



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, seis (06) de octubre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-23-33-002-2017 00242-00  
Demandante: CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –  
Primera Instancia

Con el Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020, el Gobierno Nacional adoptó unas medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

En el artículo 12 del citado decreto, respecto del trámite de las excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo determinó que se les imprimirá lo dispuesto en los artículos 100, 101, 102 y 110 del Código General del Proceso.

Ahora, el numeral 2 artículo 101 del CGP, establece lo siguiente:

2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.

(...)

Teniendo en cuenta que con la contestación de la demanda la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, no propuso excepciones previas se procederá a resolver las que de oficio observa el Tribunal, de conformidad con el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

### **1. Lo que se demanda.**

El señor CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ actuando en nombre propio y de su hija menor de edad ANA MARÍA MEDINA SALAZAR, por intermedio de

apoderado judicial debidamente constituido, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

- “1. Que se **INAPLIQUEN** por ilegales la Resolución N° 040 del 20 de enero de 2015, por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación convocó al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II; la Resolución N° 338, que publicó la lista de elegibles para el cargo de Procurador Judicial Administrativo; así como la totalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos en el marco del concurso.
- 2. Que se declare la NULIDAD del Decreto 3586 proferido el 8 de agosto de 2016 por la Procuraduría General de la Nación, que dispuso la desvinculación del cargo que detentaba mi mandante al interior de la entidad demandada.
- 3. Que, como consecuencia de lo anterior y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se condene a la entidad enjuiciada a reintegrar a mi cliente en el ejercicio de mi cargo de Procurador 184 Judicial I Administrativo de Popayán, en las mismas condiciones laborales, salariales y prestacionales que detentaba con anterioridad a la expedición del acto administrativo demandado.

Además solicitó el reconocimiento de perjuicios materiales y morales

### **1.1. Como fundamento de las pretensiones expuso los siguientes hechos.**

El señor CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ estuvo vinculado a la Procuraduría General de la Nación como Procurador 74 Judicial I Administrativo de Popayán.

Mediante Resolución N° 747 del 27 de octubre de 2014, la Secretaría General de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ordenó la apertura de la Licitación Pública N° 08 de 2014, para seleccionar al contratista que preste los servicios, hasta la determinación de las personas que integran las listas de elegibles en el concurso abierto para el ingreso de personal idóneo a la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional, en cargos de procurador judicial I y II, siendo escogida la Universidad de Pamplona

El 20 de enero de 2015, el Procurador General de la Nación expidió la Resolución N° 040, *“por medio de la cual se da apertura y se reglamenta la convocatoria del proceso de selección para proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad”*, con el fin de proveer 744 empleos de Procurador Judicial I y II.

Consideró que las condiciones generales contenidas en la Resolución N° 040 de 2015 no contienen varias de las exigencias constitucionales y legales previstas para llevar a cabo el concurso, porque no se tuvo en cuenta, ni en su parte motiva ni en la resolutive, que el *sistema especial de carrera* de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN exige que para todos los demás cargos se cumpla a

cabalidad con las disposiciones del numeral 45 del artículo 7º del Decreto 262 de 2000.

En segundo lugar, se evidencia que ni en el acto demandado ni en las convocatorias que hacen parte integral de éste se previó, teniendo en cuenta la *homologación de derechos* entre Fiscales, Jueces y Magistrados establecida en el artículo 280 de la Constitución Política, que para los aspirantes a ocupar esos cargos ha sido concebida, *por reserva de ley*, la exigencia de que aprueben previamente *el correspondiente curso de formación judicial*, de acuerdo con lo establecido en los artículos 160 y 168 de la Ley 270 de 1996.

En tercer lugar, la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2015 tampoco incluyó, como deber impuesto por el artículo 20 del Decreto 263 de 2000 a la suprema administración y dirección de la carrera de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, las *equivalencias* entre títulos y experiencia de los funcionarios del nivel profesional –como los Procuradores Judiciales I y II, según los artículos 4º y 7º del Decreto 264 de 2000-.

En cuarto lugar, se observa que la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2015, proferida por el señor Procurador General, no respeta el *principio del mérito* en el concurso abierto para la provisión de los referidos cargos, en razón a que la utilización de la herramienta de selección llamada “análisis de antecedentes”, necesariamente, comporta un ejercicio *discrecional y subjetivo* de la selección de quienes aprueban las pruebas escritas.

Que la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2015, citada, está viciada de nulidad porque infringe, de forma manifiesta, las normas superiores en que debe fundarse. Las condiciones generales de la convocatoria a concurso abierto para proveer los referidos empleos, allí establecidas, vulneran la igualdad de los Procuradores Judiciales I y II, en materia laboral, respecto de los Jueces y Magistrados ante quienes actúan. Dichas condiciones tampoco prevén expresamente las equivalencias que por ley y reglamento están obligados a reconocer en esta clase de convocatorias. Por último, esas condiciones lesionan el principio general del mérito en los concursos abiertos, al establecer exigencias insustanciales e improcedentes para la evaluación de los aspirantes que no están destinadas a escoger, de forma transparente, profesionales cuya función es la de intervenir, como agentes del Ministerio Público, en los procesos judiciales.

Informa que el 20 de abril de 2015 se publicaron las listas de admitidos y no admitidos para participar en el concurso posteriormente se procedió a realizar las pruebas escritas, que se dividieron en 2 componentes, a saber: pruebas de conocimientos de carácter eliminatorio, que se superaban con un puntaje superior a 75 puntos, y pruebas comportamentales. Ambas pruebas se llevaron a cabo el 13 de septiembre de 2015.

Explica que la publicación de resultados de las pruebas de conocimientos se surtió el 7 de octubre de 2015, y el 4 de noviembre siguiente se publicaron los resultados de las pruebas comportamentales a quienes hubieran superado las pruebas escritas. Durante toda esta etapa del concurso se generaron muchas situaciones irregulares e ilegales, se radicaron numerosas tutelas en contra de los

organizadores del concurso y se denunció la venta de las respuestas antes de llevarse a cabo la prueba de conocimientos.

Dice que durante el tiempo comprendido entre la elaboración de las pruebas y la publicación de resultados de las mismas se presentaron quejas en las que se alegaron falta de garantías, trampas y filtración de respuestas, patrocinadas por la misma Procuraduría.

Para el 21 de enero de 2016, la Procuraduría publicó la Resolución N° 1440 de 18 de diciembre de 2015, en la que “resolvía” las quejas incoadas en contra del concurso de méritos. En esa misma fecha se publicó el consolidado de pruebas escritas mediante el cual se establecieron los puntajes definitivos para elaborar las listas de elegibles.

