



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**

San José de Cúcuta, veintiocho (28) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Medio de Control:** Nulidad Electoral  
**Radicado No:** 54-001-23-33-000-2024-00041-00  
**Demandante:** Camilo Pedraza Gómez en su condición de Alcalde del Municipio de Lourdes  
**Demandado:** Municipio de Lourdes - Leidy Yoleima Suárez Pacheco  
**Asunto:** Admite demanda y decide solicitud de medida cautelar.

Procede el Tribunal, con base en el informe secretarial obrante en el índice "00010" del expediente en Samai, a decidir sobre la admisión de la demanda y la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante en el memorial que obra en el índice "00003" del expediente en Samai, conforme el siguiente recuento.

### I.- Antecedentes

#### 1.1.- Pretensiones de la demanda.

La parte accionante formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el art. 139 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), solicitando que se declare la nulidad del Decreto 051 del 28 de diciembre de 2023, expedido por el Alcalde del Municipio de Lourdes, por medio del cual se efectuó un nombramiento en provisionalidad a la señora LEIDY YOLEIMA SUÁREZ PACHECO, identificada con la cédula de ciudadanía 1094533000, en el cargo de Profesional Universitario Código 219 Grado 01 de Carrera Administrativa, adscrito al equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia, de la plata global de empleos del municipio de Lourdes.

#### 1.2.- Solicitud de medida cautelar: Suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

La solicitud de medida cautelar que fuere presentada por la parte actora en memorial que obra en el índice "00002" del expediente en Samai, es la relacionada con la suspensión provisional de los efectos del Decreto 051 del 28 de diciembre de 2023, expedido por el Alcalde Municipal de Lourdes, "*POR MEDIO DE LA CUAL SE EFECTÚA UN NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD*".

### 2.- Trámite procesal.

Mediante auto del 1º de febrero de 2024, que obra en el índice No. 00005 del expediente de Samai, se ordenó de acuerdo con lo establecido en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, correr traslado de la solicitud de medida cautelar de la referencia por el término de 5 días a la parte demandada.

### 3.- Intervenciones

#### 3.1.- Leidy Yoleima Suárez Pacheco

Durante el término de traslado<sup>1</sup> la señora Leidy Yoleima Suárez Pacheco identificada con la cédula de ciudadanía 1.094.533.000 mediante apoderado se pronunció frente a la solicitud de medida cautelar, indicando que la misma se torna

---

<sup>1</sup> Memorial obrante en el índice "00010" del expediente en Samai – recibido por medio de mensaje de correo electrónico el 9 de febrero de 2023 a las 4:08 de la tarde.

improcedente por cuanto afirma que el acto demandando fue expedido en virtud del principio de legalidad, por la autoridad competente y su fuerza de ejecutoria goza de presunción de legalidad.

Refiere que dada la naturaleza de los Decretos 048 y 049 del 19 de diciembre de 2023, esta es, de carácter general, es competencia del Juez Contencioso Administrativo en primera instancia sobre su nulidad y medida cautelar, constatando que fueron emitidos con infracción a la Constitución Política y/o a la legislación vigente.

Señala que el medio de control de nulidad electoral es improcedente para el subjúdico, ya que el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 establece que toda persona puede solicitar por sí, o por medio de representante que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Alude que pretender solicitar la suspensión provisional de los Decretos 048 y 049 de 2023 con certificaciones de los funcionarios y particulares que dan cuenta de la inexistencia de un estudio técnico para realizar la modificación y actualización de la plata global de empleos, no es un presupuesto procesal para determinar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos.

Expone que los señores Carmen Crissotenis Jaimes Galvis, Sindy Tatiana Aguilar Correa, Silvia Clavjo Cáceres, Mario Alonso Corredor, Eddy Amparo Caballero Correo, Jaime Archila, Johnn Edwin Silva Angulo y Edinson Samuel Peñaranda Rodríguez, no saben de la existencia del estudio técnico como quiera que no participaron en él, debido a que no cuentan con las competencias laborales y dado que no hacían parte de la Alcaldía Municipal para la fecha de su expedición.

Manifiesta que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander carece de competencia para decretar la medida de suspensión provisional de los Decretos 048 y 049 del 19 de diciembre de 2023 expedidos por el Alcalde Municipal de Norte de Santander, puesto que esta debe ser conocida dentro del medio de control de nulidad simple que establece el artículo 137 del CPACA.

