



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Señores

**HONORABLES MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL CESAR**

Secretaria Común.

DEMANDANTE: Sindicato de Procuradores Judiciales. PROCURAR

DEMANDADO: Artículo 23 del Decreto 1654 de 2019 expedido por el
Viceprocurador General de la nación.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL.

PONENTE: Honorable Magistrado **CARLOS ALFONSO GUECHÁ
MEDINA**

Radicado: 20-001-23-33-003-2019-00337-00

EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO, abogado en ejercicio, con cédula de ciudadanía No. 91.217.665 de Bucaramanga y tarjeta profesional de abogado No. 34.333 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado judicial de la señora **MARTHA ISABEL LOZANO URBINA**, convocada a este proceso, dentro del término, manifiesto que interpongo el **recurso de SUPLICA** contra el proveído de 16 de julio de 2020, que negó las excepciones previas de “CADUCIDAD”, “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA AL TRATARSE LA DECISION ACUSADA DE UNA ACTO DE EJECUCIÓN”, “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA AL CONFIGURARSE UNA PREPOSICION JURIDICA INCOMPLETA”, e “INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES O POR INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES”.



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

El objeto de este recurso, es que la Sala que compone el Honorable Tribunal Administrativo del Departamento del Cesar, reconsidere la decisión, y en su lugar revoque el proveído suplicado y se declaren probadas las precitadas excepciones previas.

RAZONES DE MI INCONFORMIDAD Y FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE SUPLICA.

I.- No comparto la forma como el proveído recurrido, valoró el material probatorio, en razón a que solo apreció las pruebas acompañadas con la demanda, sin siquiera merecer un análisis, las que aporté y solicité como apoderado de la interesada en el resultado del proceso, mi poderdante MARTHA ISABEL LOZANO URBINA, ni tampoco las de la Entidad cuyo acto se demanda, la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**.

II.- Voy a referirme a las excepciones previas que propuse en el orden presentado en la contestación de la demanda:

1.- CADUCIDAD: El sentido de esta excepción, es entender como lo hizo el legislador, que los accionantes en el Derecho Administrativo, cuando utilizan medios de control como el de nulidad electoral, tienen una oportunidad muy corta para acudir a la Jurisdicción. Esto tiene su razón de ser, en la seguridad jurídica de quien es elegido, o excepcionalmente como en este caso, nombrado.



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

El análisis efectuado en este aspecto respecto de la situación de mi poderdante, la funcionaria MARTHA ISABEL LOZANO URBINA, es equivocado, pues no tiene en cuenta que la vinculación o la reincorporación de mi cliente a la Procuraduría General de la Nación, deviene del cumplimiento de una sentencia, de agosto 2 de 2017, emanada del Consejo Superior de la Judicatura, que protegió sus derechos fundamentales, y ordenó a la Entidad accionada, su reintegro sin solución de continuidad.

Consecuencia de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de la sentencia, profirió el Decreto 255 del 26 de enero de 2018, "por medio del cual se da cumplimiento a una decisión judicial, se desvincula un servidor provisional para en su lugar efectuar un nombramiento en provisionalidad" y dispuso en su artículo PRIMERO: **REINTEGRESE** sin solución de continuidad en la modalidad de provisional a la doctora MARTHA ISABEL LOZANO URBINA, identificada con cédula de ciudadanía No. 63.296.944 de Bucaramanga, en el cargo de procuradora judicial 22 judicial 2 para asuntos de restitución de tierras de Valledupar, código 3pj, grado EC con fundamento en lo establecido en la parte motiva del presente acto administrativo"(subrayas fuera del texto original).

La providencia suplicada, basó su decisión y estudio, únicamente teniendo en cuenta los documentos acompañados en la demanda, entendiéndolo erróneamente que el Decreto demandado, vale decir, el 1654 de 1 de agosto de 2019, es una norma aislada. A pesar de haberse explicado en la contestación de la demanda, que el artículo 23 de esta disposición, es de carácter particular, no general, solo incumbe a la situación de mi cliente la funcionaria LOZANO URBINA, ello no mereció la más mínima atención. Se limita la providencia impugnada a decir que el Decreto 1654 precitado, no dice nada.