Que el 24 de febrero de 2016 se publicaron los resultados del análisis de antecedentes, acto en contra del cual se impetraron reclamaciones por violación a los derechos fundamentales de los participantes en el concurso. El 19 de mayo de 2016 se informó a los aspirantes que el Contrato N° 179-097-2014 suscrito con la Universidad de Pamplona se había suspendido desde el 6 de ese mismo mes y año hasta el 15 de junio de 2016, en cumplimiento de un fallo de tutela.

El 8 de julio de 2016 la entidad demandada publicó las listas de elegibles para las convocatorias 01, 02, 03, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13 y 14 de 2015, mediante las resoluciones 337 a 349, de la misma fecha. Asimismo, el 11 de julio de 2016 se publicó la lista de elegibles de la Convocatoria N° 04 de 2015, por Resolución 357 del 11 de julio de 2016.

Mediante Resolución N° 358 del 12 de julio de 2016, la Procuraduría corrigió las resoluciones mencionadas en el numeral anterior y aclaró que “*la lista de elegibles fue elaborada de conformidad con el art. 20 de la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2.015*” (fol. 2 de la resolución). En cumplimiento de diversas sentencias judiciales, derivadas de acciones de tutela instauradas por participantes del concurso, la entidad ha proferido actos administrativos adicionales modificando las listas de elegibles establecidas mediante las resoluciones antedichas, entre las se encuentran la Resolución N° 410 de 31/08/16, Resolución N° 428 de 06/09/16, Resolución N° 453 de 03/10/16 y la Resolución N° 711/10/31.

Sostiene que el 8 de agosto de 2016, a través del Decreto 3586, la Procuraduría General de la Nación adoptó la lista de elegibles publicada mediante la Resolución 338, designando a la señora MARÍA ALEJANDRA PAZ RESTREPO para ocupar el cargo que ocupaba de Procurador Judicial Administrativo, y disponiendo en consecuencia la cesación del vínculo que este detentaba con la entidad.

Aduce además que, para la fecha de los hechos, se encontraba en situación de prepensionado, lo que adicionalmente le impedía a la entidad demandada removerlo del cargo.

## **2. Del control por vía de excepción.**

La parte actora **no** demandó la nulidad de la resolución N° 040 del 20 de enero de

Expediente: 19001-23-33-002-2017 00242-00  
Demandante: CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Primera Instancia

2015, por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación convocó al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, y de la Resolución N° 338 de 2016, que publicó la lista de elegibles para el cargo de Procurador Judicial Administrativo; si no que solicitó su inaplicación por considerarlas ilegales:

Ahora bien, el medio de control por vía de excepción se establece en el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 148. CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN.** En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

El Consejo de Estado ha desarrollado de este medio de control las siguientes características:

Del artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, podemos indicar como características de este medio de control, las siguientes: 1. Es un medio de control accesorio, en el entendido que requiere de otro medio de control principal para que se pueda dar aplicación al mismo. 2. Tiene competencia especializada, ya que solamente puede ser estudiada y declarada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 3. Cuenta con una legitimación por activa mixta, toda vez que puede ser solicitada por la parte demandante en las pretensiones de la demanda, por la parte demandada como excepción y hasta puede ser declarada de oficio por el juez de conocimiento. 4. Se utiliza con el fin de inaplicar actos administrativos tanto de carácter general, como particular. 5. Es necesario que la inaplicación se requiera para los efectos concretos del proceso en el que se realiza, es decir, que una causa o consecuencia del debate en el asunto sea el aplicar o no un acto administrativo diferente al analizado en el caso concreto. 6. Procede de manera subsidiaria, es decir cuando no es procedente en el caso concreto declarar la nulidad del acto administrativo a inaplicar. 7. Desarrolla el principio constitucional consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política y el de legalidad. 8. Tiene efectos interpartes. Con lo expuesto, resta decir que la inaplicación por vía de excepción subyace de nuestro sistema jerárquico normativo, en el entendido que si un juez en el estudio de fondo de un asunto que es sometido a su conocimiento, advierte que un acto administrativo que debe aplicar o analizar para que surta efectos en el litigio, es contrario a la Constitución Política de Colombia o a la ley, debe inaplicarlo porque existe una ruptura en la armonía normativa. Ello convierte este medio de control en un contrapeso a la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos que no son objeto de análisis de legalidad en el caso concreto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A", Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00238-01(0798-14)

En el presente asunto el actor no podía simplemente solicitar se inaplicara por ilegalidad la Resolución N° 040 del 20 de enero de 2015, convocatoria al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, pues atendiendo las características atrás transcritas para el control por vía de excepción, dicho acto si podía ser enjuiciable ante la jurisdicción y debía ser demandando dentro de los términos legalmente establecidos si de su nulidad deviene el restablecimiento de un derecho, pese a que se trate de un acto administrativo de carácter general.

El artículo 138 del CPACA, regula lo relacionado con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y estipula el término de 4 meses dentro del cual se debe interponer la demanda cuando se pretende controvertir actos administrativos de carácter general, como es el caso del acto administrativo objeto de cuestionamiento en el Sub lite.

*“Artículo 138. 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.”*

Retomando que en el caso concreto el demandante no debía simplemente alejar el control por vía de excepción, el Consejo de Estado explica que la convocatoria a un concurso de méritos es una norma reguladora de todas las demás fases del concurso, de acatamiento forzoso para la administración y los interesados, que ostenta plena autonomía de manera que puede ser demandado directamente.

