

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD
DEMANDANTE:	JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS
DEMANDADO:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - PROCURADURÍA PROVINCIAL DE VILLAVICENCIO
RADICADO:	50001-23-33-000-2019-00190-00

I. AUTO

Revisado el expediente, el Despacho decide sobre la posibilidad de dar trámite al medio de control de Nulidad incoado por el señor JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS contra la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - PROCURADURÍA PROVINCIAL DE VILLAVICENCIO.

II. ANTECEDENTES

El señor JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS, actuando en nombre propio y en calidad de ciudadano, en ejercicio del medio de control de Nulidad, presentó demanda¹ en contra de la PROCURADURÍA PROVINCIAL DE VILLAVICENCIO, con el fin de obtener de esta jurisdicción la nulidad del acto administrativo contenido en el auto de archivo de investigación proferido el 29 de abril de 2019, por medio del cual se ordena el archivo definitivo de la actuación radicada bajo el IUS 2017-505847 en favor de Víctor Orlando Gutiérrez Jiménez en su calidad de Alcalde Municipal de Acacias y de los concejales de la citada municipalidad Armando Gilberto Amaya Huertas, Liliana Marcela Baquero Torres, Wilmer Orlando Carvajal Olaya, Helmuth Johan Leao Castillo Pérez, Luis Emilio Cavieles Aguilar, Andrés Mauricio Chávez Quevedo, José Jair Echeverry Ospina, Carlos Hoyos Malabert, Fabio Martín Jara Agudelo, Luis Carlos Richard Rodríguez Cortes, Edilberto Rodríguez Piñeros, Alirio Rojas Hernández, Reinaldo Rodríguez Piñeros, José Ignacio Serrato Cortes y Alexander Valero

III. CONSIDERACIONES

La Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la competencia del Consejo de Estado de la siguiente manera:

¹ Folio 1-21 cuaderno principal.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00190-00
AUTO: REMITE POR COMPETENCIA

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. **De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”** (Negrillas fuera del texto).

Por su parte, el numeral primero del artículo 152 *ibídem*, dispone:

“Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. **De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.”** (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Así las cosas, cuando se esté solicitando la nulidad de los actos administrativos expedidos por entidades del orden nacional, es de competencia del Consejo de Estado y cuando sean expedidos por entidades del orden territorial deberá conocer del asunto los Tribunales Administrativos.

Ahora bien, para establecer si el proceso de la referencia es competencia de este Tribunal, es necesario determinar la naturaleza de la entidad demandada, advirtiendo que se trata de la PROCURADURÍA PROVINCIAL DE VILLAVICENCIO.

Sobre la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la Nación, el artículo 1º del Decreto 262 de 2000 *“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”*, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º. Suprema dirección del Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público. Tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación.”

Sobre la relación jerárquica existente en la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional en sentencia C-334 de 1996, precisó, entre otros aspectos, que los cargos

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00190-00
AUTO: REMITE POR COMPETENCIA

de Procurador Departamental, Procurador Provincial, Procurador Regional, Procurador Distrital, Procurador Metropolitano, son delegados del Procurador General de la Nación, por lo que se entiende que en su conjunto la Procuraduría General de la Nación es una entidad del orden nacional. Al respecto manifestó:

"En efecto, según el artículo 275 de la Carta, el Procurador General de la Nación es el "supremo director del Ministerio Público", y tal supremacía lo vincula en una relación de confianza subjetiva con los principales sujetos ejecutores de las funciones de control a su cargo y las políticas que desarrolle, como los agentes del ministerio público y los procuradores territoriales.

Es así como los agentes del ministerio público, tal como señala sentencia No. C-245/95 de la Corporación, citada anteriormente, obran en desarrollo de una función propia del Procurador, como lo señala el encabezamiento del artículo 277 de la Carta....:

(...)

En el caso de los cargos de Procurador Departamental, Procurador Provincial, Procurador Regional, Procurador Distrital, Procurador Metropolitano, además de lo señalado, estos son una especie de delegados del Procurador General de la Nación en el ámbito territorial respectivo..."
(Negrilla fuera de texto)."

Anteriormente, se había pronunciado el Alto Tribunal en lo Constitucional refiriéndose a la naturaleza de las Procuradurías delegadas, mediante sentencia C-399 de 1995, en la cual sostuvo que:

"...

Esta estructura jerárquica no impide que la ley atribuya una cierta autonomía a los delegados y agentes del Procurador, pero esta autonomía es relativa, ya que estos funcionarios actúan en representación del Procurador y ejercen atribuciones que en principio están en cabeza del jefe del Ministerio Público.

...

19- Este vínculo jerárquico existe también en relación con los delegados o agentes del Procurador ante las distintas jurisdicciones. En efecto, en la sentencia anteriormente citada, esta Corporación señaló al respecto:

"Dicha autonomía e independencia, aun cuando relativa según se ha visto, se predica con mayor propiedad de los delegados, o agentes del Procurador ante las autoridades jurisdiccionales, dado que actúan como verdadera parte o sujeto procesal en los procesos en que está prevista su intervención, en los cuales están habilitados para realizar los actos procesales, acorde con la ley. Es así como se ha previsto la intervención de delegados y agentes del Procurador ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante las diferentes instancias de las

jurisdicciones penal, civil, de familia y laboral.