Agrega que esta Corporación solo tiene competencia para estudiar la legalidad del Decreto 051 de 2023, por tratarse de un acto administrativo de carácter particular y concreto que dio lugar al nombramiento y posterior posesión de la señora Leidy Yoleima en el cargo de Profesional Universitaria, Código 219, Grado 01 para integrar el equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia del Municipio de Lourdes.

En este sentido, asevera que la solicitud de la medida cautelar debe rechazarse por no contar con los fundamentos fácticos y jurídicos que la respalden, ya que los actos administrativos que dieron origen a su expedición gozan de legalidad y que las únicas causales que puedan invocarse para pretender la nulidad del acto de nombramiento de su representada deben estar soportadas en irregularidades que por disposición de la Constitución y la Ley.

De otra parte, propuso como medio exceptivo la falta de causales legales a la solicitud de suspensión del Decreto 051 de 2023, dado que el mismo goza de presunción de legalidad y no se encuentra probado ninguna irregularidad que haga contrario a la Constitución Política y la Ley 909 de 2004.

Enfatizó que el Municipio de Lourdes sí adelantó los estudios técnicos previos a la modificación de la escala salarial, la planta de empleos y el manual de funciones, cumpliendo a cabalidad con las disposiciones reglamentarias para la provisión de empleos verificando que no existe lista de elegibles vigente, ni empleados con derecho preferencial de encargo y que la señora Leidy Yoleima Suárez Pacheco es psicóloga y cumple con los requisitos para el empleo de Profesional Universitario,

Código 219, grado 01, adscrito al equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia.

Plantea que no era obligación del Alcalde Municipal conformar un equipo técnico con los servidores públicos del ente territorial, como se pretende hacer ver, ya que no cuentan con conocimientos, ni experiencia en este tipo de funciones, debido a que cada uno de los consultados corresponden a empleos del nivel asistencial y técnico y que quien funge como contador no tiene como actividad contractual, la elaboración de estudios técnicos ni se demostró que hubiese sido contratado para tal propósito.

Que debido a que el Alcalde Municipal se percató de que no contaba con el personal idóneo, requirió a la confederación de servidores públicos de Colombia, para la creación del equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia, que se omitió presentar en el acervo probatorio.

## **II.- Consideraciones**

### **2.1.- Competencia.**

El Tribunal es competente para conocer del asunto de la referencia en única instancia, conforme a lo establecido en los artículos 139 y 151, numeral 6, literal c) de la Ley 1437 de 2011, tal como quedó modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021.

### **2.2.- En el presente asunto hay lugar a admitir la demanda y negar la medida cautelar solicitada por la parte actora.**

La Sala precisa, inicialmente, que la demanda del medio de control de nulidad electoral de la referencia, fue interpuesta dentro de los 30 días que prescribe el literal a) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA.

Lo anterior, dado que, al contabilizarse el término de caducidad desde el día siguiente a la fecha de expedición del auto acusado, esto es, el día 28 de diciembre de 2023, es claro que el plazo máximo para presentar la demanda era el 12 de febrero de 2024 y como la demanda fue interpuesta el 26 de enero de 2024, se advierte que se hizo dentro del término.

Ahora bien, en relación a la solicitud de medida cautelar, encuentra la Sala que luego de valorar los argumentos de la misma, lo expuesto por las partes y el ordenamiento jurídico pertinente, llega a la conclusión que no hay lugar a decretar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, conforme las siguientes razones:

#### **2.2.1.- De la naturaleza de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.**

Como es sabido, en el artículo 238 de la Constitución se prevé que la jurisdicción podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

En el capítulo XI del título V de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 229 y ss, se contienen las disposiciones relativas a las medidas cautelares que pueden ser decretadas, así como su contenido, alcance, requisitos y el procedimiento para su adopción.

Para el decreto de las cautelas, el artículo 231 del CPACA distingue dos episodios, uno cuando se pretende la suspensión provisional de un acto administrativo, y el

otro, para los demás casos en los que se solicita la adopción de una medida diferente a la suspensión provisional.

En el inciso primero del citado artículo se establecen los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos así: "...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."

