"como se interpusieron los recursos de ley, los términos se encontraban suspendidos y le estaba Prohibido al señor Secretario de Gobierno, tomar decisiones como las que tomo al emitir la Resolución No.055 del 14 de agosto del 2017 que confirmo la Resolución 041 de 09 de Junio de 2.017"*.

Sostiene que solo hasta 08 de abril del 2019, fecha del oficio 0979, dentro del cual el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, comunica a Secretario de Gobierno del Departamento dejar sin efecto el oficio 1612 del 7 de julio de 2.017, considera que es a partir de dicha fecha que podía proceder a emitir una resolución o acto administrativo para proceder a dar cumplimiento de lo resuelto y decidido, en la pasada Junta Directiva del 22 de mayo de 2.017, resalta que ante la suspensión provisional ordenada por la Juez, la resoluciones acusadas se encontraban suspendidas y contra ellas no corrían términos de caducidad.

En cuanto al requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, indica que para el presente asunto no resulta exigible, pues con la demanda acompañó solicitud de medida cautelar de carácter patrimonial, "suspensión provisional de los efectos de la resolución No.041 de 09 de junio de 2.017, confirmada por la Resolución No.055 del 14 de agosto de 2.017", la cual insiste se encuentra dentro de las medidas cautelares denominada patrimoniales, pues al decretarse el accionante accede nuevamente al cargo de representante legal del cuerpo de bomberos voluntario de Los Patios, para lo cual, "le deben ser cancelados todos los sueldos, salarios, emolumentos dejados de cancelar por haberlo retirado del cargo de manera ilegal y contraria al ordenamiento laboral Patrio".

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Problema jurídico

Constituye fundamento de la presente controversia establecer si: ¿la providencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta de fecha dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), mediante la cual se rechazó la demanda por las causales contenidas en los numerales 1° y 2° del artículo 169 de la Ley 1437 del 2011, se ajusta a derecho o no?

### 2.2. Competencia

De conformidad con el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de los autos «susceptibles de apelación» proferidos por los juzgados administrativos. Por otra parte, el literal g) del artículo 125 de la Ley 1437 del 2011 modificado por el artículo 20 la Ley 2080 de 2021 *ibídem*, precisó que será competencia de la Sala de decisión emitir los autos interlocutorios y de trámite previstos en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 del CPACA.

En consecuencia, la Sala es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por la demandante, contra el auto del dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual se rechazó la demanda.

### 2.3. Decisión del presente asunto en segunda instancia.

La Sala, luego de analizar la providencia apelada, los argumentos expuestos en el recurso de apelación y el ordenamiento jurídico pertinente, llega a la conclusión, de que en el presente asunto habrá de confirmarse la decisión tomada por el *A quo* en auto del (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual rechazó la demanda por la causal contenida en el numeral 2° del artículo 169 de la Ley 1437 del 2011, pero por las razones que a continuación se pasan a explicar.

### 2.4. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

El ordenamiento jurídico establece la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales, para lo cual prevé taxativamente unos términos dentro de los cuales el interesado tendrá la carga de promover el litigio y, de no hacerlo en tiempo, perderá la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

En lo atinente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 138 de la ley 1437 del 2011, establece;

**"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".

En ese orden de ideas, el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en lo relativo al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instituye un término de cuatro (4) meses para presentar la demanda, los cuales se contarán en los siguientes términos;

**ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(..)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(..)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

Sobre el establecimiento de términos de caducidad en las acciones judiciales, la Corte Constitucional ha considerado precisamente que "en lugar de coartar el acceso a la administración de justicia, lo concretiza y viabiliza. Establecer acciones ilimitadas y sin términos de caducidad, conduciría a una paralización de la administración de justicia, e impediría su funcionamiento. Conduciría a que el Estado no pueda resolver los conflictos sociales"<sup>3</sup>; por ello, la caducidad se ha entendido, por regla general, como la extinción del derecho a la acción judicial por el transcurso del tiempo. De manera que, si el sujeto procesal deja, por su inactividad o negligencia, transcurrir los plazos fijados por la Ley en forma objetiva sin presentar la demanda correspondiente o impulsar el litigio, el mencionado

<sup>3</sup> Sentencia SU-659 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos

derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegar excusa alguna para revivirlos<sup>4</sup>.

Ahora, del momento que marca el inicio del cómputo para el ejercicio oportuno del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, precisa la Sala que el término de caducidad conforme la redacción del artículo 164 numeral 2 literal d, dispone que este inicia a partir del día siguiente a la notificación, publicación, comunicación o ejecución del acto administrativo, no pudiendo confundirse la ejecución del acto administrativo con la ejecutoria del mismo, la lectura del artículo en cita, no arroja asomo de duda alguno sobre el inicio del cómputo de la caducidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo marcado este, por la fecha en que el interesado tuvo conocimiento del acto administrativo, bien sea por comunicación, notificación, publicación o porque este se ejecutó, y lo que suceda en adelante no tiene la facultad para modificar el plazo perentorio señalado por la Ley<sup>5</sup>.

De la normativa en cita se concluye que la interposición de la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe efectuarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Además, conviene precisar que el término de la caducidad se suspende, por una sola vez, con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, según el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3° del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 –compilado en el Decreto 1069 de 2015.

## 2.5. La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad

La conciliación extrajudicial fue consagrada como requisito de procedibilidad para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el numeral 1° del artículo 161 del CPACA, en los siguientes términos:

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida. Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación."*

Salvo las precisas excepciones previstas en la ley, resulta improcedente, acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de los medios de control judicial consagrados en los artículos 138, 140 y 141 *ibidem*, sin que previamente se hubiere adelantado el trámite de la conciliación extrajudicial cuando el asunto que se pretende controvertir en sede jurisdiccional tenga el carácter de conciliable, es decir, sobre aquellos derechos transables que tienen el carácter de inciertos y discutibles.

<sup>4</sup> Sentencia C-115 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara

<sup>5</sup> Al respecto, providencia de 21 de noviembre de 1991. Referencia: Expediente No. S-122. Recurso Extraordinario de Súplica. Consejera ponente: Dolly Pedraza De Arenas

De otro lado, el artículo 590 del CGP relaciona las medidas cautelares en procesos declarativos, a propósito de esta medida en los procesos de esta índole ante la jurisdicción contencioso administrativa, en su parágrafo primero, señala; *"PARÁGRAFO PRIMERO. En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad"*.

Igualmente, se tiene que en relación con la exigencia de conciliación como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso administrativos, el inciso segundo del artículo 613 del Código General del Proceso, determina que no será necesario agotar este requisito *"en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública"*.

En las anteriores condiciones, las excepciones a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la demanda son: i) cuando el asunto no sea conciliable, es decir, cuando se discuten derechos ciertos, indiscutibles o irrenunciable, ii) cuando la administración demande un acto que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, iii) de conformidad con el Código General del Proceso, cuando el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial.

### 3. Caso concreto

En el presente asunto, el actor pretende que se revoque el auto de dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), que resolvió rechazar la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad, y no haber subsanado el accionante las falencias anotadas en el auto de 07 de noviembre del 2019, esto es, que se acredite el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

La Sala precisa que las alegaciones expuestas por el accionante en la que considera que, ante la mediación de una suspensión provisional de la decisión tomada en la Asamblea General de la Junta directiva del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Los Patios del 22 de mayo del 2017, al interior del proceso de impugnación de actas de asamblea que tuvo conocimiento el Juez Civil del Circuito de Los Patios, que a su parecer impiden el cómputo de términos para la caducidad de la acción, no encuentran vocación de prosperidad.

Para el efecto, se advierte que esa jurisdicción ordinaria no tiene competencia para resolver las pretensiones de legalidad que se abordan al interior de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, habida cuenta que la autoridad judicial competente para estudiar la presunción de legalidad de la de la Resolución No. 041 del 09 de junio de 2017 confirmada mediante la resolución No. 055 del 14 de agosto del año 2017, es la jurisdicción contenciosa administrativa; ciertamente, sería improcedente darle trámite a una demanda frente a una decisión que pretende resurgir términos fenecidos, pues ello implicaría desconocer la perentoriedad y obligatoriedad de los plazos previstos en la ley para el ejercicio de los medios de

defensa y avalar el comportamiento de la parte demandante que no hizo uso oportuno de aquellos.

Clarificado ese aspecto, la Sala abordará primeramente, si para el caso en concreto, operó o no el fenómeno de caducidad, para en ese sentido establecer si se cuenta con un medio de convicción idóneo que permita confirmarla en tal sentido, por ello, teniendo en cuenta el análisis anterior, y para definir la fecha a partir de la cual debe contabilizarse el término de caducidad en el caso concreto, se hará relación a los elementos probatorios que hasta el momento reposan en el expediente.

La Resolución N° 041 del 09 de junio del 2017, "*Por medio del cual se ordena la inscripción de dignatarios del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de Los Patios y se ordena su publicación en la Gaceta Departamental*" fue notificado al accionante, prueba de ello, constituye la expedición de la Resolución N° 055 del 14 de agosto del 2017, "*Por medio del cual se resuelve Recurso de Reposición Interpuesto por el Capitán Antonio José Carreño Afanador del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de Los Patios contra la Resolución 041 del 9 de junio de 2017*", es decir, que ante la interposición del recurso de reposición interpuesto por el accionante, puede inferirse sin lugar a equívocos que ese acto (041 del 9 de junio de 2017) fue debidamente notificado.

No obstante, de la notificación del acto acusado contenido en la Resolución N° 055 del 14 de agosto del 2017, no se tiene certeza de la notificación o comunicación, más allá de lo manifestado por el apoderado de la parte demandante en su escrito de subsanación de la demanda, del cual *A quo* sustenta "*se puede inferir sin necesidad de contar con la misma*", junto con el lapso en que se expidió el acto administrativo, al día en que se presentó la demanda, circunstancia que a todas luces es contrario a la normatividad aplicable.