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Con una valoración como la antes referida, se sacrifica los principios de la unidad de la prueba, del debido proceso, del derecho de defensa, seguridad jurídica de las decisiones judiciales y lo más importante, que los Jueces al momento de tomar sus decisiones deben apoyarse en las pruebas allegadas al proceso, analizarlas y valorarlas en conjunto y de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Con la contestación de la demanda, se acompañaron múltiples pruebas por parte de la Procuraduría, y por la funcionaria LOZANO URBINA, entre otras, la sentencia que ordenó el reintegro sin solución de continuidad de agosto 2 de 2017 emanada del Consejo Superior de la Judicatura, El Decreto 255 de 26 de enero de 2018 “por medio del cual se da cumplimiento a una decisión judicial, se desvincula un servidor provisional para en su lugar efectuar un nombramiento en provisionalidad”, el acta de reintegro de 13 de febrero de 2018, levantada por la Procuraduría Regional del Cesar, Decreto 3372 del 6 de agosto de 2018 “Por medio del cual se prorroga un nombramiento provisional”; Decreto 277 del 30 de enero de 2019 “Por medio del cual se prorroga un nombramiento provisional”, Decreto 1654 de agosto 1 de 2019 “Por medio del cual se prorrogan unos nombramientos provisionales”, mostrando que el art. 23 de esta último Decreto, es un eslabón de un acto complejo, situación ampliamente explicada.

Observen Honorables Magistrados, que con antelación a la norma demandada, ya se habían producido prórrogas del nombramiento en provisionalidad de mi poderdante, sin que la Entidad Privada actora, los hubiese demandado.

No tener en cuenta la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, que ordenó el reintegro, ni el Decreto 255 de 26 de enero de 2018, ni los decretos que prorrogaron el nombramiento provisional de mi poderdante, es dejar de apreciar en conjunto las pruebas para decidir la



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

excepción de caducidad, conduciéndonos al equívoco de tomar una decisión tan trascendental para el proceso y para la vida laboral de mi cliente, solo con fundamento en las pruebas de la demanda, lo que es ilegal e inicuo. También, quedaríamos a merced de la Entidad Privada demandante, el escoger la oportunidad para demandar un nombramiento.

El Decreto 1654 de agosto 1 de 2019, no regula situaciones generales, no es una norma abstracta, lo contrario, regula situaciones particulares, como por ejemplo la contenida en el artículo 23, que prorroga el nombramiento provisional de una persona absolutamente determinada e identificada, mi poderdante MARTHA ISABEL LOZANO URBINA. Este acto fue notificado a mi poderdante el 9 de agosto de 2019, como consta en el expediente.

Si el Decreto 1654 de agosto 1 de 2019, fuera un acto general, el MEDIO PARA ATACARLO sería otro, por ejemplo nulidad por inconstitucionalidad, nulidad, NO EL DE NULIDAD ELECTORAL.

No es coherente ni lógico que en el mes de octubre o noviembre de 2019, la demandante accione en nulidad electoral, respecto de un reintegro efectuado el 13 de febrero de 2018, en cumplimiento de una SENTENCIA proferida en una acción constitucional de tutela del 2 de agosto de 2017, que ordenó un reintegro sin solución de continuidad de mi poderdante. La acción está caducada.

2.- INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES O POR INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES.



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

El fundamento de esta excepción, lo podemos resumir señalando que estamos ante un acto jurídico complejo¹. Debió demandarse el Decreto 255 de 26 de enero de 2018, acto que restituyó los derechos a mi defendida, y los decretos que prorrogaron provisionalmente su nombramiento. Estos actos nunca fueron demandados por la accionante "Procurar".

El artículo 23 del Decreto 1654 de 1 de agosto de 2019, no contiene un nombramiento, sino "prorroga", esto es, prolongar una cosa en el tiempo. Es decir Honorables Magistrados, extender algo que ya existía.

¹ JURISPRUDENCIA.- **Elementos configurativos del acto jurídico complejo.** "(...) es importante establecer, si se encuentran presentes los elementos configurativos del acto administrativo complejo para luego verificar si se configura la mencionada causal:

- i. Concurrencia de dos o más órganos en la formación del acto: en el caso objeto de estudio, si se cumple este requisito ya que, precisamente, están involucradas las voluntades del Consejo de Estado y del Senado de la República.
- ii. Pluralidad de voluntades manifestadas en distintos momentos y de manera sucesiva: en el presente caso, también se configura este requisito según se desprende de lo dicho en precedencia.
- iii. Unidad o igualdad de finalidad y contenido en cada acto administrativo: en el caso analizado, la finalidad última perseguida es la misma, la decisión mediante la cual una autoridad u órgano designa a un candidato para la integración de la terna, busca precisamente la postulación de sus candidatos, y consecuentemente, la designación del magistrado de la Corte Constitucional de uno de los tres con el acto de elección expedido por el Senado. En otras palabras el contenido está íntimamente ligado.
Así, cada decisión obedece a un mismo propósito pero su contenido no es idéntico, en la medida que el Senado de la República no "aprueba" la postulación efectuada por el Consejo de Estado, sino que, parte de la misma para efectuar la elección.
- iv. Interdependencia entre las mismas manifestaciones de voluntad para poder existir: significa lo anterior que los actos que conforman la complejidad se necesitan mutuamente para producir efectos jurídicos. En el caso concreto, se materializa esta característica, ya que, el acto de elección definitivo necesariamente tiene que hacerlo el Senado de la terna, que el Consejo de Estado le envió". (C.E., Sec. Quinta, Auto 2013-00024, jul. 2/2013. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez) Tomado de Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Legis, pag.20.



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Pero nuevamente el proveído suplicado, desecha la excepción previa, con el mismo argumento, en el sentido que el decreto 1654 de 1 de agosto de 2019, no contiene motivación ni fundamento para su expedición, solo agrega que fue expedido por el Viceprocurador General de la Nación “en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales”, y de ninguna manera se expresa en él que haya sido proferido para dar cumplimiento a la orden impartida por el Consejo Superior de la Judicatura.

Mi discrepancia con este análisis, es el mismo que hice el acápite anterior, cuando hablé de la caducidad; el proveído impugnado, solo miró la demanda, sin tener en cuenta el material probatorio, ya citado, y acompañado por la Entidad demandada y la vinculada Martha Isabel Lozano Urbina.

La decisión adoptada en el auto impugnado de 16 de julio de 2020, sacrifica el espíritu del artículo 211 del CPACA, relativo al régimen probatorio, el cual por remisión directa al Código General del Proceso, nos dice que las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Como ya lo expresé Honorables Magistrados, en el auto suplicado no se hizo ningún esfuerzo para apreciar las pruebas en que se soportó la defensa, y que se acompañaron con la contestación de la demanda, las cuales militan en el expediente.

Si se hubiesen analizado todas las pruebas del expediente, especialmente las que acompañó la Procuraduría y las que aporté como apoderado de la vinculada Martha Isabel Lozano Urbina, desde luego se habrían declarado probadas las excepciones de caducidad y la que aquí analizamos.



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Honorables Magistrados quiero referirme brevemente a la cita que se hace en el auto suplicado, de la sentencia de 18 de julio de 2019, emanada del Consejo de Estado, como argumento para reforzar el rechazo de esta excepción previa. Leída con detenimiento esta providencia quiero anotar, que ella no refiere al asunto de esta excepción, esta providencia es un fallo de tutela, que interpuso la señora MAGDA PATRICIA ROMERO OTALVARO, contra dos autos de una de las Salas del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por defecto sustantivo, procedimental y factico, pero en nada refiere al fondo de nuestra excepción. Además, por ninguna parte estamos diciendo que un nombramiento provisional no se pueda atacar por el medio de control de nulidad electoral, lo que estamos señalando y esto es bien diferente, es que deben atacarse los orígenes, los actos administrativos del cual deviene la última prórroga, y no escoger a capricho de los actores cuales quieren demandar, cerrando los ojos a todo el material probatorio que milita en el expediente.

3.- INEPTITUD DE LA DEMANDA POR ATACAR UN ACTO DE EJECUCIÓN.

El acto acusado en nulidad electoral no es un acto de libre disposición del señor Procurador, sino el cumplimiento de una orden judicial. No estaba en sus manos decidir libremente, sino cumplir.

Contra los actos de ejecución² de una sentencia no procede recurso alguno en vía gubernativa ni control judicial. Sin embargo si proceden de

² En este orden, los actos administrativos que no crean, ni modifican la situación jurídica de una persona son considerados como actos de ejecución, los cuales están destinados a dar cumplimiento a un fallo proferido por un juez constitucional. En este sentido la Corporación ha dicho¹⁰:

“Los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues solo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones”. 10 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

forma excepcional cuando la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el Juez, en la medida en que se cree, extinga o modifique una determinada relación jurídica entre el Estado y un particular.

El día 2 de agosto de 2017, el Consejo Superior de la Judicatura falló acción constitucional de tutela impetrada contra la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, disponiendo, que en el término de 48 horas, “reintegre a su cargo a la Doctora MARTHA ISABEL LOZANO URBINA, o la ubique en un cargo igual o superior jerarquía”, sin solución de continuidad.