“Según la preceptiva legal, el acuerdo por medio del cual se convoca a un concurso público para proveer cargos por el sistema de méritos, es el instrumento que provee las reglas del concurso y como tal concluye definitivamente esa etapa, pues la convocatoria es norma reguladora de todas las demás fases del concurso. Es indiscutible entonces que el acto de convocatoria, en atención a su dimensión eminentemente normativa y de acatamiento forzoso para la administración y los interesados, ostenta plena autonomía, por lo tanto no es un acto instrumental o accesorio de otros posteriores, sino que puede ser demandado directamente sin esperar, como sugiere la parte accionada, a que se confeccione la lista de elegibles como acto final. Se añade además, que por su carácter general, la convocatoria no es susceptible de recursos, y no puede depender de los demás actos que lo desarrollan, como el de confección de la lista de elegibles. Por el contrario, si el acto de convocatoria, dada su autonomía e importancia como norma reguladora del concurso, fuese retirado del ordenamiento jurídico, caerían las demás etapas del proceso y no al contrario. Se sigue de lo

anterior que sí es demandable la convocatoria, pues no se trata de un acto de trámite.<sup>2</sup>

Así las cosas, al actor le correspondía demandar la convocatoria pese a que no participó, pues además de afirmar a lo largo de la demanda que la convocatoria estuvo viciada de nulidad, porque infringió de forma manifiesta, las normas superiores en que debía fundarse, porque vulneró la igualdad de los Procuradores Judiciales I y II, en materia laboral, respecto de los Jueces y Magistrados ante quienes actúan, que las condiciones de la convocatoria igualmente no previeron expresamente las equivalencias que por ley y el reglamento están obligados a reconocer en esta clase de convocatorias, entre otros, aspectos que cuestionan la legalidad de ese acto administrativo de carácter general, también busca el restablecimiento del derecho.

De manera que no puede de forma aislada acudir a la vía de excepción, cuando lo que se observa al invocar ese medio de control (CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN) es obviar términos perentorios que dejó vencer.

En lo que corresponde a la lista de elegibles, esto es la Resolución N° 338 de 2016, si bien es susceptible de control judicial, dicho acto no le reconoció derechos ni creó una situación particular al actor, toda vez que **no participó** del concurso de méritos para el mencionado cargo. Ahora, si en gracia de discusión se considerara que le causó un perjuicio debía dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación, demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, porque de ella prosiguió el acto de ejecución con el que se retiró del cargo al demandante que ocupaba en provisionalidad.

Además, porque también elevó cargos respecto de la lista de elegibles al referir que resulta de un proceso ilegal desviado del ordenamiento jurídico que se encuentra conectado con el concurso público de méritos, y con dicho acto administrativo de particular y concreto se le desvincula de su cargo para designar a una persona de una lista que por consiguiente también sería ilegal.

Frente a que era prepensionado y por esa razón no podía desvincularle la entidad, solo se tiene la afirmación al respecto, y en el concepto de violación no argumenta ni desarrolla este aspecto para considerar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados. Tampoco expone cumplir los requisitos para tal efecto relativos a la edad o semanas cotizadas en aras de que el juzgador dé aplicación de la estabilidad laboral reforzada.

La jurisprudencia nacional ha reiterado la necesidad de quien cuestiona la legalidad de un acto administrativo, explicar las razones de por qué carece de legitimidad, en atención a que la decisión del juez administrativo aparece enmarcada dentro de la delimitación de la problemática jurídica, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B, Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10.

<sup>3</sup> Corte constitucional, Auto 006/08

Puntualiza el Consejo de Estado que no puede el juzgador entrar a evaluar la eventual violación de normas superiores que no fueron indicadas como violadas junto con su respectivo concepto de violación.

Por manera que en el terreno de la justicia administrativa, orientada por el principio dispositivo, el juzgador -tal y como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia- requiere para hacer su pronunciamiento de la individualización de las peticiones anulatorias, debidamente apoyadas en las razones de derecho contentivas del concepto de la violación que a juicio del actor conduzcan a la invalidación del acto administrativo atacado. En tal virtud, en tratándose de las acciones que tienen por objeto ejercer un control de legalidad de los actos administrativos, el accionante al formular la causa petendi tiene la carga procesal ineludible de enunciar en forma puntual y específica las normas que estima infringidas lo mismo que el concepto de la violación, habida consideración que el control asignado al contencioso administrativo no reviste, en estos casos, un carácter general, sino que, por el contrario, se encuentra estrictamente delimitado por los aspectos que el actor le solicite sean revisados<sup>4</sup>.

### **3. De la ineptitud sustantiva de la demanda.**

Teniendo en cuenta entonces, que al no haber participado el actor del concurso de méritos, pero que cuestiona la legalidad de un acto administrativo de carácter general como es la convocatoria al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, y de la lista de elegibles resultado de dicho concurso, debía demandarse dentro del término oportuno, pues se busca el restablecimiento de un derecho, y no simplemente esperar que fuera retirado del cargo para acudir a la jurisdicción, dejando fenecer las oportunidades para incoar el medio de control según la publicación de cada acto administrativo cuestionado.

Las excepciones tienen la finalidad de sanear el proceso, evitando posibles nulidades y sentencias inhibitorias como lo dispone el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, en el presente asunto no hay lugar a enderezar el litigio, toda vez que el actos administrativos que no fueron demandados, a la presentación de la demanda (28 marzo de 2017) ya habían superado el término de caducidad para incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; pues la Resolución N° 040 fue expedida el 20 de enero de 2015, y regía a partir de su expedición y la lista de elegibles - Resolución N° 338 fue publicada el 08/07/2016.

La proposición jurídica incompleta comporta la ineptitud sustantiva de la demanda, que configura una excepción previa, y que impone la terminación del proceso. Al respecto el Consejo de Estado señaló<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá, D. C., siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009)

<sup>5</sup> [\[1\]](#) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A", auto de 29 de septiembre de 2016 C. P. DR. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Radicación número: 52001-23-33-000-2014-00057-01(4126-14) Actor:



*“Conforme lo ha señalado esta Corporación<sup>13</sup> la proposición jurídica incompleta «[...] como requisito de validez de la demanda impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, pues el acto demandado no es autónomo, por encontrarse en una inseparable relación de dependencia con otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia [...]»*

*Por lo tanto, debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular y si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron, tal como lo dispone el artículo 163 del CPACA, lo cual constituye una unidad jurídica y compone necesariamente la órbita de decisión del juez, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.*

*Ahora bien, para referirse a la proposición jurídica incompleta hay que señalar que de conformidad con el artículo 87 del CPACA el procedimiento administrativo concluye en los siguientes eventos, respecto de los actos administrativos:*

*«[...]»*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo. [...]»*

En este orden de ideas, se declarará probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta y se dará por terminado el proceso.

Por lo expuesto, **SE DISPONE:**

**PRIMERO: DECLARAR** de oficio probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de integración de la proposición jurídica completa, al no demandar en tiempo oportuno la Resolución N° 040 del 20 de enero de 2015, por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación convocó al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, y la Resolución N° 338 de 2016, que publicó la lista de elegibles para el cargo de Procurador Judicial Administrativo, conforme lo expuesto en la presente providencia.

En consecuencia, se declara terminado el proceso.