Bajo ese panorama, se observa que la actuación administrativa que se ha examinado a lo largo de esta providencia feneció con la expedición de la Resolución N° 055 del 14 de agosto del 2017, en tanto la entidad demandada resolvió el recurso de reposición dentro del cual confirmó integralmente la decisión contenida en la Resolución N° 041 del 09 de junio del 2017, de tal modo, que la caducidad del medio de control propuesto debe contarse a partir de la notificación de la Resolución N° 055 del 14 de agosto del 2017.

En estas condiciones, la Sala aprecia que para definir si el libelo inicial se impetró en la oportunidad preceptuada en el literal d) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, debe obtenerse la constancia de notificación de la Resolución N° 055 del 14 de agosto del 2017 que según lo afirma el demandante le fue notificada, sin embargo, no reposa en el expediente prueba de ello.

En este orden de ideas, no es de recibo la posición esgrimida por el Juez Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, en el pronunciamiento del 18 de febrero de 2021, comoquiera que la caducidad del asunto que se analiza debe contabilizarse a partir de la notificación de la Resolución N° 055 del 14 de agosto del 2017, para lo cual



el *A quo* le corresponde dilucidar la fecha del acto de comunicación de tal voluntad administrativa, conforme se anotó previamente.

En este punto, debe resaltarse que, ante el escenario descrito, no es posible, en este momento, concluir la terminación del medio de control, sin embargo, debe advertirse que le *A quo*, en la oportunidad prevista para ello, requirió al accionante para que allegara la constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto acusado, en igual sentido en atención a las facultades oficiosas de instrucción del proceso, ofició a la entidad que expidió la voluntad administrativa pluricitada para que arrimara la pieza procesal requerida, empero, en esta instancia no se encuentran elementos de juicio que permitan llegar a una conclusión que permita confirmar que operó la caducidad, sin contar con la constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto acusado, más aún cuando el Juez de primera instancia obró sin contar con tal vital pieza.

Ahora, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, la Sala advierte que deberá confirmarse el rechazo de la demanda por la causal contenida en el numeral 2° del artículo 169 de la Ley 1437 del 2011, pues el accionante obvió acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, so pretexto de la solicitud de una medida cautelar, la cual sustentó en aplicación de los artículos 229 y 230 del CPACA.

Para el Juez de primera instancia, la medida cautelar solicitada va encaminada a suspender los efectos de los actos administrativos demandados, concluyendo que esta, no tienen ningún contenido patrimonial, sino que su finalidad es que el accionante, señor ANTONIO JOSÉ CARREÑO AFANADOR sea reintegrado al cargo de comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Los Patios, lo que por sí sola no la convierte como de carácter patrimonial, situación que la llevó a negar el decreto de la medida solicitada y en ese caso advertir la exigencia del agotamiento del requisito de procedibilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente señalar que el problema jurídico se circunscribe a determinar si, como lo consideró el *A quo*, la medida cautelar solicitada no resulta tener vocación patrimonial, o si, por el contrario, no podía exigirse dicho requisito de procedibilidad, más aún, teniendo en cuenta que se trataba de una medida cautelar de carácter patrimonial como lo refiere el actor.

La Sala considera que se debe mantener la decisión adoptada en primera instancia, en la medida el artículo 613 del CGP claramente se refiere a "*medidas de carácter patrimonial*" y nunca señala que las medidas deben tener efectos patrimoniales.

Al respecto de esta figura, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en providencia del siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) dentro del proceso radicado 68001-23-33-000-2016-01222-01 expuso lo siguiente;

*"Cuando hablamos del carácter de una cosa nos estamos refiriendo, conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española al «[...] Conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una*

colectividad, que las distingue, por su modo de ser u obrar, de las demás [...]»<sup>6</sup>, esto hablando, entonces, de que la medida cautelar debe ser patrimonial, no tener efectos patrimoniales, entendiendo por efecto, «[...] Aquello que sigue por virtud de una causa [...]»<sup>7</sup>

La medida cautelar, entonces, debe ser patrimonial, entendiendo patrimonial como «[...] relativo al patrimonio [...]»<sup>8</sup> y patrimonio como «[...] Conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica [...]»<sup>9</sup>, lo que nos lleva a indicar que cuando el artículo 613 del CGP se refiere a las medidas cautelares de carácter patrimonial se está refiriendo a medidas que afecten directamente el patrimonio de las personas naturales o jurídicas que deben soportarlas.

Es claro, entonces y a manera de ejemplo, que el embargo de bienes tiene el carácter de patrimonial en la medida en que «[...] sustrae del comercio el bien cautelado, de tal suerte que si se llegare a vender un bien que soporta un embargo, tal contrato será declarado nulo, de nulidad absoluta, por objeto ilícito. En caso de que el bien esté sujeto a registro, y sobre él se inscribe un embargo, el correspondiente registrador debe abstenerse de registrar cualquier acto de disposición sobre el bien, como una venta o una hipoteca [...]»<sup>10</sup>, lo cual no ocurre con la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

Esta Sala ha resaltado que entre las características principales de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos están «[...] su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida [...]», e igualmente ha indicado que su finalidad es la de «[...] «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».<sup>11</sup> [...]»<sup>12</sup>, lo que claramente excluye su patrimonialidad pues su propósito no es afectar el patrimonio de las personas jurídicas o naturales, sino despojar de sus efectos, temporalmente, a un acto administrativo que, preliminarmente, es considerado contrario al ordenamiento jurídico.

Cuestión diferente es que, indirectamente, la suspensión de los efectos del acto administrativo traiga efectos benéficos en el patrimonio de las personas naturales o jurídicas que la han solicitado.

<sup>6</sup> <http://dle.rae.es/?id=7OboGAc>

<sup>7</sup> <http://dle.rae.es/?id=EOoHYxJ>

<sup>8</sup> <http://dle.rae.es/?id=SBKRsue>

<sup>9</sup> <http://dle.rae.es/?id=SBOXisN>

<sup>10</sup> FORERO SILVA, Jorge. MEDIDAS CAUTELARES EN EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO. Segunda Edición. Bogotá: EDITORIAL TEMIS S.A., 2016. Página 97.

<sup>11</sup> Providencia citada ut supra, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00704-00, Actor: ANDRÉS GÓMEZ ROLDÁN, Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, Referencia: MEDIO DE CONTROL NULIDAD

Esta postura coincide con la esgrimida por el Consejero de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Hernán Andrade Rincón, en el auto 18 de mayo de 2017<sup>13</sup>, que al tenor señala:

*«[...] Revisada la solicitud de medidas cautelares presentada por la parte actora, se observa que tanto la solicitud de suspensión del proceso administrativo iniciado por la entidad demandada el 21 de julio de 2016, como la de declaratoria de pérdida de competencia de la entidad para liquidar unilateralmente el contrato, no tienen ningún contenido patrimonial, sino que su finalidad es suspender y prevenir actuaciones administrativas por parte del IDU.*

*En cuanto a la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, observa el Despacho que si bien éstos tienen un contenido patrimonial al indicar que el monto de la cláusula penal es de \$164'267.881, esto no implica que la medida cautelar solicitada posea dicho carácter, comoquiera que al analizar los efectos de decretarla no se evidencia una consecuencia económica inmediata para la parte actora, puesto que sólo al momento de proferir sentencia el juez determinara si la sociedad Construcciones AR&S S.A.S. debía, o no, pagar dicha suma y, si los dineros que alega le fueron retenidos deben ser reintegrados. En un caso similar la Jurisprudencia de esta Corporación señaló:*

*“La medida cautelar solicitada en la demanda corresponde a la de SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS de la Resolución 3049 del 29 de julio de 2014 y de su confirmatoria 3347 del 20 de octubre de 2014 del consejo Nacional Electoral.*

*Se trata de [un] acto administrativo sancionatorio de naturaleza pecuniaria.*

*Pero en cambio, la medida cautelar que se deprecia: que se suspendan sus efectos, en sí misma no tiene un contenido patrimonial. No concierne a que el juez produzca una orden provisional de protección al objeto del proceso y para la efectividad de la sentencia, que materialmente y de manera directa se refiere a que el demandado para cumplir tal orden deba hacer erogaciones económicas.*

*Así, una cosa es que los actos demandados tengan un carácter patrimonial porque imponen una sanción pecuniaria (multa), y otra diferente es que la medida cautelar también posea este carácter, cosa que para el presente caso no ocurre así, si se parte de que la solicitud concierne a que el juez provisionalmente dicte una orden cuya ejecución o cumplimiento no conlleva en forma directa e inmediata para el demandado efectuar gastos o inversiones de carácter económico”<sup>14</sup>*

*De conformidad con lo anterior, el Despacho no acoge el argumento de la parte actora en el que afirmó que solicitó medidas cautelares de carácter patrimonial, puesto que una vez estudiadas se evidenció que no tienen un contenido patrimonial, por lo que en el presente asunto era necesario agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial contenido en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]».*

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01452-01(58018). Actor: CONSTRUCCIONES AR&S S.A.S. Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 2015-00005-00. Auto de 15 de mayo de 2015.

*"[...] Esta Sala, entonces, como órgano de cierre en los asuntos de su competencia, establece, a manera de jurisprudencia anunciada<sup>15</sup>, la posición consistente en que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos no está incluida dentro de las medidas cautelares que permiten, al tenor del artículo 613 del CGP, en procesos diferentes a los ejecutivos, acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa sin agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial (numeral 1 del artículo 161 del CPACA), en la medida en que el precitado artículo del CGP hace referencia a las medidas de carácter patrimonial, naturaleza que no se encuentra presente en la precitada medida cautelar, conforme se explicó líneas atrás[...]."*

Como acontece, la medida cautelar solicitada se encaminó con el propósito de eludir la exigencia del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, pues de conformidad con la jurisprudencia traída a colación, los actos administrativos que pretende cobijar el recurrente bajo el amparo de una medida cautelar de suspensión provisional, no permiten establecer que resulten ser de contenido patrimonial, en consecuencia, la solicitud de suspensión provisional no excusa a la parte actora de cumplir con el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial previsto en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA, por tanto, al no haber subsanado la demanda de conformidad con lo establecido en el auto inadmisorio de fecha 07 de noviembre de 2019, procedía su rechazo.

Finalmente, en lo atinente al reproche expuesto por el accionante, al referirse sobre impedimento que el A quo planteó en auto del 15 de diciembre del 2020, se tiene que esta no afecta la validez de las actuaciones posteriores, dentro de las que se encuentra el rechazo de la demanda, al respecto en providencia A-186A del 2021 la Corte Constitucional expuso:

23. *El régimen de impedimentos y recusaciones del Código General del Proceso está contenido en los artículos 140 y siguientes. El artículo 140 señala que los magistrados, jueces o conjueces se deberán declarar impedidos desde el momento mismo en que adviertan estar incurso en alguna causal de impedimento. Asimismo, esta norma dispone que la autoridad judicial que se considere impedida pondrá los hechos en conocimiento para que se resuelva sobre el impedimento y, en caso de aceptarlo, el expediente pase a quien deba sustituirle.*

24. *Por su parte, el artículo 145 de dicho estatuto procesal reconoce que, cuando se acepta el impedimento del juez o magistrado, este pierde competencia hacia el futuro; sin que por ello se afecte la validez de los actos surtidos con anterioridad. Con base en el principio de la buena fe, todas las actuaciones previas del juez son válidas porque este no tenía conocimiento del impedimento.*

28. *En efecto, según el artículo 145 del Código General del Proceso, el juez o magistrado pierde competencia para actuar sobre el proceso solo desde el momento*

<sup>15</sup> La Sala quiere significar que el caso que ocupó su atención, no fue juzgado con fundamento en este nuevo criterio que se expone y, por tal virtud, tendrá aplicación sólo a futuro. Sobre el uso de esta figura ver: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del siete (07) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 11001-03-28-000-2015-00051-00. Actor: Emiliano Arrieta Monterroza. Demandada: Oneida Rayeth Pinto Pérez – Gobernadora de la Guajira.

*en que el impedimento le es aceptado. A su vez, solo las actuaciones posteriores a la pérdida de competencia carecen de validez; de manera que no se afectan aquellas realizadas de forma previa. Dicho de otro modo, el impedimento -como causal de nulidad- se configura cuando se acepta el impedimento o recusación, el órgano correspondiente le quita la competencia al magistrado y, con posterioridad, el magistrado impedido continúa realizando actuaciones en el proceso.*

29. *Finalmente, para la Sala Plena, el hecho de que un magistrado o juez crea que está inmerso en una causal de impedimento no implica per sé que este le sea aceptado. Como ya se ha advertido, el régimen de impedimentos se rige por el principio de buena fe. De manera que la configuración de un impedimento está supeditada a la aceptación o no por parte del juez o de la instancia que tiene la facultad para aceptarlo o rechazarlo.*

Por las razones que anteceden, se confirmará el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cucuta, pero bajo las razones expuestas, dentro del cual se rechazó la demanda interpuesta a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por el señor Antonio Jose Carreño Afanador en contra del Departamento Norte de Santander, por la causal contenida en el numeral 2° del artículo 169 de la Ley 1437 del 2011.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

#### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en auto de fecha dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021) dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, mediante el cual se rechazó la demanda, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N°003 del 02 de marzo de 2023)

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado.-

  
ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ  
Magistrado.-

  
HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
Magistrado.-



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER  
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargás González  
San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Medio de Control:** Nulidad Electoral  
**Radicado No:** 54-001-23-33-000-2023-00031-00  
**Demandante:** Veeduría Ciudadana PROCURA UFPS  
**Demandado:** Sandra Ortega Sierra – Universidad Francisco de Paula Santander – UFPS  
**Asunto:** Resuelve impedimento de Procurador

En atención al informe secretarial que antecede, procede la Sala con fundamento en lo establecido en el artículo 134 del CPACA., a decidir el impedimento planteado por el señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos para intervenir en el proceso de la referencia, como consta en el archivo pdf denominado "008Memorial Impedimento Procurador 23 - 2023-00031" del expediente digitalizado en OneDrive.

#### 1. De la causal de impedimento planteada

En escrito de fecha 03 de febrero de 2023, el doctor Esteban Eduardo Jaimes Botello en su calidad de Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos señala que se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 4° del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, dado que su cónyuge la señora Ruth Adriana Castellanos Caipa, se desempeña como docente ocasional en la Universidad Francisco de Paula Santander.

#### 2. De la Decisión

Una vez analizados por la Sala los fundamentos jurídicos que llevaron al doctor Esteban Eduardo Jaimes Botello, al declararse impedido para actuar en el proceso de la referencia, se concluye que el impedimento planteado debe ser aceptado, conforme las siguientes consideraciones:

En el artículo 133 del CPACA se señala que las causales de recusación e impedimento aplicables a los funcionarios de esta jurisdicción también son aplicables a los agentes del Ministerio Público cuando actúen ante esta.

En el artículo 134, ibidem, se regula el trámite para la decisión del impedimento del Agente del Ministerio Público.

Por su parte, en el numeral 4° del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 130. CAUSALES.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

(...)

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad

*de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados."*

Por lo anterior, y frente a la manifestación realizada por el Procurador 23 Judicial II ante esta Corporación en el sentido de que él se encuentra incurso en la citada causal y dado que en efecto, en la presente demanda de medio de control de Nulidad Electoral contra la señora Sandra Ortega Sierra, Rectora de la Universidad Francisco de Paula Santander, también se tiene como parte accionada a la Universidad Francisco de Paula Santander, estima la Sala que se encuentra configurada la causal prevista en el numeral 4º del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, ya que efectivamente surge un interés indirecto del pariente referido en las resultas del proceso, por lo que hay lugar a aceptar el impedimento planteado por él, separándolo del conocimiento del asunto de la referencia.

De conformidad con lo anterior, el conocimiento del proceso le corresponderá al señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos; el doctor Rafael Eduardo Celis Celis, a quien se le comunicará el este auto para los efectos pertinentes de ley.

Resta señalar que en el auto del 23 de febrero de 2023, mediante el cual se negó la medida de suspensión provisional del acto demandado en este proceso, se aceptó el impedimento presentado por el doctor Edgar Enrique Bernal Jáuregui para participar en dicha decisión, dado que su cónyuge presta sus servicios como Jefe de la Oficina Jurídica de la UFPS, por lo cual la Sala de Decisión está conformada por los Magistrados restantes de la Sala No. 04.

En consecuencia, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ACÉPTESE** el impedimento planteado por el señor Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos doctor Esteban Eduardo Jaimes Botello para conocer del proceso de la referencia, quien será reemplazado por el Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos doctor Rafael Eduardo Celis Celis.

**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** la presente decisión al doctor Esteban Eduardo Jaimes Botello y al señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, doctor Rafael Eduardo Celis Celis, para los efectos pertinentes de ley.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriado el auto anterior, pásese el expediente al despacho, para proveer lo que corresponda.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue aprobada por la Sala de Oralidad Virtual No. 4 en sesión de la fecha)

  
ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ  
Magistrado

  
HERNANDO AYALA PENARANDA  
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER  
Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González  
San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicado No:** 54-001-33-33-001-2021-00083-01  
**Demandante:** Carmen Alonso Pérez Vergel  
**Demandado:** Municipio de Ábrego

En atención al informe secretarial que antecede, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la providencia proferida por el Juzgado Primero (1º) Administrativo Oral de Ocaña el día 16 de noviembre de 2022, mediante la cual se decidió acceder a la solicitud de medida cautelar pedida por la parte actora, conforme a lo siguiente:

## I. Antecedentes

### 1.1.- Auto Apelado

El Juzgado Primero (1º) Administrativo Oral de Ocaña, mediante auto del 16 de noviembre de 2022, decidió acceder al decreto de la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 701 del 15 de octubre de 2020, proferida por el Municipio de Ábrego, por medio de la cual se declaró la insubsistencia del señor Carmen Alonso Pérez Vergel del cargo de Técnico Administrativo (almacenista) grado 3 del Nivel Asistencial de la Planta de Personal del Municipio.

El A quo llegó a tal decisión, al indicar que dentro del sub júdece se cumple con los requisitos del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el demandante es un sujeto de especial protección constitucional, por ser un adulto mayor, calificado con un 59% de pérdida de la capacidad laboral y padre cabeza de familia de no accederse a la medida se causaría un perjuicio irremediable al señor Carmen Alonso Pérez Vergel.

Igualmente, recordó que, si bien es cierto la carrera administrativa prima sobre la provisionalidad, antes de efectuar los nombramientos en período de prueba y retirar del servicio a los provisionales, se debe tener en cuenta, si estas personas tienen alguna condición especial, como lo dispuso el artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015.

### 1.2.- Fundamentos del recurso interpuesto

El apoderado del Municipio de Ábrego, presentó recurso de apelación contra el auto del 16 de noviembre de 2022, a través del cual el Juzgado Primero (1º) Administrativo de Ocaña accedió al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de Resolución No. 701 del 15 de octubre de 2020, por medio de la cual se declaró la insubsistencia del señor Carmen Alonso Pérez Vergel del cargo de Técnico Administrativo (almacenista) grado 3 del Nivel Asistencial de la Planta de Personal del Municipio. Lo anterior, conforme a lo siguiente:

Recordó que la H. Corte Constitucional en sentencia T-063 de 2022 en sede de revisión, conoció el caso del hoy demandante, en la cual decidió revocar la sentencia del 31 de mayo de 2021 proferida por el Juzgado (3º) Tercero Penal de Circuito Mixto de Conocimiento de Ocaña, a través de la cual declaró la



improcedencia de la acción de tutela presentada por el señor Carmen Alonso Pérez Vergel y otro, en contra de la Alcaldía de Ábrego, Norte de Santander, para en su lugar amparar transitoriamente el derecho fundamental a la estabilidad laboral relativa o intermedia de los accionantes, mientras sean resueltas las demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicadas ante los Jueces Administrativos de Circuito de Cúcuta.

Que la H. Corte Constitucional también ordenó a la Alcaldía de Ábrego – Norte de Santander, en el evento en que existan vacantes disponibles o en el caso de que existan vacantes disponibles o en el caso de que existan vacantes futuras en provisionalidad, vinculara al señor Carmen Alonso Pérez Vergel y otro a un cargo igual o equivalente al que ocupaban antes de ser retirados.

En este sentido, concluyó que como la H. Corte Constitucional había precisado que aunque se encontraran acreditados los estados de debilidad manifiesta de los accionantes, no podía desconocerse el principio de la carrera administrativa, por cuanto de ser así se incurriría en un daño antijurídico a quien superó el concurso de méritos y conformó la lista de elegibles.

Que la causal de declaratoria de insubsistencia del hoy demandante, tuvo como finalidad la provisión en carrera administrativa del cargo, con el nombramiento en periodo de prueba de la señora Lucía Ximena Navarro como almacenista de la oficina de archivo del Municipio de Ábrego, por lo cual concluye que la suspensión de la Resolución No. 701 del 15 de octubre de 2020 implicaría un desconocimiento de los derechos de carrera de la misma.

Aunado a ello, manifiesta que el H. Consejo de Estado ha señalado como requisito ineludible de suspensión de los actos administrativos de contenido particular es que no hubiesen surtido sus efectos y que esa circunstancia se encuentra superada dentro del sub júdice dado que el periodo de prueba ya fue superado por quien conformó la lista de elegibles.

Finalmente, asevera que en el auto del 16 de noviembre de 2022 se ordenó intrínsecamente el reintegro del demandante, lo cual afirma que es contrario al ordenamiento jurídico y por tanto, solicita que sea revocado.

### **1.3.- Traslado del Recurso**

#### **1.3.1.- Parte demandante:**

Durante el traslado del recurso de apelación a la parte demandante, la misma guardó silencio.

### **1.4.- Concesión del recurso.**

Mediante auto de fecha 19 de enero de 2023, el Juzgado Primero (1º) Administrativo Oral de Ocaña, resolvió no reponer el auto del 16 de noviembre de 2022 y concedió el recurso de apelación presentado por el Municipio de Ocaña, en contra de la providencia por medio de la cual se accedió el decreto de una medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado.

## **II. Consideraciones**

### **2.1.- Competencia**

El Tribunal tiene competencia para decidir en segunda instancia el recurso de apelación interpuesto, con fundamento en lo reglado en los artículos 125 y 153 de la Ley 1437 de 2011 modificada por la Ley 2080 de 2021.

Igualmente, el auto que decreta una medida cautelar, es susceptible de recurso de apelación conforme a lo señalado en el numeral 5º del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

## **2.2. El asunto a resolver en esta Instancia:**

Debe la Sala decidir si hay lugar a revocar la decisión del A quo, contenida en el auto proferido el día 16 de noviembre de 2022, mediante el cual se decidió decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, tal como lo solicita la parte demandada en el recurso de apelación.

En el presente asunto la Jueza de Primera Instancia llegó a tal decisión al señalar que lo procedente era acceder a la medida cautelar, ya que se cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA al tratarse de un adulto mayor, calificado con un 59% de pérdida de la capacidad laboral y que es padre cabeza de familia y de no decretarse se causaría un perjuicio irremediable al señor Carmen Alonso Pérez Vergel.

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de la parte demandada presentó recurso de apelación, alegando que tal como lo había señalado la H. Corte Constitucional, debe tenerse en cuenta que, aunque se encontraran acreditados los estados de debilidad manifiesta de los accionantes, no podía desconocerse el principio de la carrera administrativa, por cuanto de ser así se incurriría en un daño antijurídico a quien superó el concurso de méritos y conformó la lista de elegibles.

Igualmente, refiere que la causal de declaratoria de insubsistencia del hoy demandante tuvo como finalidad la provisión en carrera administrativa del cargo, con el nombramiento en periodo de prueba de la señora Lucía Ximena Navarro como almacenista de la oficina de archivo del Municipio de Ábrego, por lo cual concluye que la suspensión de la Resolución No. 701 del 15 de octubre de 2020 implicaría un desconocimiento de los derechos de carrera de la misma.

Aunado a ello manifiesta que el H. Consejo de Estado ha señalado como requisito ineludible de suspensión de los actos administrativos de contenido particular es que no hubiesen surtido sus efectos y que esa circunstancia se encuentra superada dentro del sub júdice dado que el periodo de prueba ya fue superado por quien conformó la lista de elegibles.

Finalmente, asevera que en el auto del 16 de noviembre de 2022 se ordenó intrínsecamente el reintegro del demandante, lo cual afirma que es contrario al ordenamiento jurídico y por tanto, solicita que sea revocado.

## **2.3.- Decisión del presente asunto en segunda Instancia.**

La Sala, luego de analizada la providencia impugnada, los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte del Municipio de Ábrego y el ordenamiento jurídico pertinente, llega a la conclusión que en el presente asunto habrá de revocarse la decisión tomada por el A quo en el auto del 16 de noviembre de 2022, mediante el cual se accedió al decreto de la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 701 del 15 de octubre de 2020, a través de la cual se declaró la insubsistencia del señor Carmen Alonso Pérez Vergel del cargo de Técnico

Administrativo (almacenista), grado 03, Nivel Asistencial de la Planta de Personal del Municipio de Ábrego.

### 2.3.1.- Argumentos de la Decisión de Segunda Instancia.

Sea lo primero recordar que a través de la Resolución No. 701 del 15 de octubre de 2020, emitida por el Alcalde del Municipio de Ábrego, se declaró la insubsistencia del señor Carmen Alonso Pérez Vergel del cargo de Técnico Administrativo (almacenista), grado 03, Nivel Asistencial de la Planta de Personal del Municipio de Ábrego, el cual ejercía en provisionalidad desde el año de 2012.

Igualmente, ha de recordarse que la parte demandante solicitó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, bajo el argumento central que el actor es un sujeto de especial protección, al ser un adulto mayor, padre cabeza de familia, víctima de conflicto armado y quien fue calificado con un 59.62% de pérdida de la capacidad laboral.

La Jueza de Primera Instancia decretó la medida cautelar al concluir, con base en lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-063 de 2022, que lo procedente era acceder a dicha medida, ya que el demandante es un sujeto de especial protección constitucional por ser un adulto mayor, calificado con un 59% de pérdida de la capacidad laboral y a su vez, ser padre cabeza de familia, por lo que se cumplía con los requisitos establecidos en el numeral 4º, Literal a) del artículo 231 del CPACA, pues de no decretarse se causaría un perjuicio irremediable al señor Carmen Alonso Pérez Vergel.

Precisado lo anterior se tiene que en el recurso de apelación propuesto en contra del auto que accedió al decreto de la medida cautelar se exponen los cargos que se procede a resolver a continuación:

**a.-) Se plantea por la parte apelante que tal como lo había señalado la H. Corte Constitucional en la sentencia T-063 de 2022, debe tenerse en cuenta que, aunque se encontraran acreditados los estados de debilidad manifiesta de los accionantes, no podía desconocerse el principio de la carrera administrativa, por cuanto de ser así se incurriría en un daño antijurídico a quien superó el concurso de méritos y conformó la lista de elegibles.**

Resalta la Sala, inicialmente, que conforme lo expuesto por el apelante, en el presente caso se tiene en cuenta que la Corte Constitucional profirió la sentencia de tutela T-063 del 23 de marzo de 2022, mediante la cual se ampararon transitoriamente los derechos fundamentales del hoy demandante y se ordenó que en el evento en el que hubiese vacante disponible en provisionalidad se le vinculara nuevamente.

A este respecto, es pertinente precisar que la H. Corte Constitucional no suspendió los efectos jurídicos de la Resolución 0701 del 15 de octubre de 2020, ni tomó decisión alguna que afecte la legalidad del citado acto, ya que concretamente tuteló el derecho fundamental a la estabilidad laboral relativa o intermedia del actor, hasta tanto esta jurisdicción de lo contencioso defina el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor Carmen Pérez en contra del referido acto.

Lo decidido por la Corte en dicha sentencia fue:

**"PRIMERO. - REVOCAR** la sentencia proferida en segunda instancia, el 31 de mayo de 2021 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito Mixto de Conocimiento de Ocaña, mediante el cual se declaró la **IMPROCEDENCIA** de la acción de tutela presentada por los ciudadanos **MILCIADES PÉREZ VERGEL Y CARMEN ALONSO PÉREZ VERGEL**, en contra de la

Alcaldía de Ábrego -Norte de Santander-, para en su lugar. **AMPARAR TRANSITORIAMENTE** el derecho fundamental a la estabilidad laboral relativa o intermedia de los accionantes, mientras se resuelven las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho por ellos radicadas ante los jueces administrativos del circuito del Municipio de San José de Cutata los días 13 de abril y 11 de junio de 2021, en contra de las Resoluciones N° 699 y 701 del 15 de octubre de 2020, proferidas por la Alcaldía de Ábrego -Norte de Santander-

**SEGUNDO.** – **ORDENAR** a la Alcaldía de Ábrego –Norte de Santander- que, en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta decisión, -en el evento en el que existan vacantes disponibles o en el caso de que existan vacantes futuras en provisionalidad, - vincule a los ciudadanos MILCIADES PÉREZ VERGEL Y CARMEN ALONSO PÉREZ VERGEL a un cargo igual o equivalente al que ocupaban antes de ser retirados mediante las Resoluciones N° 699 y 701 del 15 de octubre de 2020

Se precisa que de vincularse nuevamente a los actores en las condiciones antes anotadas, su permanencia en provisionalidad estará supeditada a que los cargos que lleguen a ocupar sean posteriormente provistos en propiedad mediante sistema de carrera. Lo anterior, siempre y cuando al momento de la vinculación se mantengan las condiciones especiales exigidas en la jurisprudencia constitucional que ameriten este trato preferencial, de acuerdo a lo desarrollado en la parte motiva de esta providencia.

La Sala resalta que, dentro del presente asunto, no existe duda que la declaratoria de insubsistencia del hoy demandante, tuvo como causa la provisión en carrera administrativa de la señora Lucia Ximena Navarro Arias, en el cargo de almacenista de la oficina de archivo del Municipio de Ábrego, pues así se explicó en la parte considerativa de la Resolución No. 701., lo cual, en principio, coincide con la jurisprudencia reiterada de la Corte en el sentido que la permanencia de un empleado en provisionalidad está supeditada a que dicho cargo sea provisto en propiedad mediante el sistema de carrera administrativa.