Honorables Magistrados, en cumplimiento del fallo de tutela que le devuelve a mi poderdante sus derechos constitucionales, la Procuraduría General de la Nación expidió el decreto 255 del 26 de enero de 2018 “*Por medio del cual se da cumplimiento a una decisión judicial, y en su “**ARTÍCULO PRIMERO, dispuso: “REINTEGRESE sin solución de continuidad en la modalidad de provisionalidad, a la doctora MARTHA ISABEL LOZANO URBINA,”***”

Como consecuencia de las anteriores decisiones, el 13 de febrero de 2018 se levanta acta de reintegro ante la Procuraduría Regional del Cesar.

Es decir, no fue la voluntad del señor Procurador General de la Nación la que operó en este caso, al efectuar el nombramiento en provisionalidad, **sino el cumplimiento de una orden judicial.**

2005-01131-01(15784). Ver también sentencias del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875, C.P. Consuelo Sarriá Olcos, del 9 de agosto de 1991, exp. 5934 C.P. Julio Cesar Uribe Acosta y del 14 de septiembre de 2000, exp. 6314 C.P. Juan Alberto Polo. Subrayas fuera de texto original



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

En ese orden de ideas, revisada la naturaleza del Decreto No 1654 de 01 de agosto de 2019, mediante el cual se prorrogó la provisionalidad de la señora LOZANO URBINA, en el cargo al cual ha sido reintegrada sin solución de continuidad, no está contenida una manifestación de voluntad de la administración, sino la consecuencia de la concreción de la orden impartida por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante sentencia de tutela de 2 de agosto de 2017, razón por la cual, el acto demandado, no puede ser susceptible de control judicial.

EN RESUMEN HONORABLES MAGISTRADOS, INVOCANDO EL AFORISMO “ A NADIE SE LE PUEDE CASTIGAR POR CUMPLIR UNA DECISIÓN JUDICIAL”, aquí podemos señalar que no se puede predicar ni violación o desconocimiento de una norma, ni ilegalidad pues la Procuraduría se limitó a cumplir una sentencia, so pena de soportar las acciones penales, de desacato y de cumplimiento que le pudieran sobrevenir.

El Sindicato demandante, buscando satisfacer solo sus intereses particulares, pretende hacer incurrir en desacato o error al Señor Procurador, al demandarle su válida decisión de reintegrar a mi poderdante en cumplimiento de una sentencia de tutela.

En el mismo sentido señalado al mostrar mi inconformidad con la providencia suplicada, tampoco para decidir esta excepción previa se analizaron las pruebas acompañadas por la Procuraduría y por mi asistida Martha Isabel Lozano Urbina, ni se analizaron las argumentaciones en este sentido.

Finalmente solicito a los Honorables Magistrados, reestudiar las excepciones previas propuestas, valorando y apreciando el conjunto de pruebas acompañadas por quienes propusimos las excepciones previas, analizar con detenimiento nuestros argumentos, en el sentido de haber



EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO

Abogado

**Especialista en Derecho Administrativo, Comercial y Gobierno Municipal.
Ex Magistrado Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

caducado la acción electoral, de ineptitud de la demanda por no haberse demandado todos los actos administrativos que soportan el reintegro de mi cliente a la Procuraduría General, y de ineptitud de la demanda por atacar un acto de ejecución, como que es el cumplimiento de una sentencia judicial, y, revocar el proveído suplicado y en su lugar declarar probadas las excepciones previas propuestas como medio de defensa. En resumen, valorar las pruebas en conjunto y apreciarlas de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Una última reflexión Honorables Magistrados: No tendría sentido que una persona como mi poderdante tenga derechos fundamentales, que ellos se amparen por sentencia judicial, y vulnerados o desconocidos por una pretensión electoral.

En acatamiento a las directrices señaladas en el Decreto 806 de 4 de junio de 2020, en su artículo 3, atinente a la carga procesal sobre **“Deberes de los sujetos procesales en relación con la tecnologías de la información y las comunicaciones”**, envío al Señor Procurador judicial EVERARDO ARMENTA ALONSO, y a la **“Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”**, y a la Actora copia de este recurso, a través de sus correos electrónicos, de manera simultánea con la interposición del mismo.

Con sentimientos de respeto,


EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERO.

T.P. No. 34.333 del Consejo Superior de la Judicatura.
C.C. No. 91.217.665 de Bucaramanga

Julio 22 de 2020