No obstante advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, mas no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados.[5]"

20- Lo anterior muestra que los agentes del Ministerio Público en los distintos procesos judiciales son subordinados jerárquicos del Procurador. En efecto, las funciones del Procuraduría General de la Nación están radicadas en cabeza del Procurador. Estas pueden permanecer o no en él, de acuerdo con las necesidades del servicio, y es de su competencia delegarlas o recuperarlas, según las necesidades de su función y conforme lo determine la ley." (Negrillas fuera de texto) .

De acuerdo con lo anterior, la demanda está dirigida en contra de la PROCURADURÍA PROVINCIAL DE VILLAVICENCIO delegada de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, que sin lugar a duda es una entidad del orden nacional, razón por la cual este Tribunal Administrativo carece de competencia para conocer del presente asunto.

Ahora bien, aunque los actos demandados por su naturaleza son actos de carácter particular y concreto, en cuanto los mismos fueron expedidos dentro de una actuación administrativa disciplinaria adelantada por la entidad demandada, lo que podría suponer que el medio de control adecuado es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, situación que alteraría la definición de la competencia, tal análisis no resulta adecuado por las siguientes razones:

En primer lugar, porque el actor, en su calidad de quejoso, no fue parte dentro del trámite del proceso disciplinario, pues en dicha actuación los sujetos procesales son, por un lado, el investigado y su defensor, y por el otro lado, puede ser el Ministerio Público o el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura o el Congreso de la República, tal como lo dispone el artículo 89 de la Ley 734 de 2002.

En segundo lugar, porque la ley 1437 de 2011 incluyó en el inciso 4º del artículo 137 las excepciones con las cuales se podrá controvertir la presunción de legalidad de los actos administrativos de contenido particular a través de la acción de simple nulidad; sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de julio de 2018, indicó²:

"(...)

Ahora bien, en aplicación de la ya tradicional «teoría de los móviles y las finalidades», el inciso 4º de la norma ibídem «excepcionalmente» permite pedir,

² Sentencia del 5 de julio de 2018; CP doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez; expediente: 05001-23-33-000-2016-01082-01(0900-18)

por esta vía procesal, la nulidad de los actos administrativos particulares (i) cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; (ii) cuando se trate de recuperar bienes de uso público; (iii) cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; y (iv) cuando la ley lo consagre expresamente.

Por lo tanto, en principio no es procedente demandar un acto administrativo de carácter general pero con efectos particulares y concretos, a través del medio de control de Nulidad Simple, a menos que se invoque y sustente con suficiencia alguna de las circunstancias enlistadas en los numerales 1º a 4º del inciso 4º del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011³:

(...)"

Así las cosas, de la lectura de la demanda y de sus fundamentos normativos, se puede entender que el querer del actor es el ejercicio del medio de control de Nulidad, medio de control que es viable jurídicamente respecto de actos de contenido particular y concreto en los términos de los numerales 1 a 4 del artículo 137 del CPCA, que sobre el particular indica:

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

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

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

Conforme a la anterior norma, que recogió en un texto positivo la reglas jurisprudenciales sobre la teoría de los motivos y las finalidades, es posible demandar, en cuatro supuestos, actos de contenido particular y concreto a través del medio de control de nulidad, eventos sobre los cuales el Juez competente deberá pronunciarse, a

³ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»

efectos de establecer si se cumplen o no en el caso concreto, para definir la viabilidad del medio de control de nulidad⁴.

En tercer lugar, en el numeral 3º de la Ley 1437 de 2011 el legislador determinó que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en que se controviertan actos administrativos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación, en cambio, para los asuntos de simple nulidad no estatuyó la misma asignación de competencia.

En consecuencia, estima esta Corporación que la competencia para conocer del proceso de la referencia en única instancia radica en el Consejo de Estado, por lo que se ordenará remitir el presente proceso.

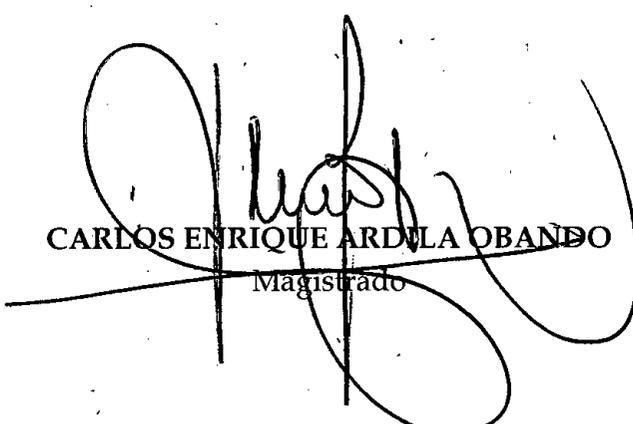
En mérito de lo expuesto, este Despacho del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

RESUELVE: PRIMERO: DECLÁRASE LA FALTA DE COMPETENCIA de este Tribunal para conocer del proceso de la referencia, por los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REMÍTASE POR COMPETENCIA el expediente, por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, al Consejo de Estado para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D. C., siete (7) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00098-00(0496-16)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00190-00
AUTO: REMITE POR COMPETENCIA