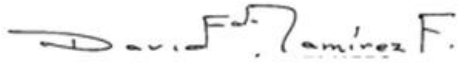
Expediente: 19001-23-33-002-2017 00242-00  
Demandante: CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Primera Instancia

**SEGUNDO: DEVOLVER** los anexos sin necesidad de desglose y archivar el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**



**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, siete (7) de octubre de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Expediente: 19001-23-33-002-2019-00299-00  
Demandante: Edward Manuel Segura Orejuela y otros  
Demandado: Municipio de Guapi  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Auto nro. 417

Mediante auto del 04 de octubre de 2019, se solicitó, previo a decidir de fondo, que se desarchivaran e incorporaran los expedientes: i) 2004-01010-01, actor: Feliciano Valencia y otros, demandado: municipio de Guapi, acción: nulidad y restablecimiento del derecho; y ii) 2010-00484-00, actor: Darwin Enrique Ortega Medina y otros, demandado: municipio de Guapi, acción: Ejecutivo.

La Secretaría informó que se había allegado el proceso 2004-01010-00, pero que el 2010-00484-00, se encuentra en calidad de préstamo en el despacho de la Conjueza.

Por ello, en razón a que se hace necesario tener la información sobre las decisiones adoptadas en dicho proceso, mediante auto de 12 de diciembre de 2019, se requirió nuevamente para que se hiciera la remisión de las piezas procesales pertinentes con el fin de resolver la petición aquí planteada, sin que hasta la fecha se hayan recibido tales documentos.

Por lo expuesto, SE DISPONE:

PRIMERO.- Por Secretaría, requiérase al despacho de la Conjueza que tiene a cargo el proceso 2010-00484-00, actor: Darwin Enrique Ortega Medina y otros, demandado: municipio de Guapi, acción: Ejecutivo; para que se sirva remitir copia de i) la demanda, ii) del mandamiento de pago, iii) de la contestación a la demanda, iv) de la sentencia y v) de las demás decisiones interlocutorias que se hayan proferido con posterioridad.

También certificará el estado actual del proceso, esto es, si ya fue terminado o si se encuentra activo. En el primer evento, tal y como se indicó con anterioridad, se remitirá copia de las decisiones interlocutorias con las que se puso fin al proceso.

SEGUNDO.- Cumplido lo anterior, regrese el expediente a Despacho para continuar con el trámite del mismo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes followed by a large, sweeping flourish that extends to the right.

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ  
El Magistrado.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, seis (06) de octubre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-23-33-002-2017 00242-00  
Demandante: CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –  
Primera Instancia

Con el Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020, el Gobierno Nacional adoptó unas medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

En el artículo 12 del citado decreto, respecto del trámite de las excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo determinó que se les imprimirá lo dispuesto en los artículos 100, 101, 102 y 110 del Código General del Proceso.

Ahora, el numeral 2 artículo 101 del CGP, establece lo siguiente:

2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.

(...)

Teniendo en cuenta que con la contestación de la demanda la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, no propuso excepciones previas se procederá a resolver las que de oficio observa el Tribunal, de conformidad con el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

### **1. Lo que se demanda.**

El señor CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ actuando en nombre propio y de su hija menor de edad ANA MARÍA MEDINA SALAZAR, por intermedio de

apoderado judicial debidamente constituido, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

- “1. Que se **INAPLIQUEN** por ilegales la Resolución N° 040 del 20 de enero de 2015, por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación convocó al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II; la Resolución N° 338, que publicó la lista de elegibles para el cargo de Procurador Judicial Administrativo; así como la totalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos en el marco del concurso.
- 2. Que se declare la NULIDAD del Decreto 3586 proferido el 8 de agosto de 2016 por la Procuraduría General de la Nación, que dispuso la desvinculación del cargo que detentaba mi mandante al interior de la entidad demandada.
- 3. Que, como consecuencia de lo anterior y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se condene a la entidad enjuiciada a reintegrar a mi cliente en el ejercicio de mi cargo de Procurador 184 Judicial I Administrativo de Popayán, en las mismas condiciones laborales, salariales y prestacionales que detentaba con anterioridad a la expedición del acto administrativo demandado.

Además solicitó el reconocimiento de perjuicios materiales y morales

### **1.1. Como fundamento de las pretensiones expuso los siguientes hechos.**

El señor CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ estuvo vinculado a la Procuraduría General de la Nación como Procurador 74 Judicial I Administrativo de Popayán.

Mediante Resolución N° 747 del 27 de octubre de 2014, la Secretaría General de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ordenó la apertura de la Licitación Pública N° 08 de 2014, para seleccionar al contratista que preste los servicios, hasta la determinación de las personas que integran las listas de elegibles en el concurso abierto para el ingreso de personal idóneo a la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional, en cargos de procurador judicial I y II, siendo escogida la Universidad de Pamplona

El 20 de enero de 2015, el Procurador General de la Nación expidió la Resolución N° 040, *“por medio de la cual se da apertura y se reglamenta la convocatoria del proceso de selección para proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad”*, con el fin de proveer 744 empleos de Procurador Judicial I y II.

Consideró que las condiciones generales contenidas en la Resolución N° 040 de 2015 no contienen varias de las exigencias constitucionales y legales previstas para llevar a cabo el concurso, porque no se tuvo en cuenta, ni en su parte motiva ni en la resolutive, que el *sistema especial de carrera* de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN exige que para todos los demás cargos se cumpla a

cabalidad con las disposiciones del numeral 45 del artículo 7º del Decreto 262 de 2000.

En segundo lugar, se evidencia que ni en el acto demandado ni en las convocatorias que hacen parte integral de éste se previó, teniendo en cuenta la *homologación de derechos* entre Fiscales, Jueces y Magistrados establecida en el artículo 280 de la Constitución Política, que para los aspirantes a ocupar esos cargos ha sido concebida, *por reserva de ley*, la exigencia de que aprueben previamente *el correspondiente curso de formación judicial*, de acuerdo con lo establecido en los artículos 160 y 168 de la Ley 270 de 1996.

En tercer lugar, la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2015 tampoco incluyó, como deber impuesto por el artículo 20 del Decreto 263 de 2000 a la suprema administración y dirección de la carrera de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, las *equivalencias* entre títulos y experiencia de los funcionarios del nivel profesional –como los Procuradores Judiciales I y II, según los artículos 4º y 7º del Decreto 264 de 2000-.

En cuarto lugar, se observa que la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2015, proferida por el señor Procurador General, no respeta el *principio del mérito* en el concurso abierto para la provisión de los referidos cargos, en razón a que la utilización de la herramienta de selección llamada “análisis de antecedentes”, necesariamente, comporta un ejercicio *discrecional y subjetivo* de la selección de quienes aprueban las pruebas escritas.

Que la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2015, citada, está viciada de nulidad porque infringe, de forma manifiesta, las normas superiores en que debe fundarse. Las condiciones generales de la convocatoria a concurso abierto para proveer los referidos empleos, allí establecidas, vulneran la igualdad de los Procuradores Judiciales I y II, en materia laboral, respecto de los Jueces y Magistrados ante quienes actúan. Dichas condiciones tampoco prevén expresamente las equivalencias que por ley y reglamento están obligados a reconocer en esta clase de convocatorias. Por último, esas condiciones lesionan el principio general del mérito en los concursos abiertos, al establecer exigencias insustanciales e improcedentes para la evaluación de los aspirantes que no están destinadas a escoger, de forma transparente, profesionales cuya función es la de intervenir, como agentes del Ministerio Público, en los procesos judiciales.

Informa que el 20 de abril de 2015 se publicaron las listas de admitidos y no admitidos para participar en el concurso posteriormente se procedió a realizar las pruebas escritas, que se dividieron en 2 componentes, a saber: pruebas de conocimientos de carácter eliminatorio, que se superaban con un puntaje superior a 75 puntos, y pruebas comportamentales. Ambas pruebas se llevaron a cabo el 13 de septiembre de 2015.

Explica que la publicación de resultados de las pruebas de conocimientos se surtió el 7 de octubre de 2015, y el 4 de noviembre siguiente se publicaron los resultados de las pruebas comportamentales a quienes hubieran superado las pruebas escritas. Durante toda esta etapa del concurso se generaron muchas situaciones irregulares e ilegales, se radicaron numerosas tutelas en contra de los

organizadores del concurso y se denunció la venta de las respuestas antes de llevarse a cabo la prueba de conocimientos.

Dice que durante el tiempo comprendido entre la elaboración de las pruebas y la publicación de resultados de las mismas se presentaron quejas en las que se alegaron falta de garantías, trampas y filtración de respuestas, patrocinadas por la misma Procuraduría.

Para el 21 de enero de 2016, la Procuraduría publicó la Resolución N° 1440 de 18 de diciembre de 2015, en la que “resolvía” las quejas incoadas en contra del concurso de méritos. En esa misma fecha se publicó el consolidado de pruebas escritas mediante el cual se establecieron los puntajes definitivos para elaborar las listas de elegibles.

Que el 24 de febrero de 2016 se publicaron los resultados del análisis de antecedentes, acto en contra del cual se impetraron reclamaciones por violación a los derechos fundamentales de los participantes en el concurso. El 19 de mayo de 2016 se informó a los aspirantes que el Contrato N° 179-097-2014 suscrito con la Universidad de Pamplona se había suspendido desde el 6 de ese mismo mes y año hasta el 15 de junio de 2016, en cumplimiento de un fallo de tutela.

El 8 de julio de 2016 la entidad demandada publicó las listas de elegibles para las convocatorias 01, 02, 03, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13 y 14 de 2015, mediante las resoluciones 337 a 349, de la misma fecha. Asimismo, el 11 de julio de 2016 se publicó la lista de elegibles de la Convocatoria N° 04 de 2015, por Resolución 357 del 11 de julio de 2016.

Mediante Resolución N° 358 del 12 de julio de 2016, la Procuraduría corrigió las resoluciones mencionadas en el numeral anterior y aclaró que “*la lista de elegibles fue elaborada de conformidad con el art. 20 de la Resolución N° 040 de 20 de enero de 2.015*” (fol. 2 de la resolución). En cumplimiento de diversas sentencias judiciales, derivadas de acciones de tutela instauradas por participantes del concurso, la entidad ha proferido actos administrativos adicionales modificando las listas de elegibles establecidas mediante las resoluciones antedichas, entre las se encuentran la Resolución N° 410 de 31/08/16, Resolución N° 428 de 06/09/16, Resolución N° 453 de 03/10/16 y la Resolución N° 711/10/31.

Sostiene que el 8 de agosto de 2016, a través del Decreto 3586, la Procuraduría General de la Nación adoptó la lista de elegibles publicada mediante la Resolución 338, designando a la señora MARÍA ALEJANDRA PAZ RESTREPO para ocupar el cargo que ocupaba de Procurador Judicial Administrativo, y disponiendo en consecuencia la cesación del vínculo que este detentaba con la entidad.

Aduce además que, para la fecha de los hechos, se encontraba en situación de prepensionado, lo que adicionalmente le impedía a la entidad demandada removerlo del cargo.

## **2. Del control por vía de excepción.**

La parte actora **no** demandó la nulidad de la resolución N° 040 del 20 de enero de



Expediente: 19001-23-33-002-2017 00242-00  
Demandante: CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Primera Instancia

2015, por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación convocó al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, y de la Resolución N° 338 de 2016, que publicó la lista de elegibles para el cargo de Procurador Judicial Administrativo; si no que solicitó su inaplicación por considerarlas ilegales:

Ahora bien, el medio de control por vía de excepción se establece en el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 148. CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN.** En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

El Consejo de Estado ha desarrollado de este medio de control las siguientes características:

Del artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, podemos indicar como características de este medio de control, las siguientes: 1. Es un medio de control accesorio, en el entendido que requiere de otro medio de control principal para que se pueda dar aplicación al mismo. 2. Tiene competencia especializada, ya que solamente puede ser estudiada y declarada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 3. Cuenta con una legitimación por activa mixta, toda vez que puede ser solicitada por la parte demandante en las pretensiones de la demanda, por la parte demandada como excepción y hasta puede ser declarada de oficio por el juez de conocimiento. 4. Se utiliza con el fin de inaplicar actos administrativos tanto de carácter general, como particular. 5. Es necesario que la inaplicación se requiera para los efectos concretos del proceso en el que se realiza, es decir, que una causa o consecuencia del debate en el asunto sea el aplicar o no un acto administrativo diferente al analizado en el caso concreto. 6. Procede de manera subsidiaria, es decir cuando no es procedente en el caso concreto declarar la nulidad del acto administrativo a inaplicar. 7. Desarrolla el principio constitucional consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política y el de legalidad. 8. Tiene efectos interpartes. Con lo expuesto, resta decir que la inaplicación por vía de excepción subyace de nuestro sistema jerárquico normativo, en el entendido que si un juez en el estudio de fondo de un asunto que es sometido a su conocimiento, advierte que un acto administrativo que debe aplicar o analizar para que surta efectos en el litigio, es contrario a la Constitución Política de Colombia o a la ley, debe inaplicarlo porque existe una ruptura en la armonía normativa. Ello convierte este medio de control en un contrapeso a la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos que no son objeto de análisis de legalidad en el caso concreto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A", Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00238-01(0798-14)

En el presente asunto el actor no podía simplemente solicitar se inaplicara por ilegalidad la Resolución N° 040 del 20 de enero de 2015, convocatoria al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, pues atendiendo las características atrás transcritas para el control por vía de excepción, dicho acto si podía ser enjuiciable ante la jurisdicción y debía ser demandando dentro de los términos legalmente establecidos si de su nulidad deviene el restablecimiento de un derecho, pese a que se trate de un acto administrativo de carácter general.

El artículo 138 del CPACA, regula lo relacionado con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y estipula el término de 4 meses dentro del cual se debe interponer la demanda cuando se pretende controvertir actos administrativos de carácter general, como es el caso del acto administrativo objeto de cuestionamiento en el Sub lite.

*“Artículo 138. 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.”*

Retomando que en el caso concreto el demandante no debía simplemente alejar el control por vía de excepción, el Consejo de Estado explica que la convocatoria a un concurso de méritos es una norma reguladora de todas las demás fases del concurso, de acatamiento forzoso para la administración y los interesados, que ostenta plena autonomía de manera que puede ser demandado directamente.

“Según la preceptiva legal, el acuerdo por medio del cual se convoca a un concurso público para proveer cargos por el sistema de méritos, es el instrumento que provee las reglas del concurso y como tal concluye definitivamente esa etapa, pues la convocatoria es norma reguladora de todas las demás fases del concurso. Es indiscutible entonces que el acto de convocatoria, en atención a su dimensión eminentemente normativa y de acatamiento forzoso para la administración y los interesados, ostenta plena autonomía, por lo tanto no es un acto instrumental o accesorio de otros posteriores, sino que puede ser demandado directamente sin esperar, como sugiere la parte accionada, a que se confeccione la lista de elegibles como acto final. Se añade además, que por su carácter general, la convocatoria no es susceptible de recursos, y no puede depender de los demás actos que lo desarrollan, como el de confección de la lista de elegibles. Por el contrario, si el acto de convocatoria, dada su autonomía e importancia como norma reguladora del concurso, fuese retirado del ordenamiento jurídico, caerían las demás etapas del proceso y no al contrario. Se sigue de lo

anterior que sí es demandable la convocatoria, pues no se trata de un acto de trámite.<sup>2</sup>

Así las cosas, al actor le correspondía demandar la convocatoria pese a que no participó, pues además de afirmar a lo largo de la demanda que la convocatoria estuvo viciada de nulidad, porque infringió de forma manifiesta, las normas superiores en que debía fundarse, porque vulneró la igualdad de los Procuradores Judiciales I y II, en materia laboral, respecto de los Jueces y Magistrados ante quienes actúan, que las condiciones de la convocatoria igualmente no previeron expresamente las equivalencias que por ley y el reglamento están obligados a reconocer en esta clase de convocatorias, entre otros, aspectos que cuestionan la legalidad de ese acto administrativo de carácter general, también busca el restablecimiento del derecho.

De manera que no puede de forma aislada acudir a la vía de excepción, cuando lo que se observa al invocar ese medio de control (CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN) es obviar términos perentorios que dejó vencer.

En lo que corresponde a la lista de elegibles, esto es la Resolución N° 338 de 2016, si bien es susceptible de control judicial, dicho acto no le reconoció derechos ni creó una situación particular al actor, toda vez que **no participó** del concurso de méritos para el mencionado cargo. Ahora, si en gracia de discusión se considerara que le causó un perjuicio debía dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación, demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, porque de ella prosiguió el acto de ejecución con el que se retiró del cargo al demandante que ocupaba en provisionalidad.

Además, porque también elevó cargos respecto de la lista de elegibles al referir que resulta de un proceso ilegal desviado del ordenamiento jurídico que se encuentra conectado con el concurso público de méritos, y con dicho acto administrativo de particular y concreto se le desvincula de su cargo para designar a una persona de una lista que por consiguiente también sería ilegal.

Frente a que era prepensionado y por esa razón no podía desvincularle la entidad, solo se tiene la afirmación al respecto, y en el concepto de violación no argumenta ni desarrolla este aspecto para considerar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados. Tampoco expone cumplir los requisitos para tal efecto relativos a la edad o semanas cotizadas en aras de que el juzgador dé aplicación de la estabilidad laboral reforzada.

La jurisprudencia nacional ha reiterado la necesidad de quien cuestiona la legalidad de un acto administrativo, explicar las razones de por qué carece de legitimidad, en atención a que la decisión del juez administrativo aparece enmarcada dentro de la delimitación de la problemática jurídica, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B, Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10.

<sup>3</sup> Corte constitucional, Auto 006/08

Puntualiza el Consejo de Estado que no puede el juzgador entrar a evaluar la eventual violación de normas superiores que no fueron indicadas como violadas junto con su respectivo concepto de violación.

Por manera que en el terreno de la justicia administrativa, orientada por el principio dispositivo, el juzgador -tal y como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia- requiere para hacer su pronunciamiento de la individualización de las peticiones anulatorias, debidamente apoyadas en las razones de derecho contentivas del concepto de la violación que a juicio del actor conduzcan a la invalidación del acto administrativo atacado. En tal virtud, en tratándose de las acciones que tienen por objeto ejercer un control de legalidad de los actos administrativos, el accionante al formular la causa petendi tiene la carga procesal ineludible de enunciar en forma puntual y específica las normas que estima infringidas lo mismo que el concepto de la violación, habida consideración que el control asignado al contencioso administrativo no reviste, en estos casos, un carácter general, sino que, por el contrario, se encuentra estrictamente delimitado por los aspectos que el actor le solicite sean revisados<sup>4</sup>.

### **3. De la ineptitud sustantiva de la demanda.**

Teniendo en cuenta entonces, que al no haber participado el actor del concurso de méritos, pero que cuestiona la legalidad de un acto administrativo de carácter general como es la convocatoria al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, y de la lista de elegibles resultado de dicho concurso, debía demandarse dentro del término oportuno, pues se busca el restablecimiento de un derecho, y no simplemente esperar que fuera retirado del cargo para acudir a la jurisdicción, dejando fenecer las oportunidades para incoar el medio de control según la publicación de cada acto administrativo cuestionado.

Las excepciones tienen la finalidad de sanear el proceso, evitando posibles nulidades y sentencias inhibitorias como lo dispone el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, en el presente asunto no hay lugar a enderezar el litigio, toda vez que el actos administrativos que no fueron demandados, a la presentación de la demanda (28 marzo de 2017) ya habían superado el término de caducidad para incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; pues la Resolución N° 040 fue expedida el 20 de enero de 2015, y regía a partir de su expedición y la lista de elegibles - Resolución N° 338 fue publicada el 08/07/2016.

La proposición jurídica incompleta comporta la ineptitud sustantiva de la demanda, que configura una excepción previa, y que impone la terminación del proceso. Al respecto el Consejo de Estado señaló<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá, D. C., siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009)

<sup>5</sup> [\[1\]](#) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A", auto de 29 de septiembre de 2016 C. P. DR. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Radicación número: 52001-23-33-000-2014-00057-01(4126-14) Actor:

*“Conforme lo ha señalado esta Corporación<sup>13</sup> la proposición jurídica incompleta «[...] como requisito de validez de la demanda impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, pues el acto demandado no es autónomo, por encontrarse en una inseparable relación de dependencia con otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia [...]»*

*Por lo tanto, debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular y si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron, tal como lo dispone el artículo 163 del CPACA, lo cual constituye una unidad jurídica y compone necesariamente la órbita de decisión del juez, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.*

*Ahora bien, para referirse a la proposición jurídica incompleta hay que señalar que de conformidad con el artículo 87 del CPACA el procedimiento administrativo concluye en los siguientes eventos, respecto de los actos administrativos:*

*«[...]»*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo. [...]»*

En este orden de ideas, se declarará probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta y se dará por terminado el proceso.

Por lo expuesto, **SE DISPONE:**

**PRIMERO: DECLARAR** de oficio probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de integración de la proposición jurídica completa, al no demandar en tiempo oportuno la Resolución N° 040 del 20 de enero de 2015, por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación convocó al concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos de Procuradores Judiciales I y II, y la Resolución N° 338 de 2016, que publicó la lista de elegibles para el cargo de Procurador Judicial Administrativo, conforme lo expuesto en la presente providencia.

En consecuencia, se declara terminado el proceso.

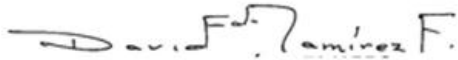
Expediente: 19001-23-33-002-2017 00242-00  
Demandante: CARLOS FERNANDO MEDINA RAMÍREZ  
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Primera Instancia

**SEGUNDO: DEVOLVER** los anexos sin necesidad de desglose y archivar el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**



**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, seis (06) de octubre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADO PONENTE: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**

**Expediente:** 19001-23-33-002-2019-00377-00.  
**Demandante:** JENNY VÁSQUEZ GUENGUE.  
**Demandado:** CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTROS.  
**Medio de control:** ELECTORAL - PRIMERA INSTANCIA.

Pasa a Despacho el proceso de la referencia para considerar la admisión de la demanda de nulidad electoral propuesta por la señora JENNY VÁSQUEZ GUENGUE en contra de la elección de los concejales del municipio de Popayán.

**1. la demanda<sup>1</sup>.**

La señora JENNY MILDRED VÁSQUEZ GUENGUE, actuando a nombre propio, impetró demanda de NULIDAD ELECTORAL en contra de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y los Concejales electos para el periodo 2020 - 2023, con el fin de que se concedan las siguientes declaraciones:

*“1°. Que se **DECLARE LA NULIDAD** del Acto Administrativo contenido en el Acta General de Escrutinio (E-26 CON), mediante la cual la Comisión Escrutadora Municipal de Popayán-Cauca, luego de los comicios realizados el pasado 27 de octubre de 2019, declaró elegidos a los concejales del municipio de Popayán y las ACTAS PARCIALES E-24 CON ZONALES DE LAS COMISIONES 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12 Y 13.*

*2°. Que como consecuencia de lo anterior, se proceda conforme al artículo 288 del CPACA y se realice un nuevo escrutinio conforme la resolución 1706 de 2019 emanada de la máxima autoridad electoral el a CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.”*

Como sustento de sus pretensiones, expuso que en el escrutinio, los candidatos inscritos, sus apoderados, testigos y remanentes no contaron con toda la información en debida forma, de conformidad con los artículos 2 y 4 de la Resolución 1706 de 2019.

---

<sup>1</sup> Folios 20 a 30.

Expediente: 19001-23-33-002-2019-00377-00.  
Demandante: JENNY VÁSQUEZ GUENGUE.  
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTROS.  
Medio de control: ELECTORAL - PRIMERA INSTANCIA.

## **2. De la admisión de la demanda.**

A efectos de considerar la admisión de la demanda incoada en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, el Consejo de Estado ha señalado que la misma debe cumplir con los requisitos previstos en los artículos 162, 163, 164 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, relacionadas con: *“la designación de las partes, la expresión clara y precisa de lo que se pretende con los respectivos fundamentos de derecho, el señalamiento de las normas violadas y el concepto de violación, la indicación de los hechos y omisiones determinados, clasificados y numerados, la petición de pruebas y el lugar de dirección y notificación de las partes; así como acompañarla con la copia del acto acusado. Además, la presentación debe hacerse dentro del plazo previsto en el literal a) del numeral 2º del artículo 164 del mismo Código”*.

### **2.1 Oportunidad para presentar la demanda – caducidad.**

El literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral el término será de 30 días. Si la elección se declara en audiencia pública dicho término se contará a partir del día siguiente. En los demás casos de elección y nombramiento, el término se cuenta a partir del día siguiente al de la publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 del CPACA. Y si la elección y nombramiento requiere confirmación, el término se cuenta a partir del día siguiente de ésta.

En el presente asunto, se demanda la nulidad de la elección de los CONCEJALES del municipio de Popayán para el periodo 2020-2023, según el Formulario E-26 de 27 de octubre de 2019<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas, al haberse declarado la elección de los CONCEJALES del municipio de Popayán el 31 de octubre de 2019, la oportunidad para incoar la demanda fenecería el 16 de diciembre de 2019.

Así las cosas, al haberse interpuesto la demanda el 16 de diciembre de 2019, la demanda fue incoada dentro de la oportunidad prevista en el literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011

### **3. Del requisito de procedibilidad exigido en el Acto Legislativo 01 de 2005.**

De conformidad con el auto de 05 de marzo de 2020, emanado del H. Consejo de Estado, el presente asunto no debe atender el requisito de procedibilidad.

### **4. Aptitud formal de la demanda.**

La demanda satisface las exigencias previstas en los artículos 162, 163 y 166 de la Ley 1437 de 2011, pues están identificadas las partes; el objeto de la demanda resulta claro; se expone adecuadamente el concepto de

---

<sup>2</sup> Folio 14 – medio magnético.



Expediente: 19001-23-33-002-2019-00377-00.  
Demandante: JENNY VÁSQUEZ GUENGUE.  
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTROS.  
Medio de control: ELECTORAL - PRIMERA INSTANCIA.

violación y la causal de nulidad alegada, y se acompañan los anexos del caso.

## 5. De los actos demandados.

La parte actora solicita la nulidad de los actos: *ACTAS PARCIALES E-24 CON ZONALES DE LAS COMISIONES 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12 Y 13* y el Formulario E-26.

Debe señalarse que en lo que corresponde al formulario E-24 no es susceptible de control judicial, por tratarse de un acto de trámite, toda vez que en él se hacen constar los resultados del escrutinio efectuado por las respectivas comisiones escrutadoras, que para el caso de los escrutinios auxiliares, zonales, municipales y distritales, consolida los votos registrados en el Formulario E-14 de Jurados de Votación. Es decir, se trata de un cuadro de resultados de la votación, el cual se discrimina mesa a mesa, puesto a puesto, o por zonas, según sea el caso<sup>3</sup>.

Por lo tanto, el acto sobre el cual se ejercerá el control de legalidad, será sobre el que declaró la elección que corresponde al Formulario E-26, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 275 del CPACA.

## 6. Competencia.

Esta Corporación es competente para conocer de este proceso electoral en primera instancia.

En virtud de las anteriores consideraciones se **DISPONE**:

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda de NULIDAD ELECTORAL instaurada por la señora JENNY MILDRED VÁSQUEZ GUENGUE contra el acto de elección de los concejales del municipio de Popayán, Cauca, para el periodo 2020-2023, contenido en el Formulario E-26, y en consecuencia, se dispone:

1.-) Notifíquese personalmente esta providencia al Consejo Nacional Electoral por intermedio de su Presidente, en lo posible acudiendo al mecanismo establecido en el numeral 2º del artículo 277 del CPACA, mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales.

2.-) Notifíquese personalmente esta providencia a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, en lo posible acudiendo al mecanismo establecido en el numeral 2º del artículo 277 del CPACA, mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales.

3.-) Notifíquese personalmente esta providencia a los concejales electos

---

<sup>3</sup> Instructivo para escrutinios

Expediente: 19001-23-33-002-2019-00377-00.  
Demandante: JENNY VÁSQUEZ GUENGUE.  
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTROS.  
Medio de control: ELECTORAL - PRIMERA INSTANCIA.

periodo 2020-2023, señores WILLIAM RICARDO CAMPIÑO ACOSTA, CRISTIAN ANDRÉS NARVÁEZ PATIÑO, JOSÉ ALEXANDER CAMPO MONTENEGRO, CONSTANZA ARANGO OCAMPO, NELSON ANDRÉS SARRIA ALMARIO, DNIEL LEONARDO MUÑOZ GARCÍA, YURY JULIAM AUSECHA ORDOÑEZ, DIEGO ARMANDO GUEVARA BRAVO, ROBERTO ALEJANDRO MUÑOZ MOLANO, MARTHA LUCÍA ÁGREDO CERÓN, WILSON VALENCIA VALENCIA, MARCO AURELIO GAVIRIA MARTÍNEZ, JOSÉ DULIS URREA LEDEZMA, ROSA AGUSTINA SINISTERRA LANDAZURY, OYTHER MANUEL CANDELO RIASCOS, DILFREDO RIOS HERRERA, JOSÉ JULIÁN MUÑOZ MOSQUERA, ANDRES FELIPE VELASCO MAÑUNGA Y ROSALBA JOAQUI JOAQUI, de conformidad con el literal a) del numeral 1° del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

De no ser posible su notificación personal se procederá de conformidad con lo establecido en el literal b) y c) del numeral 1° del artículo 277 del CPACA.

4.-) Notifíquese personalmente esta providencia al Ministerio Público, tal como lo dispone el numeral 3° del artículo 277 del CPACA.

5.-) Notifíquese por estados a la demandante.

6.-) Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso de conformidad con el numeral 5° del artículo 277 del CPACA.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**El Magistrado,**



**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, siete (07) de octubre de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-33-31-007-2016-00363-01.  
Demandante: DARWIN ANTONIO BURBANO ORTEGA.  
Demandado: HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSÉ.  
Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA.

Pasa a Despacho el proceso de la referencia para considerar la admisión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia No. 152 de 13 de julio de 2020, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Popayán.

En razón a que en tiempo oportuno se interpuso y sustentó el recurso de apelación contra la providencia referida, es del caso disponer su admisión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA.

Por lo expuesto, **se DISPONE:**

**PRIMERO.- ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia No. 152 de 13 de julio de 2020, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Popayán.

.

**SEGUNDO.- ORDENAR** la notificación de la presente providencia al Ministerio Público para los fines consagrados en el artículo 303 de CPACA.

**TERCERO.-**En firme esta providencia, continúese por Secretaría con el trámite pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**El Magistrado**

**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**





REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, siete (07) de octubre de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-33-31-007-2016-00179-01.  
Demandante: FRANCO ALIRIO BENAVIDEZ BENAVIDEZ  
Demandado: COLPENSIONES.  
Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA.

Pasa a Despacho el proceso de la referencia para considerar la admisión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia No. 110 de 26 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Popayán.

En razón a que en tiempo oportuno se interpuso y sustentó el recurso de apelación contra la providencia referida, es del caso disponer su admisión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA.

Por lo expuesto, **se DISPONE:**

**PRIMERO.- ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia No. 110 de 26 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Popayán.

**SEGUNDO.- ORDENAR** la notificación de la presente providencia al Ministerio Público para los fines consagrados en el artículo 303 de CPACA.

**TERCERO.-**En firme esta providencia, continúese por Secretaría con el trámite pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**El Magistrado**

**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**