La Sala encuentra que en el auto apelado no se señala precisamente cuales son las normas de orden superior que se estiman vulneradas con la expedición de la Resolución No. 0701, de tal manera que hiciera procedente la suspensión provisional de los efectos de dicho acto.

En efecto, el A quo tuvo como fundamento jurídico para decretar la suspensión provisional el hecho de que en el expediente estaba demostrado, tal como se había hecho en la sentencia T-063 de 2022, que el demandante es un sujeto de especial protección constitucional por ser un adulto mayor, calificado con un 59% de pérdida de la capacidad laboral y a su vez, ser padre cabeza de familia. Y con base en estos hechos, concluyó que se cumplía con los requisitos establecidos en el numeral 4º, literal a) del artículo 231 del CPACA, pues de no decretarse la medida se causaría un perjuicio irremediable al señor Carmen Alonso Pérez Vergel.

La Sala no puede compartir la decisión del A quo, ya que como es sabido en el inciso primero del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, se fijaron los requisitos para que en cada caso determinado se pueda adoptar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, consistente en que la medida procederá “...**por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.**”

Y la norma establece que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos

De tal suerte que en el presente asunto, el A quo no explicó en la decisión apelada cuáles son las normas superiores que se estima fueron vulneradas por el Municipio de Abrego al expedir el acto demandado, y en qué consiste la vulneración de las mismas, como para que se encuentre acreditado en este estado inicial del proceso, la necesidad de decretar la suspensión provisional de sus efectos. Es claro que no resulta válido tener como norma superior supuestamente trasgredida el numeral 4º, literal a) del artículo 231 del CPACA, ya que esta norma es aplicable para cuando se está decidiendo medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

Ello se desprende del hecho de que en el artículo 231 citado, se regula en el primer inciso la causal de procedencia de la medida cautelar de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, y por ello en el inciso segundo de la norma, se regulan los requisitos de procedencia de otras de las medidas cautelares que se pueden tomar en un proceso que se sigue ante esta Jurisdicción, cuando se señala: *"En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos"*.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara y pacífica en señalar que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, es necesario que se acredite prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, ya que cuando ello se evidencia es claro que de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y de apariencia de buen derecho fumus boni iuris, sin que sea requisito de procedencia de dicha medida el evitar que se cause un perjuicio irremediable.

Al efecto, basta con traer a colación lo dicho por la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia del 3 de marzo de 2022<sup>1</sup>, en la cual se precisó los requisitos de procedencia de dicha medida cautelar:

*"III.2. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo acusado"*

*23. En el marco de las diversas medidas cautelares, instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo<sup>13</sup>, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231 y siguientes del CPACA.*

*24. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Por lo que su finalidad está dirigida a «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».*

*25. En cuanto al decreto de este tipo de cautelares, el artículo 231 del CPACA dispone:*

*...26. En lo concerniente al debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020, esta Sección aclaró que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y de apariencia de buen derecho fumus boni iuris; pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre*

<sup>1</sup> Providencia proferida dentro del Expediente: 11001-0324-000-2021-00200-00 Actor: Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER Terceros; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Paola Andrea Romero Cardona y Nataly Romero Cardona.

*concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas."*

Conforme lo expuesto, la Sala reitera que el A quo no señala cuáles son las normas de rango constitucional o legal que supuestamente se encuentran vulneradas por la decisión del Alcalde de Abrego de declarar la insubsistencia del actor en el cargo que venía ejerciendo en provisionalidad, por lo cual la medida tomada no satisface el requisito esencial previsto en el inciso primero del artículo 231 del CPACA, como para que en esta etapa procesal resultara procedente suspender los efectos del mismo.

Ha de recordarse que el nominador está facultado para terminar la duración de los nombramientos provisionales en cargos de carrera en vacancia definitiva, motivando tal decisión, conforme lo previsto en el Decreto 1083 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública", el cual en su artículo 2.2.5.3.4 señala:

**«ARTÍCULO 2.2.5.3.4 Terminación de encargo y nombramiento provisional.** *Antes de cumplirse el término de duración del encargo, de la prórroga o del nombramiento provisional, el nominador, por resolución motivada, podrá darlos por terminados.*»

Esta normatividad recoge la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional que había sostenido que el retiro del empleado provisional procede siempre y cuando se motive el acto administrativo de desvinculación, con el fin de que el empleado conozca las razones por las cuales se le desvincula, para efectos de que ejerzan su derecho de contradicción.

En el presente caso, la Resolución No. 701 del 15 de octubre de 2020, fue motivada por el Alcalde señalando que dentro del proceso de selección No. 779 de 2018, se ofertaba una vacante de un cargo denominado Técnico Operativo. Que la señora Lucia Ximena Navarro Arias, ocupó el puesto No. 1 en las listas de elegibles en firme dentro del citado proceso de selección. Que por ello mediante Resolución No. 694 del 15 de octubre de 2020 se le nombró en periodo de prueba por 6 meses en dicho cargo.

Que el señor Carmen Alonso Pérez Vergel había sido nombrado mediante Decreto 006 de 2012 en el cargo de Técnico Administrativo (almacenista).

Que se hacía necesario declarar la insubsistencia del señor Pérez Vergel para poder proveer y posesionar a la señora Lucia Ximena Navarro Arias.

Finalmente, se citó como soporte legal lo previsto en el artículo 41 de la Ley 900 de 2004.

En consecuencia, la Sala observa que en principio, el acto demandado se encuentra motivado, por lo que en esta instancia del proceso no se observa una flagrante ilegalidad del mismo como para que fuera procedente una medida cautelar de suspensión provisional de sus efectos.

Amén de lo anterior, la Sala tiene presente que el acto demandado es de fecha 15 de octubre de 2020 y la medida de suspensión provisional se toma en el mes de noviembre de 2022, esto es, pasados dos años desde su expedición, por lo que no se observa la necesidad apremiante de amparar derechos subjetivos del

demandante que pudieron ser afectados con el retiro del actor del cargo que ejercía en provisionalidad.

Desde luego que luego del trámite del proceso y al momento de proferirse la respectiva sentencia el A quo puede tomar la decisión que estime pertinente, pues se reitera que la Sala no encuentra procedente en este inicio del proceso el decreto de la medida cautelar ya citada anteriormente, pues no se advierte cuáles son las normas de rango superior que supuestamente fueron vulneradas con la expedición del acto demandado, y en qué pudo consistir la vulneración del ordenamiento superior.

Por lo anterior, y por aplicación del principio de economía procesal, se considera innecesario seguir estudiando los otros argumentos del recurso de apelación, ya que los mismos se encaminan a solicitar la revocatoria del auto apelado, y la Sala ya ha explicado las razones por las cuales estima que no resulta procedente la decisión de decretar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 107 del 15 de octubre de 2020, expedida por el Municipio de Ábrego – Norte de Santander.

Como corolario de lo expuesto, la Sala revocará el auto de fecha 16 de noviembre de 2022, proferido por el Juzgado Primero (1º) Administrativo Oral del Circuito de Ocaña, por lo que se,


#### RESUELVE:

**PRIMERO:** Revocar el auto de fecha dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Primero (1º) Administrativo Oral de Ocaña, mediante el cual se decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 107 del 15 de octubre de 2020, expedida por el Municipio de Ábrego – Norte de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión Oral No. 04 en sesión de la fecha)

  
ROBIEL AMED VARGAS GONZALEZ  
Magistrado

  
HERNANDO AYALA PENARANDA  
Magistrado

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui  
San José de Cúcuta, seis (06) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

EXPEDIENTE:	54-001-23-33-000-2023-00055-00
DEMANDANTE:	REINALDO MORENO BAYONA
DEMANDADO:	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Encontrándose el proceso para estudio de admisión de la demanda, advierte este Despacho Judicial la falta de competencia de la Corporación para tramitar y conocer del mismo el mismo, en primera instancia, en virtud de lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, se declarará la falta de competencia funcional por factor cuantía, no sin antes realizar las siguientes:

### CONSIDERACIONES

El criterio impartido por el Honorable Consejo de Estado<sup>1</sup> en cuanto a competencia funcional en asuntos de carácter tributario es el siguiente:

*De acuerdo con las normas transcritas, con la entrada en vigencia de la Ley 1437, esto es, a partir del 12 de julio de 2012, se hace necesario determinar en materia tributaria el objeto del proceso con el fin de establecer la competencia funcional del Juez o Tribunal, ya que si el asunto versa sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, su conocimiento radica en los Tribunales Administrativos si la cuantía supera los 100 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta su conocimiento en primera instancia radica en los Juzgados Administrativos.*

*La regla de competencia explícita que se comenta trata únicamente del tributo, no de la sanción, lo que, en principio permite excluir de la regla de competencia específica a las controversias que versen sobre sanciones, caso en el cual se acude a la regla general consagrada en el artículo 152-3, que la radica en los Tribunales Administrativos cuando la cuantía supera los 300 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta suma su conocimiento en primera instancia se radica en los Juzgados Administrativos, conforme al artículo 155-3 ibídem.*

*Se dice que en principio, porque dicha regla es clara cuando la pretensión ataca únicamente la sanción, como sucede en este caso donde el acto administrativo sólo impuso la multa. Cuestión diferente sería la pretensión que versa sobre el impuesto mismo y la sanción, pero en tal caso debe tenerse presente que la cuantía se establece por la sumatoria del valor discutido por concepto del impuesto y las sanciones –artículo 157 Ley 1437- o por aplicación de la regla especial determinada en función del impuesto, no de la sanción, pero este no es el caso que se trata* (negritas y subrayado propios del Despacho)

Al caso en concreto, observa el Despacho que en la misma demanda se fija y delimita, expresamente, su objeto de controversia así: “la controversia aquí planteada será sobre la presunta responsabilidad del representante legal por

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil trece (2013); Radicación número: 25000-23-27-000-2013-00290-00(20246). Criterio reiterado por la misma Sección de esta Corporación en mediante providencia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017); Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCIA, Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00419-01(20969), Actor: TESCO COLOMBIA S.A., SUCURSAL, Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.



las razones expuestas en los actos administrativos (Liquidación Oficial No. 2021007050000039 del 12 de noviembre de 2021 y Resolución 010283 del 02 de noviembre de 2022, por medio de la cual se resolvieron dos recursos de reconsideración), proferidos por la Autoridad Administrativa en contra de la Corporación Mi IPS Norte de Santander, y la defensa se hará única y exclusivamente por la sanción impuesta al representante legal. Dicho esto, y teniendo en cuenta que desconocemos si la Corporación Mi IPS Norte de Santander presentó o presentará demanda contra los actos administrativos mencionados, nos permitimos plantear la controversia respecto a la presunta responsabilidad del representante legal" (negritas y subrayado propios del Despacho).

Incluso, debe advertirse que no sólo el único demandante es el señor **REINALDO MORENO BAYONA** y no la IPS, sino que las pretensiones de la demanda enmarcan y delimitan la controversia sólo a la sanción impuesta al representante legal de la Corporación Mi IPS Norte de Santander, así:

#### "PRETENSIONES"

**PRIMERA.- DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución Número 2021007050000039 del 12 de noviembre de 2021, por la cual se profiere Liquidación Oficial en contra de la Corporación Mi IPS Norte de Santander.**

**SEGUNDA.- DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución Número 010283 del 02 de noviembre de 2022 "por la cual se resuelven dos (2) recursos de reconsideración".**

**TERCERA.- Como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho levantando la sanción impuesta a REINALDO MORENO BAYONA como ex representante legal de la Corporación Mi IPS Norte de Santander por la suma de \$130.622.000 de conformidad con el artículo 658-1 del estatuto tributario.**

**CUARTA.- CONDENAR en costas y agencias en derecho al demandado.**

**QUINTA.- Qué se me reconozca personería jurídica para actuar".**

Luego, atendiendo que la controversia del presente asunto gira en torno a la sanción impuesta al señor **REINALDO MORENO BAYONA**, en su calidad de representante legal de la Corporación Mi IPS Norte de Santander, la regla de competencia aplicable será la establecida en el numeral 2 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; como inclusive así lo enuncia el demandante, y no la prevista en el numeral 3 de este mismo apartado legal, ya que, no se encuentra en discusión el impuesto a la renta y complementarios para el año gravable 2017 declarado por el contribuyente y/o determinado por la Administración Tributaria.

En ese orden de ideas, observa el Despacho que el acto mediante el cual se impuso la sanción al señor **REINALDO MORENO BAYONA**, en su calidad de representante legal; acto que fue íntegramente confirmado por la Resolución Número 010283 del 02 de noviembre de 2022, fue determinada de la siguiente manera:

**SANCION REPRESENTANTE LEGAL:**

NOMBRE Y/O RAZON SOCIAL	U.V.T. 2017	BASE DE SANCION (\$)	SANCION ARTICULO 658-1 DEL E.T.	SANCION DETERMINADA (\$)	SANCION SIN EXCEDER EL LIMITE 4.100 U.V.T. (\$)
MORENO BAYONA REINALDO	31.859	1.718.271.000	20%	343.654.000	130.622.000

Luego, el monto de la sanción impuesta al demandante es de **CIENTO TREINTA MILLONES SEISCIENTOS VEINTIDOS MIL PESOS (\$130.622.000)**, suma que resulta inferior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes que prevé el numeral 2 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en su defecto valor inferior al resultante de **QUINIENTOS OCHENTA MILLONES (\$580.000.000)**, en virtud a que la demanda se interpuso para el año 2023 y el Salario mínimo legal mensual vigente para este año es de **UN MILLON CIENTO SESENTA MIL PESOS (\$1.160.000)**.

Así las cosas, en virtud de las consideraciones realizadas, se procederá a **DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA** por factor cuantía, para conocer en primera instancia del presente proceso de la referencia y se ordenará remitir el mismo a la Oficina de Apoyo Judicial de Cúcuta para que proceda a efectuar su reparto entre los Juzgados Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta, conforme lo previsto en el numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER,**

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA** por el factor cuantía, para conocer en primera instancia el proceso de la referencia, de acuerdo a las consideraciones que anteceden.

**SEGUNDO: REMITIR** el proceso de la referencia a la Oficina de Apoyo Judicial de Cúcuta, para que proceda a efectuar el reparto del mismo entre los Juzgados Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, siete (07) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

<b>EJECUCIÓN DE SENTENCIA</b>	
Expediente:	54- 001-23-31-000- <b>1992-07614-02</b>
Ejecutante:	Cesar Alejandro Duarte Pacheco
Ejecutado:	Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional
Asunto:	Auto aprueba liquidación del crédito

En atención al informe secretarial que antecede, procede el Despacho a proveer lo pertinente, previos los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

Mediante auto de fecha 16 de enero de 2023, se ordenó seguir adelante la ejecución a favor del ejecutante y en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, señalando practicar la liquidación del crédito en los términos del Artículo 446 del Código General del Proceso.

En cumplimiento de lo anterior, el apoderado de la parte ejecutante mediante memorial de fecha 19 de enero de 2023<sup>1</sup>, presentó liquidación del crédito en los siguientes términos:

"

Capital ordenado en el mandamiento de pago	70.195.062	\$
Intereses ordenados en el mandamiento de pago	Intereses diarios desde 21 de agosto de 2019 hasta 31 de enero de 2023	

(...)

Capital	\$	70.195.062,94
Intereses desde el 21/08/19 al 31/01/23	\$	61.580.149,96
Total	\$	131.775.211.90

<sup>1</sup> A folios 1 a 4 del Cuaderno Principal obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF – Documento 37.

*Por consiguiente, ruego al despacho aprobar la liquidación del crédito que a 31 de enero de 2023, corresponde a un capital de \$ 70.195.062 y la suma de \$ 61.580.150 por concepto de intereses moratorios hasta del 31 de enero de 2023, adema de los intereses que se causen hasta el pago total de la obligación.*

*Una vez aprobada la liquidación ruego a la Secretaría del H. Tribunal liquidar las costas procesales conforme el auto del 16 de enero de 2023."*

De la liquidación presentada por la parte ejecutante, se corrió traslado a la contraparte por el término de tres días<sup>2</sup>, de conformidad con lo previsto en el Artículo 110 del Código General del Proceso, el cual fue vencido en silencio.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el Artículo 446 del Código General del Proceso, la liquidación del crédito debe practicarse de acuerdo a las siguientes reglas:

***"1. Ejecutoriado el auto que ordene seguir adelante la ejecución, o notificada la sentencia que resuelva sobre las excepciones siempre que no sea totalmente favorable al ejecutado cualquiera de las partes podrá presentar la liquidación del crédito con especificación del capital y de los intereses causados hasta la fecha de su presentación, y si fuere el caso de la conversión a moneda nacional de aquel y de estos, de acuerdo con lo dispuesto en el mandamiento ejecutivo, adjuntando los documentos que la sustenten, si fueren necesarios.***

***2. De la liquidación presentada se dará traslado a la otra parte en la forma prevista en el artículo 110, por el término de tres (3) días, dentro del cual sólo podrá formular objeciones relativas al estado de cuenta, para cuyo trámite deberá acompañar, so pena de rechazo, una liquidación alternativa en la que se precisen los errores puntuales que le atribuye a la liquidación objetada.***

***3. Vencido el traslado, el juez decidirá si aprueba o modifica la liquidación por auto que solo será apelable cuando resuelva una objeción o altere de oficio la cuenta respectiva. El recurso, que se tramitará en el efecto diferido, no impedirá efectuar el remate de bienes, ni la entrega de dineros al ejecutante en la parte que no es objeto de apelación.***

***(...)" (Negrilla por fuera del texto)***

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el auto a través del cual se ordenó seguir adelante la ejecución se encuentra ejecutoriado, y que la entidad ejecutada no presentó objeción alguna durante el término de

---

<sup>2</sup> A folio 1 a 2 del Documento No. 38 obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

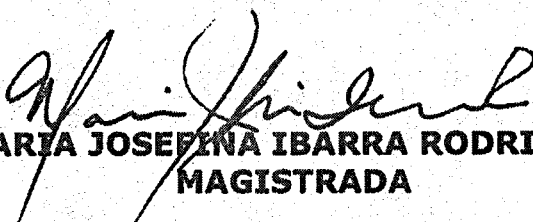
traslado de la liquidación del crédito presentada por la parte ejecutante, encuentra el Despacho que lo procedente es impartir aprobación a la mencionada liquidación del crédito, de conformidad con la mencionada disposición legal.

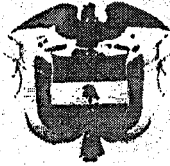
Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: APROBAR** la liquidación del crédito presentada por la parte ejecutante, de conformidad con lo establecido en el Artículo 446 del Código General del Proceso y las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**  
**MAGISTRADA**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

<b>EXPEDIENTE:</b>	54-001-33-33-008-2020-00312-01
<b>DEMANDANTE:</b>	Angela Marcela Arias Bernal
<b>DEMANDADO:</b>	Nación – Rama Judicial
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala a decidir el impedimento planteado por la doctora MAGDA YOLIMA PRADA GOMEZ en su condición de **Jueza Octava Administrativa Mixta del Circuito de Cúcuta**, quien estima, además, que el impedimento comprende a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta.

### 1. ANTECEDENTES

La señora Angela Marcela Arias Bernal a través de apoderado judicial, interponen demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la NACIÓN –Rama Judicial, a efectos de que se declare la nulidad de un acto administrativo y como consecuencia de ello se ordene a la demandada, el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salario y por ende, la reliquidación, el reajuste y pago de las prestaciones sociales percibidas como miembros de la Rama Judicial.

### 2. MANIFESTACIÓN DEL IMPEDIMENTO

La doctora MAGDA YOLIMA PRADA GOMEZ, en su condición de Juez Octava Administrativa del Circuito de Cúcuta, manifiesta que se encuentra impedida para conocer del presente asunto, al advertir que está incurso en la causal establecida en el artículo 141 numeral 1 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011.

Fundamenta su impedimento, en que se encuentra en circunstancias fácticas y jurídicas semejantes a la de la parte demandante, específicamente en relación el tema de inclusión de la inclusión de la bonificación judicial.

### 3. CONSIDERACIONES

En el presente caso, la **Jueza Octava Administrativa Mixta del Circuito de Cúcuta** manifiesta, que ella y los demás Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta, se encuentran incursos en la causal establecida en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso, que establece: ***"1. Tener el Juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso."***

Analizada la causal esgrimida junto con los argumentos del impedimento manifestado, esta Sala de decisión lo considera fundado, toda vez, que como bien se afirma por la titular del **Juzgado Octavo Administrativo Mixto del**

**Circuito de Cúcuta**, tanto ella como los demás Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta, por su desempeño como funcionarios judiciales tendrían igualmente derecho al reconocimiento y pago de la diferencia salarial deprecada, pudiendo eventualmente verse cobijados con el resultado del litigio planteado.

En razón de lo anterior, se declarará fundado el impedimento manifestado por los Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta, declarándolos separados del conocimiento del presente asunto.

Además de lo anterior, en aplicación a lo previsto en el numeral 2 del artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará la remisión del expediente al Presidente de este Tribunal, a efectos de que se fije fecha y hora para efectuar el sorteo de un Conjuez que asuma el conocimiento del presente asunto.

Al respecto debe la Sala aclarar que el presente proceso no será remitido a los Juzgados Transitorios creados en la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través del acuerdo PCSJ23-12034 de 17 de enero de 2023 como lo solicita el apoderado de la parte demandante, en razón a que en el citado acuerdo no es clara la vigencia de la competencia de aquellos, refiriendo el mismo que conocerían de los procesos que asignen los consejos seccionales correspondientes de conformidad con el artículo 5º ibidem.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral N° 003 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLÁRESE FUNDADO** el impedimento manifestado por los Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta. Por tal motivo, se les declara separados del conocimiento del presente asunto.

**SEGUNDO:** En consecuencia, posterior a la ejecutoria del presente proveído, **REMÍTASE** el expediente al Presidente de este Tribunal, a efectos de que señale fecha y hora para efectuar el sorteo de un conjuez, y una vez se lleve a cabo el sorteo, por Secretaría, **DEVOLVER** la actuación al **Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta**, a efecto de dar posesión al Juez Ad-hoc que resulte elegido y para que asuma sus funciones de conocimiento del asunto.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en sala de decisión oral N° 3 del 02 de marzo de 2023)

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-

  
**ROBIEL AMÉD VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)  
Magistrado Ponente: **CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

**RADICADO:** No. 54-001-33-33-009-2018-00166-00  
**DEMANDANTE:** LUIS CARLOS DUMEZ ARIAS  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER –  
SECRETARIA DE EDUCACION  
DEPARTAMENTAL  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO

Entra la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra del auto de fecha 26 de Julio de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual se rechazó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por el señor Luis Carlos Dumez Arias en contra del Departamento de Norte de Santander.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

1.1.1. El señor Luis Carlos Dumez Arias actuando por intermedio de apoderado presentó demanda en uso del medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, en contra del Departamento de Norte de Santander– Secretaría de Educación Departamental, con el objeto de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2332 del treinta y uno (31) de julio de dos mil diecisiete (2017) expedido por la secretaria de Educación del departamento de Norte de Santander, mediante el cual le negó el reconocimiento y pago del costo acumulado al demandante, desde el primero (1) de enero de dos mil dieciséis (2016) en la categoría 2B del escalafón docente hasta el 12 de julio de 2017.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita se le reconozca y pague a la demandante su ascenso o reubicación salarial como reconocimiento del costo acumulado adeudado, en el grado y/o nivel 2B en el escalafón docente desde el 01 de enero de 2016.

### **1.2. El auto apelado**

1.2.1. El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta inadmite la demanda, el día veintinueve (29) de marzo del dos mil diecinueve (2019), y en consecuencia



ordenó a la parte demandante que aportara dentro de los (10) días siguientes el recurso de apelación que se concedió ante la comisión Nacional del Servicio Civil.

1.2.2. Que el día 12 de abril del año en curso, los apoderados de la parte actora allegaron escrito mediante el cual presentaron subsanación de los erros advertidos y aclaran las pretensiones de la demanda, disponiendo como pretensión la declaración de la nulidad del acto administrativo y/o oficio No.SAC2018RE2758 de 18 de abril de 2018, expedido por la Secretaría de Educación de Norte de Santander, mediante el cual se negó lo peticionado por el señor al señor Luis Carlos Dumez Arias, esto es, el reconocimiento y pago del costo acumulado que según se generó desde el 1 de enero de 2016 en la categoría 2B del escalafón docente hasta el 12 de julio de 2017.

1.2.3. Consideró el A-quo que el oficio No. SAC2018RE2758 de fecha 18 de abril de 2018, expedido por la Secretaría de Norte de Santander, no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, lo que significa que es un acto de mero trámite y este no es susceptible de control judicial y por lo tanto, determina rechazar la demanda al configurarse la causal tercera del artículo 169 de la ley 1437 del año 2011.

1.2.4. Señala que, el acto administrativo demandable para obtener el reconocimiento y pago del costo acumulado que se generó desde el 1 de enero de 2016 en la categoría 2B del Escalafón docente, es la Resolución No. 2332 del 31 de julio de 2017, expedida por la secretaria de educación del Departamento Norte de Santander, en razón de que dicha resolución resuelve de manera expresa que los efectos fiscales del acto administrativo s e surten a partir del 12 de julio de 2017.

1.2.5. A su vez, resalta que la Resolución No. 2332 del 31 de julio de 2017, en su numeral 2° señaló que cualquier inconformidad que surgiera con la decisión, debía expresarse a través de la interposición del recurso de reposición ante la Secretaría de Educación Departamental y recurso de apelación ante la comisión nacional de servicio civil –CNSC, los cuales debían interponerse dentro los 10 días siguiente a la notificación del citado acto administrativo.

1.2.6. Que, revisados los anexos de la demanda y la corrección presentada por la parte actora, evidencia que no se aportó prueba alguna que permitiera inferir que se agotó el recurso de apelación ante la CNSC, y que en términos del artículo 74 de la ley 1437 del año 2011, es de carácter obligatorio y constituye requisito de procedibilidad para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo indica el numeral 2° del artículo 161 de la citada norma.

1.2.7. De tal manera, considera que no es posible tener en el presente asunto a la resolución No. 2332 del 31 de julio de 2017, expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Norte de Santander como acto administrativo demandado, debido a que no se agotó el requisito de procedibilidad.

1.2.8. Por tanto, resuelve rechazar el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho.

### 1.3. Razones de la apelación

El apoderado de la parte actora disiente de la decisión del Juzgado con fundamento en lo siguiente<sup>1</sup>:

1.3.1. Expone que, no corresponde a la realidad los argumentos expuestos por el A-quo, en cuanto al rechazo de la acción dado que según se individualizo de manera indebida el acto administrativo demandado, ya que no se cumplió con las ordenes de subsanación dispuestas en la inadmisión de la demanda, ni con el requisito de procedibilidad en la relación con el recurso de apelación en contra del acto a demandar y por caducidad.

1.3.2. Que en cuanto a la caducidad que se refiere el juez sobre de la resolución, No.2332 de 31 de julio del 2017, expedida por la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander, manifiesta que no hay debate, ni tampoco existe una conformidad respecto a ello.

1.3.3. Solicita al Honorable Tribunal estudiar la situación que según omitió el A-quo en el escrito contentivo de la demanda, que es la nulidad del oficio No. SAC2018RE2758 del 18 de abril del 2018 por medio la cual la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander negó el reconocimiento del costo acumulado.

1.3.4. Al respecto, manifiesta que el juez de instancia debió evaluar que las pretensiones en el presente medio de control están encaminadas a la nulidad del oficio No. SAC2018RE2758 del 18 de abril 2018, el cual negó el reconocimiento del costo acumulado, y no la nulidad de la Resolución No. 2332 DE 31 de julio del 2017.

1.3.5. De igual manera, señala que hubo un error humano involuntario en libelo introductorio de la demanda, dado que hizo alusión fue al acto administrativo por medio del cual se reubica de nivel salarial al docente, pues estima que en su lugar se tenía que haber suscrito el oficio por medio del cual la entidad nominadora negó el reconocimiento del costo acumulado, tal como fue realizado en la conciliación extrajudicial celebrada ante la procuraduría 24 Judicial II para asuntos Administrativos, con radicado No. 212 del 14 de agosto del 2018.

1.3.6. Por otra parte, resalta que buscó corregir el error mencionado en la subsanación de la demanda, pero dicha corrección no tuvo lugar para que la demanda fuera admitida, por lo cual considera que lo sustancial prevalece sobre lo procedimental, cuestión que según fue desconocida por el A-quo, al negarle el pleno el derecho que tiene su mandante.

1.3.7. Por lo tanto, solicita revocar la decisión adoptada por el A-quo, y en consecuencia de ello se proceda la admisión de la demanda.

---

<sup>1</sup> Folios 59-64 del expediente.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Problema jurídico

Constituye fundamento de la presente controversia establecer si: ¿la providencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta de fecha 26 de Julio de 2019, mediante la cual se rechazó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por el señor Luis Carlos Domez Arias en contra del Departamento de Norte de Santander- Secretaría de Educación Departamental, se encuentra ajustada a derecho o si, por el contrario, ¿esta debe ser revocada?

### 2.2. De la competencia

2.2.1. Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación presentado por la parte demandante, comoquiera que el auto que **rechace la demanda** es apelable, por encontrarse enlistado en el numeral 1 del artículo 243 del CPACA.

2.2.2. Así mismo, es competente la Sala para proferir la decisión que en derecho corresponda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, según el cual, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de la ley 1437 del 2011 serán de Sala.

### 2.3. De la respuesta al problema jurídico planteado

El A-quo manifiesta que, el acto demandado, el oficio No. SAC2018RE2758 de fecha dieciocho (18) de abril de dos mil dieciocho (2018) expedido por la Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander, no es susceptible de control judicial, dado que no es un acto definitivo ya que no crea, modifica, ni extingue una situación jurídica para la demandante, y por ello decidió rechazar la demanda al configurarse la causal tercera del artículo 169 de la ley 1437 del año 2011.

Por lo cual, la parte demandante señala que el Ad-quo omitió que lo que se pretende en el uso del presente medio de control es la nulidad del oficio No. SAC2018RE2758 del 18 de abril del 2018, por medio la cual la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander negó el reconocimiento del costo acumulado, y no la nulidad de la Resolución No. 2332 DE 31 de julio del 2017. Por tanto, considera que lo sustancial prevalece sobre lo procedimental, cuestión que según fue desconocida por el A-quo, al negarle el pleno el derecho que tiene su mandante

Ahora bien, le corresponde a esta Sala resolver el problema jurídico planteado con el fin de determinar si se debe o no revocar el auto proferido en primera instancia por el Juez Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta el día 26 de julio de 2019.

Ahora bien, el artículo 164 del CPACA estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es pertinente resaltar el

literal d) del numeral 2° por estar directamente relacionado con el asunto objeto de la controversia, cuyo tenor literal es el siguiente:

“(…) Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(…)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (…)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (…).”

De acuerdo con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

Por su parte, la expresión «según el caso» implica que el conteo del término de caducidad depende de la clase de acto administrativo que se cuestiona. A modo de ejemplo, puede afirmarse que si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir de su notificación; cuando se trata de actos demandables que solo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. A su turno, estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente<sup>2</sup>.

En el *sub judice* se demanda el acto administrativo contenido en el oficio No. SAC2018RE2758 del 18 de abril 2018, mediante el cual se le negó al actor el reconocimiento y pago del costo acumulado que según se genera desde el 01 de enero de 2016 en la categoría 2BE del escalafón docente; obrante en folio 21 del expediente

No obstante, se observa que mediante la Resolución No. 2332 DE 31 de julio del 2017, señala en su párrafo único que:

*“Los efectos fiscales de la presente resolución, rigen a partir del 12/07/17, de conformidad con el Artículo 2.4.1.5.12 del Decreto 1757 del 01 de septiembre de 2015”.*

<sup>2</sup> Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

Y a su vez, en su artículo segundo dispone:

*“Notifíquese la presente resolución al interesado, haciéndole saber que contra esta procede el recurso de reposición ante la Secretaría de Educación Departamental, el cual deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación personal o la desfijación del aviso correspondiente, y de apelación ante la CNSC”.*

De manera que lo evidencia en dicho acto administrativo establece que la demandante tenía que haber agotado los recursos que otorgaba dicho acto, los cuales no se encuentran demostrados dentro del plenario probatorio, denotando que no se cumplió con el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA.

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

2. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

*Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.”*

Ahora bien, es dable precisar que los efectos fiscales para el actor se surtirán a partir del día 12 de julio de 2017, conforme a lo dispuesto en la resolución No. 2332 DE 31 de julio del 2017, y no desde el 18 de abril de 2018, como lo pretende la parte actora, dado que fue en dicha resolución que se determinó la fecha mediante la cual comienzan a surtir los efectos fiscales de la reubicación salarial o ascenso de la actora, y por lo tanto debía ser el acto demandable en el presente medio de control.

No obstante, se tiene que conforme lo previsto en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, se establece que son actos definitivos aquellos que sean susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Por otra parte, el ordenamiento ha reconocido otro tipo de actos de la administración, esto es, el acto de trámite, que comprende los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, los cuales no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta, sino que están encaminados a contribuir con su realización.

Respecto a los actos de trámite, se ha indicado que no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa

que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas”.

En este orden, debe entenderse que sólo aquellas decisiones proferidas por la Administración en ejercicio de sus funciones, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible continuar con dicha actuación, en tanto afectan derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad, lo que significa que los actos de trámite se encuentran excluidos de dicho control, en tanto no deciden el fondo de la actuación administrativa ni ponen fin a la misma.

Así las cosas, el Consejo en Sentencia de fecha 20 de junio de 2019, C.P Oswaldo Giraldo López Radicado N° 11001-03-24-000-2018-00127-00, expuso lo siguiente:

*“[...] para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, **en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación**”.*

Igualmente, la jurisprudencia de esta Corporación, pues, como tipología de los actos administrativos, ha expuesto que en consideración:

*“al procedimiento administrativo para su expedición: se clasifican en actos de trámite, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y resolutorios o definitivos que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo”.*

En el caso bajo examen, la parte actora pretende a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se declare la nulidad del oficio No. SAC2018RE2758 del 18 de abril 2018, pero considera el despacho que el acto demandado es un acto de trámite no susceptible de control judicial dado que no crea, modifica, ni extingue una situación jurídica concreta sino que se encuentra encaminado a contribuir en su realización, sin poner fin al proceso ni decide de fondo el asunto, pues se observa que mediante el citado oficio se da una respuesta a una petición solicitada por la parte demandante en la cual se afirma lo expuesto en la Resolución No. 2332 DE 31 de julio del 2017. De tal manera hace imposible que se pueda continuar con la actuación encontrándose ajustado a lo señalado en la causal tercera del artículo 169 del CPACA.

Por lo tanto, conforme a lo evidenciado dentro del plenario de la demanda, y la subsanación de la misma, los criterios jurisprudenciales y normatividad citada, considera la Sala se confirmará la providencia de fecha 26 de julio de 2019 mediante la cual se decidió rechazar la presente demandada en razón a que el acto demandado es un acto administrativo de trámite no susceptible de dicho control dado que no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta.

Entonces, ante lo expuesto anteriormente, la Sala comulga la decisión adoptada por el Juez de instancia y decide rechazar la presente demandada por no ser susceptible de control judicial de acuerdo a lo normado en el numeral tercero del artículo 169 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la providencia de fecha de fecha 26 de Julio de 2019, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Una vez en firme el presente proveído, vuelva el proceso al Juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE.**

(Esta decisión fue discutida y aprobada en sala de decisión No. 3 del 2 de marzo de 2023)

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui  
San José de Cúcuta, siete (07) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

EXPEDIENTE:	54-001-23-31-000-2005-01049-01
DEMANDANTE:	FIDEICOMISO INVERSIONES ARITMÉTICA SENTENCIAS del cual es vocera y administradora la sociedad FIDUCIARIA CORFICOLOMBIANA S.A
DEMANDADO:	NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION
PROCESO:	EJECUTIVO

Sería del caso entrar a pronunciarse de fondo respecto al mandamiento de pago solicitado por la sociedad **FIDEICOMISO INVERSIONES ARITMÉTICA SENTENCIAS del cual es vocera y administradora la sociedad FIDUCIARIA CORFICOLOMBIANA S.A**, por intermedio de apoderada judicial, en contra de la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, no obstante, al estudiar el expediente dentro del proceso de la referencia encuentra este Despacho que se hace necesario ordenar la corrección de la demanda, única y exclusivamente, sobre los aspectos formales exigidos por la Ley para su presentación.

### CONSIDERACIONES

En primera medida cabe aclarar que, si bien se trata de un proceso de orden ejecutivo para realizar el estudio de la petición de ejecución, el Despacho analizará los parámetros que se establecen en la norma, para lo cual se deben tener en cuenta los artículos 82, 83, 84 y 85 del Código General del Proceso<sup>1</sup>, y artículos 161, 162, 166 y 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>.

En materia, el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que toda demanda se inadmitirá cuando “carezca de los requisitos señalados en la ley”. Aunado a lo anterior, por remisión del 306 del C.P.A.C.A., en el numeral 2 del inciso 3 del artículo 90 de la Ley 1564 de 2012, se estipula que se declara inadmisibile la demanda “Cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley”.

Dicho lo anterior, se procederá a indicar los aspectos que se deben subsanar por la parte ejecutante:

- No fue aportado poder conferido por parte del Representante Legal de la sociedad **ARITMETIKA – FIDUCIARIA – SENTENCIAS**, señor Juan Diego Duran Hernández, a la apoderada **TATIANA LUCERO TAMAYO SILVA** para poder presentar demanda ejecutiva ante esta judicatura. Por lo anterior, considera el Despacho que es necesario que la parte demandante allegue al plenario el respectivo poder para actuar, indicando el asunto determinado y claramente identificado para el cual fue conferido, conforme lo establece el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, así:

*“Artículo 5. Poderes. Los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma,*

<sup>1</sup> Miguel Enrique Rojas Gómez, Lecciones de Derecho Procesal, Tomo V, El Proceso Ejecutivo, Editorial Escuela de Actualización Jurídica, Primera Edición, 2017, página 112.

<sup>2</sup> Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa, Editorial Librería Jurídica Sánchez R Ltda., quinta edición, año 2016, pág. 460.



se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento.

En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados. Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales.”

- No se acredita que la remisión del escrito de demanda y anexos al correo de notificaciones judiciales de la entidad demandada<sup>3</sup>. El artículo 162 numeral 8° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>, establece que “El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación.”.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que de la revisión del escrito de la demanda presentada mediante mensaje de datos y sus anexos<sup>5</sup>, no se observa que la parte demandante haya dado cumplimiento a lo ordenado en la norma previamente transcrita, toda vez que.

Así, se procederá a inadmitir la demanda, con el fin de que la parte demandante subsane las falencias enunciadas, en un término máximo de diez (10) días, so pena de rechazar la demanda conforme al artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: INADMÍTASE** la demanda ejecutiva presentada por la sociedad **FIDEICOMISO INVERSIONES ARITMÉTICA SENTENCIAS** del cual es vocera y administradora la sociedad **FIDUCIARIA CORFICOLOMBIANA S.A.**, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: ORDÉNESE** corregir los defectos advertidos, para lo cual se le **CONCEDE un término de diez (10) días**, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, so pena de rechazo de la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
**MAGISTRADO**

<sup>3</sup> Ibidem. Página 1

<sup>4</sup> Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

<sup>5</sup> Archivo PDF. "02Demanda" del expediente digital.