La jurisprudencia del Consejo de Estado es abundante en materia de fijar el sentido y alcance de la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, por lo cual es suficiente traer a colación lo dicho por la Sección Quinta, en providencia del 30 de junio de 2016, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, rad. 85001-23-33-000-2016-00063-01, en la cual se precisó lo siguiente:

*" (...) En este sentido, según lo allí dispuesto, existe la posibilidad de que en forma cautelar se suspendan los efectos jurídicos de los actos administrativos de naturaleza electoral, cuando se cumplan las siguientes exigencias: (i) que así lo pida la parte actora en la demanda o con escrito anexo a la misma; (ii) que la infracción al ordenamiento jurídico surja de la valoración que se haga al confrontar el acto con las normas invocadas por el actor; y, (iii) que para ello pueden emplearse los medios de prueba aportados por el interesado.*

*Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que por supuesto es provisional, no constituye prejuzgamiento ni impide que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que ab initio se adoptó. (...)"*

### **2.2.2. En el caso bajo examen no hay lugar a suspender provisionalmente los efectos del acto demandado.**

Tal como se advirtió en el acápite de antecedentes, la parte demandante solicita en acápite especial de la demanda la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 051 del 28 de diciembre de 2023, por medio del cual se realizó un nombramiento en provisionalidad a la señora LEIDY YOLEIMA SUÁREZ PACHECO, identificada con la cédula de ciudadanía 1094533000, en el cargo de Profesional Universitario Código 219 Grado 01 de Carrera Administrativa, adscrito al equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia, de la planta global de empleos del municipio de Lourdes.

En el presente asunto, resulta pertinente recordar que la parte actora al solicitar la medida cautelar en mención, no explicó las razones por las cuales se estimaba vulneradas normas superiores en concreto, para efectos de la procedencia de tal medida, puesto que la solicitud se funda en sostener que al haberse expedido el Decreto 051 de 28 de diciembre de 2023, con fundamento en el Decreto 048 de 2023, que fue expedido contrariando normas constitucionales y legales, también resulta nulo el Decreto 051 de 2023, tal como pasa a verse:

*"... Como podemos observar, al ser expedido el Decreto 051 de 28 de diciembre de 2023, con fundamento en el Decreto 048 de 2023, que fue expedido contrariando normas constitucionales y legales, también es NULO el Decreto 051 de 2023, pues, no se cumplió con el debido proceso que se debía adelantar para poder modificar y actualizar la planta de personal y crear los cargos entre ellos para el que fue nombrada la señora **LEIDY YOLEIMA SUÁREZ CÁCERES**.*

*En el caso que nos ocupa, la solicitud de NULIDAD ELECTORAL del Decreto 051 de fecha 28 de diciembre de 2023, se encuentra debidamente fundamentada y demostrada la vulneración del Decreto Nacional 1083 de 2015, en los artículos 2.2.12.2 y 2.2.12.3, el Decreto 1800 de 2019 en su artículo 2.2.1.4.1. y el artículo 29 de la Carta Política.”*

Es importante precisar que a través del Decreto No. 048 del 19 de diciembre de 2023 expedido por el Alcalde del Municipio de Lourdes para la época, se modificó y actualizó la planta global de empleos de la alcaldía de Lourdes – Norte de Santander. Posteriormente, con base en ese decreto, el alcalde de la fecha nombró en provisionalidad a la señora Leidy Yoleima Suárez Pacheco en el cargo ya referenciado, mediante el Decreto No. 051 de 2023.

En primer lugar, se advierte que, en el presente caso, la parte demandante acusa la nulidad del acto demandado por considerar que ese acto administrativo se encuentra fundamentado en otro acto administrativo, este es, el Decreto No. 048 del 19 de diciembre de 2023, que a su juicio también se encuentra viciado de nulidad.

En este sentido, para la Sala la presente solicitud de medida cautelar no cumple con el requisito previsto en el inciso 1º del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que el acto acusado no fue demandado por infringir normas superiores, sino porque se acusa de estar éste fundamentado en otro acto que presuntamente contiene vicios, lo cual no se encuadra en la hipótesis que prevé la norma.

De otra parte, si bien se alega que el cargo en el que fue nombrada la señora Leidy Yoleima Suárez Pacheco no fue creado mediante el Decreto No. 048 de 2023, también es cierto que en este estado del proceso no obra prueba que acredite que se trata de un cargo creado con anterioridad al citado decreto, lo cual deberá ser objeto de recaudo probatorio durante el transcurso del proceso.

Es totalmente claro que dentro del presente asunto no se demanda la nulidad de los Decretos 048<sup>2</sup> y 049<sup>3</sup> del 19 de diciembre de 2023 expedidos por el Alcalde Municipal de Lourdes, Norte de Santander, por lo cual no hay lugar a hacer análisis de ilegalidad de los mismos, recordándose que estos gozan de la presunción de legalidad la cual se mantiene hasta que el juez administrativo no los haya anulado.

De otra parte, la Sala considera pertinente indicar que de la valoración inicial de las pruebas no se evidencia *prima facie* que exista una violación manifiesta del ordenamiento jurídico, por tal razón, se amerita el decreto y recaudo de material probatorio, en contraste con la normatividad y jurisprudencia aplicable, análisis que para la Sala excede el marco competencial establecido en el artículo 231 del CPACA para resolver la medida cautelar que se pretende.

Lo anterior, debido a que no se cumple con el presupuesto según el cual la suspensión provisional procede *“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”*, requiriéndose de una mayor ilustración probatoria que en esta etapa procesal no se encuentra satisfecha.

---

<sup>2</sup> *“Por el cual se modifica y actualiza la planta global de empleos de la Alcaldía de Lourdes – Norte de Santander”.*

<sup>3</sup> *“Por medio del cual se modifica y ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la Alcaldía Municipio Lourdes”.*

A partir de las anteriores consideraciones, estima la Sala que debe negarse la suspensión provisional solicitada por la parte demandante, por no haberse cumplido con las exigencias contempladas en los artículos 229 y 231 del CPACA.

Además de lo anterior, es claro que, en los procesos de nulidad electoral, los términos especiales que el Legislador estableció para su trámite y decisión, ofrecen garantías de que la decisión se dictará con celeridad, siendo así que el esperar el trámite del proceso y el examen de todas las pruebas que aporten las partes, no implica desconocimiento de derecho alguno de la parte actora.

Por lo expuesto, la Sala encuentra que en el presente asunto no se encuentran acreditados los elementos necesarios para que se proceda al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo de nombramiento en provisionalidad de la señora Leidy Yoleima Suárez en el cargo de Profesional Universitario Código 219 Grado 01 de Carrera Administrativa, adscrito al equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia, de la planta global de empleos del Municipio de Lourdes.

Lo procedente, entonces, es negar la solicitud de medida cautelar elevada por la parte demandante.

**En consecuencia, se resuelve:**

**1.- Admitir en única instancia** la demanda de Nulidad Electoral interpuesta por el señor Camilo Pedraza Gómez en su condición de Alcalde del Municipio de Lourdes.

**2.- Ténganse como acto administrativo demandado** el siguiente:

- ✓ Decreto 051 del 28 de diciembre de 2023, expedido por el Alcalde del Municipio de Lourdes, por medio del cual se efectuó un nombramiento en provisionalidad a la señora Leidy Yoleima Suárez Pacheco en el cargo de Profesional Universitario, Código 219, Grado 01, de carrera administrativa, adscrito al equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia, de la planta Global de empleos de Municipio.

**3.- Notifíquese personalmente** esta providencia a la señora **Leidy Yoleima Suárez Pacheco**, conforme lo previsto en el numeral 1° del artículo 277 del CPACA, en armonía con lo regulado en el artículo 8° de la Ley 2213 de 2022.

**4.- Notifíquese personalmente** esta providencia al **Municipio de Lourdes**, conforme lo previsto en el numeral 2° del artículo 277 del CPACA, en armonía con lo regulado en el artículo 8° de la ley 2213 de 2022.

**5.- Notifíquese personalmente** al señor Agente del Ministerio Público, conforme al numeral 3° del artículo 277 del CPACA.

**6.- Notifíquese por estado** a la parte demandante, tal como lo dispone el numeral 4° del artículo 277 del CPACA.

**7.- Infórmese a la comunidad residente en el Municipio de Lourdes – Norte de Santander**, la existencia de este proceso a través del sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o en su defecto a través de otros mecanismos eficaces de comunicación, de conformidad con el numeral 5° del artículo 277 del CPACA.

**8.- Comuníquese** la existencia del presente proceso a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, para los efectos pertinentes.

**9.- Niéguese el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional** de los efectos del Decreto 051 del 28 de diciembre de 2023, expedido por el Alcalde del Municipio de Lourdes.

**10.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 279 del CPACA, la parte demandada tendrá un término de quince (15) días siguientes al día de la notificación personal del presente auto, para contestar la demanda.

**11.- Reconózcase** personería para actuar a la profesional del derecho Carmen Crisostenis Jaimes Galvis como apoderada del señor Camilo Pedraza Gómez en su condición de Alcalde del Municipio de Lourdes, en los términos y para los efectos del memorial de poder, obrante en el índice 00003 del expediente en Samai.

**12.- Reconózcase** personería para actuar al abogado Raúl Enrique Gómez Velasco como apoderado de la señora Leidy Yoleima Suárez, en los términos y para los efectos del memorial de poder, que obra en el índice 00009 del expediente en Samai.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

(Esta providencia fue aprobada y discutida por la Sala de Oralidad No. 04 en sesión de la fecha)

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZALEZ**  
Magistrado

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado