



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., once (11) de enero del dos mil veintitrés (2023)

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2022-01-001 AC**

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2022-01589-00  
DEMANDANTE: GERALDINE SANDOVAL RUIZ.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CHÍA - CUNDINAMARCA.  
TEMA: Acuerdo 190 de 2021, “por medio del cual se concede autorización de un cupo de endeudamiento al alcalde del municipio de chía para realizar operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones” parágrafo 2 y 4 del Artículo 1º y en el Artículo 4º.  
ASUNTO: Auto Remite Proceso.

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede el Tribunal a estudiar y decidir sobre la admisión de la demanda de cumplimiento, de conformidad con lo siguientes:

**I. ANTECEDENTES.**

La señora GERALDINE SANDOVAL RUIZ actuando en nombre propio formula acción de cumplimiento en contra del MUNICIPIO DE CHÍA - CUNDINAMARCA solicitando previo los trámites del proceso, se le imponga el forzoso cumplimiento del Acuerdo 190 de 2021, “por medio del cual se concede autorización de un cupo de endeudamiento al alcalde del municipio de chía para realizar operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones” parágrafo 2 y 4 del Artículo 1º y en el Artículo 4º).

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, les corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), cuando se exija el cumplimiento de normas de rango legal y reglamentario o actos administrativos de autoridades del orden nacional o las personas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En el mismo sentido, de conformidad con lo establecido en el numeral 10° del artículo 155 del CPACA, le corresponde a los Juzgados Administrativos el conocimiento del medio de control de cumplimiento de normas que se dirijan contra autoridades del orden municipal, así:

**“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:**

(...)

**10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.”** (Negrillas adicionales del Despacho)

Igualmente, la competencia para conocer acciones de cumplimiento se determina conforme con el domicilio del accionante en concordancia con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 393 de 1997.

**“ARTICULO 3o. COMPETENCIA. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante.**

*En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.”* (Se resalta)

En efecto, revisada la demanda radicada por la señora GERALDINE SANDOVA RUIZ (Doc. 01 Expediente electrónico), se puede determinar que tiene su domicilio en la ciudad de Chía - Cundinamarca:

Yo, Geraldine Sandoval Ruiz mayor de edad, domiciliada y residente en Chía Cundinamarca, en la vereda Cerca de Piedra K.m 1 vía Chía - Cota, identificada con cédula de ciudadanía No. 1072708233 expedida en Chía – Cundinamarca, actuando en nombre propio, comedidamente interpongo Acción de Cumplimiento, que consagra el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia, reglamentada por la Ley 393 de 1997, contra la Alcaldía de Chía, con el fin de que se le dé plena aplicación al acuerdo 190 de 2021 que a continuación relaciono, el cual ha sido incumplido por las autoridades encargadas de su ejecución:

(...)

## NOTIFICACIONES

**Accionante:** Geraldine Sandoval Ruiz

**Dirección:** Dirección: Vereda Cerca de Piedra k,m 1 vía Chía- Cota

(...)

Por lo tanto, en aplicación del criterio de competencia territorial contenido en el artículo 3º de la Ley 393 de 1997, el asunto bajo análisis debe ser remitido al Tribunal Administrativo del Meta, para su reparto.

Así las cosas, en aplicación de lo dispuesto en el Literal e) del Numeral 14 del Artículo 1º del Acuerdo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura No. PSAA06-3321 DE 2006 “Por el cual se crean los Circuitos Judiciales Administrativos en el Territorio Nacional”, lo procedente será remitir el expediente por competencia a la oficina de reparto de los Juzgados Administrativos del Circuito de Zipaquirá para que se proceda a adoptar las decisiones que en derecho correspondan.

En consecuencia, el Despacho

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de competencia territorial para conocer de la presente acción constitucional.

**SEGUNDO: REMITIR a los Juzgados Administrativos de Zipaquirá (reparto)** la demanda con pretensiones de cumplimiento (acción de cumplimiento) instaurada por la señora GERALDINE SANDOVAL RUIZ, actuando en nombre propio, del Acuerdo 190 de 2021, “por medio del cual se concede autorización de un cupo de endeudamiento al alcalde del municipio de Chía para realizar operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones” parágrafo 2 y 4 del Artículo 1º y en el Artículo 4º, previas las constancias secretariales de rigor, para que se efectúe el reparto correspondiente

**TERCERO: COMUNICAR** la decisión de competencia a la demandante.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

*Constancia.* La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado ponente de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y goza de plena validez conforme al artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

---

<sup>1</sup> “e. El Circuito Judicial Administrativo de Zipaquirá, con cabecera en el municipio de Zipaquirá y con comprensión territorial sobre los siguientes municipios:  
(...) Chía.”

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000202201536-00  
**Demandantes:** JOSÉ FAIBER LEÓN BERMÚDEZ  
**Demandados:** MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO Y OTROS  
**Referencia:** REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN  
GRUPO  
**Asunto:** INADMITE DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede (documento 03 expediente electrónico), el Despacho observa que, previamente a decidir sobre la admisión de la acción de la referencia, la parte actora deberá corregir la demanda en el siguiente aspecto:

**Establecer de manera clara y puntual** los criterios de identificación del grupo, de conformidad con lo señalado en el numeral 4º del artículo 52 de la Ley 472 de 1998, puesto que la parte demandante, señala que el grupo afectado se constituye por un número plural de personas naturales y jurídicas usuarias del servicio de energía eléctrica de los estratos 4, 5 y 6, los usuarios comerciales e industriales y los no regulados del servicio de energía eléctrica dentro de la jurisdicción del territorio nacional y que se encuentran identificados en el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019.

Revisada la demanda, se observa que la parte actora señala que solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que oficiara a las empresas comercializadoras que llevaron a cabo el recaudo de la sobretasa durante su vigencia, con la finalidad de que identificara de manera individualizada a las personas naturales y jurídicas a las cuales le hubieren realizado el cobro y recaudo de la sobretasa, frente a lo cual se pudieron identificar los siguientes:

*A. Por parte de la Empresa Air-E S.A. E.S.P., según respuesta remitida, informó que realizó cobro y recaudo de un total de 167.061 (...)*

*B. Por su parte, la Empresa Distribuidora del Pacífica S.A. E.S.P. indicó que el cobro y recaudo de la sobretasa lo llevó a cabo a un total de 51.167 usuarios, mientras este tuvo vigencia (...)"*

Es del caso advertir que en los cuadros que relaciona la parte actora de manera general se indican los usuarios a los cuales se les efectuó el cobro de la sobretasa de electricidad, por parte de la empresa Air-E S.A. E.S.P. y Distribuidora del Pacífica S.A. E.S.P.

En ese orden, se tiene que no está plenamente identificado el grupo en condiciones uniformes ya que en los criterios de identificación se indica un grupo (constituido por un número plural de personas naturales y jurídicas usuarias del servicio de energía eléctrica de los estratos 4, 5 y 6, los usuarios comerciales e industriales y los no regulados del servicio de energía eléctrica dentro de la jurisdicción del territorio nacional y que se encuentran identificados en el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019) y un subgrupo que según lo indicado en la demanda está integrado por cada uno de los usuarios del servicio público de energía eléctrica en el territorio nacional, específicamente, a los de estratos 4, 5 y 6, comerciales e industriales y no regulados de conformidad con lo establecido en el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019.

Asimismo, la parte actora indica que hace parte del grupo accionante el señor José Faiber León Bermúdez, quien confirió poder para iniciar la presente acción, por cuanto fue afectado por el cobro de la sobretasa a la electricidad, en razón a su condición como arrendatario de la residencia ubicada en la Calle 34 Nro. 98B – 35, Apartamento 203 Torre 11 del Conjunto Residencial Gualanday Plaza de la ciudad de Cali, Valle del Cauca.

Así las cosas, para el Despacho la identificación del grupo resulta ser ambigua y abstracta ya que no se precisa cómo se integra el grupo respecto de cada uno de los usuarios del servicio público de energía eléctrica de los estratos 4, 5 y 6; los usuarios comerciales e industriales

y los no regulados del servicio de energía eléctrica, que son sujetos del pago de la sobretasa a la electricidad contemplada en el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019, así como tampoco se exponen los elementos o criterios objetivos concretos y específicos para poder determinar las personas integrantes del supuesto grupo y subgrupo.

**Delimitar** debidamente de manera temporal la ocurrencia de los hechos descritos en la demanda, puesto que la parte actora señala que presenta la demanda con el fin de obtener el pago de los perjuicios materiales e inmateriales ocasionados a este grupo por el cobro de la Sobretasa a la electricidad establecido en el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019, la cual fue declarada inexecutable por la Sentencia C- 504 de 2020 de la Corte Constitucional.

**Allegar** el poder otorgado por el señor José Faiber León Bermúdez y por los demás integrantes del grupo actor, toda vez que revisados los anexos de la demanda los mismos no fueron allegados al expediente.

**Señalar** la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la Ley 472 de 1998.

Por consiguiente, se ordenará que se corrija el defecto anotado dentro del término de cinco (5) días según lo dispuesto en el artículo 90 del C.G.P., so pena de rechazo de la demanda, el cual se aplica por remisión expresa del artículo 68 de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, **dispónese:**

**1º) Inadmítase** la acción de la referencia.

**2º) Concédese** a la parte demandante el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, para que subsane la demanda en relación con el aspecto anotado en la parte motiva de esta providencia, so pena de rechazo de la demanda.

**3º) Notifíquese** esta providencia a la parte actora.

*Expediente No. 250002341000202201536-00*  
*Actores: José Faiber León Bermúdez*  
*Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo*

**4º)** Ejecutoriada esta decisión y cumplido lo anterior, **regrese** el expediente al Despacho.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado Electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2022-01469-00  
**Demandante:** ELIECER LEANDRY ROBLES PINTO  
**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y  
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -  
SENA  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA  
MATERIAL DE LEY O DE ACTOS  
ADMINISTRATIVOS  
**Asunto:** ADMISIÓN DE DEMANDA

Decide el despacho sobre la admisión del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos presentado por el señor Eliecer Leandry Robles Pinto contra la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

## I. ANTECEDENTES

- 1) Mediante escrito presentado al correo electrónico de la secretaría de la Sección Primera de esta corporación, el señor Eliecer Leandry Robles Pinto, en ejercicio del medio jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley, demandó a la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.
- 2) Efectuado el respectivo reparto de la secretaría de la Sección Primera del Tribunal correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la referencia.
- 3) Por auto de 30 de noviembre de 2022, **se inadmitió** la demanda de la referencia, con el fin que (i) determinara de modo expreso e inequívoco las normas con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido; (ii) adecuara, separara y unificara la información contenida en los acápites de norma incumplida, fundamentos

fácticos, pretensiones y pruebas, ubicando la que corresponda para cada uno de ellos y (iii) allegara la correspondiente constancia del envío de la copia de la demanda y sus anexos a las entidades demandadas de conformidad con lo preceptuado en el inciso cuarto del artículo 6.º de la Ley 2213 de 2022.

4) Mediante escrito de 06 de diciembre de 2022, la parte actora subsanó la demanda en el sentido de indicar que las normas con fuerza material de ley y actos administrativos que aduce como incumplidos son (i) el numeral 4.º del artículo 6.º de la Ley 1960 de 2019 y el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015. Adicionalmente, adecuó la información contenida en los acápites señalados en el numeral anterior y allegó la constancia de envío de copia de la demanda y sus anexos a las entidades demandadas.

## II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Previo a resolver sobre la admisión de la demanda, advierte el despacho que el accionante que dentro de su escrito de demanda solicitó el decreto de una medida cautelar dentro del presente trámite en aplicación de lo previsto en el artículo “229 de la Ley 1564 de 2012”, consistente en “la suspensión de cualquier nombramiento provisional o encargo en el SENA, en cargos con la denominación de INSTRUCTOR, CÓDIGO 3010, GRADO 1, del área temática de contabilidad, respecto a la convocatoria 436 de 2017 ”.

1) Al respecto el Consejo de Estado ha indicado que la solicitud de medidas cautelares dentro de la acción de cumplimiento no resulta procedente en los siguientes términos:

*Por su parte, la acción de cumplimiento, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Nacional, busca garantizar la efectividad material de la ley y de los actos administrativos. Sin embargo, en lo que concierne a la procedencia de medidas cautelares en el trámite de la acción de cumplimiento, la Ley 393 de 1997 guardó silencio, lo que, a juicio de la Sala, impone concluir que un régimen de medidas cautelares no es compatible con la naturaleza y finalidad de la acción de cumplimiento. En efecto, para la Sección, el silencio del legislador no constituye de ninguna manera una “omisión” u “olvido”, por el contrario, tal circunstancia obedece a que la esencia misma de la acción impide que en el desarrollo de su trámite se decreten medidas cautelares.*

*Pues bien, la garantía de efectividad que persigue la sentencia en la acción de cumplimiento es en sí misma una “medida cautelar” que busca dotar de vigencia al ordenamiento jurídico. En consecuencia, la orden que adopte el juez en el fallo de la acción de cumplimiento será la materialización, vigencia y/o ejecutabilidad de una ley o acto administrativo al que alguna autoridad estaba omitiendo dar cumplimiento.*

*Ahora bien, no es de recibo el argumento planteado en la apelación por el actor según el cual a la acción de cumplimiento le es aplicable el régimen*

*de medidas cautelares consagrado en el C.P.A.C.A., con fundamento en lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 393 de 1997 que dispone: “en los aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento”.*

*Sobre el punto la Sala recuerda, primero, que la remisión efectuada por el artículo en mención opera únicamente “en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento” y además, porque no se satisfacen los requisitos que exige el C.P.A.C.A. en su artículo 229 para la procedencia de las medidas cautelares puesto que en dicha norma con meridiana claridad se indica que dicho régimen tiene aplicación en los procesos de tipo declarativo. En efecto establece el artículo en mención:*

*“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.” (Subraya fuera del texto) Del artículo en cita se concluye, entonces, que el régimen de medidas cautelares del C.P.A.C.A. es aplicable en los procesos declarativos. No obstante, la acción de cumplimiento carece de dicho carácter, pues su objetivo es el exclusivamente el descrito en el artículo 87 de la Constitución Nacional, esto es “hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”.*

*Del artículo en cita se concluye, entonces, que el régimen de medidas cautelares del C.P.A.C.A. es aplicable en los procesos declarativos. No obstante, la acción de cumplimiento carece de dicho carácter, pues su objetivo es el exclusivamente el descrito en el artículo 87 de la Constitución Nacional, esto es “hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”.*

De lo expuesto con anterioridad, resulta claro que dentro del trámite presente no resulta viable la imposición de medidas cautelares dado el carácter de esta acción, por lo que se negará la medida solicitada por el accionante.

2) De otro lado, por reunir los requisitos legales y haber sido subsanada dentro del término legal previsto para ello, **admítase en primera instancia** la presente demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos interpuesta por el señor César Andrés Cardona Rincón contra la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

En consecuencia, se **dispone**:

**1.º) Notifíquese** esta providencia a los representantes legales de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y/o a quien haga sus veces, en los términos del artículo 13 de la Ley 393 de 1997 con aplicación de lo dispuesto en los artículos 2.º y 8.º de la Ley 2213 del 13 de junio de 2022.

**2.º) Adviértase** a las entidades demandadas que según lo previsto en el inciso 2.º del artículo 13 de la Ley 393 de 1997 dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación podrán hacerse parte en el proceso y allegar pruebas o solicitar la práctica de los elementos probatorios que considere pertinentes. Del mismo modo, hágaseles saber que la decisión que corresponda adoptar dentro del asunto propuesto será proferida en el término de veinte (20) días.

**3.º) Por Secretaría, comuníquese** esta decisión a la parte demandante en los términos del artículo 14 de la Ley 393 de 1997 con aplicación de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley 2213 del 13 de junio de 2022 y el artículo 201 CPACA modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

**4.º) Ejecutoriado** este proveído y cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CESÁR GIOVANNI CHAPARRO RÍNCON**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2022-00486-00  
**DEMANDANTE:** MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ  
**DEMANDANDO:** MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL

---

**Asunto: Obedézcase y cúmplase.**

1.- Visto el informe secretarial y de la devolución del expediente digital, **OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE** lo resuelto por el H. Consejo de Estado – Sección Quinta, C.P. Dra. Rocío Araújo Oñate, en proveído de fecha siete (7) de diciembre de 2022, mediante el cual se resolvió:

*“**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A el 15 de septiembre de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en el numeral 2.5. de la parte considerativa de esta providencia.”*

2.- Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente previo las anotaciones que sean del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.<sup>1</sup>**

(Firmado electrónicamente)  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

---

<sup>1</sup> **CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, Magistrada que integra la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, doce (12) de enero de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Expediente:** 250002341000202100510- 00  
**Demandante:** DAVID RICARDO RACERO MAYORCA  
**Demandado:** VANIA TÉLLEZ PALACIO Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
**Medio de control:** ELECTORAL  
**Asunto:** DEJA SIN EFECTOS AUTO, ADECUA RECURSO Y RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Visto el informe secretarial (archivo 38 expediente electrónico) el Despacho observa lo siguiente:

**I. ASPECTO PRELIMINAR**

1) Si bien en el informe secretarial de 4 de noviembre de 2022 se puso de presente lo siguiente *“El auto del 30 de marzo de 2022 se notificó por estado el 01 de abril de 2022 a los correos que aportan la parte en el escrito de la demanda (...) los correos son los siguientes: [vaniatellez@hotmail.com](mailto:vaniatellez@hotmail.com), [juridica@defensoria.gov.co](mailto:juridica@defensoria.gov.co), [yareyes@defensoria.gov.co](mailto:yareyes@defensoria.gov.co), [juridica@defensoria.gov.co](mailto:juridica@defensoria.gov.co), [davidraceroamarabogota@gmail.com](mailto:davidraceroamarabogota@gmail.com), [procesosjudiciales@procuraduria.gov.co](mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co), [dianamarcelagarciap@gmail.com](mailto:dianamarcelagarciap@gmail.com), [dmgarcia@procuraduria.gov.co](mailto:dmgarcia@procuraduria.gov.co). (...)”* Asimismo, se informa que la notificación por estado quedó registrada en el sistema de consulta de la Rama Judicial y se publicó en el micro sitio de la Sección Primera la notificación y el auto. (...) De igual forma el auto y la notificación esta registradas en SAMAI y están disponible para consulta de las partes, adjunto pantallazo: (...)” (archivo 37 expediente electrónico), lo cierto es que el mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales de la notificación por estado exigido por el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 respecto del auto de 30 de marzo de 2022 proferido en el proceso de la referencia que declaró no probada la excepción previa

denominada “*Ineptitud de la demanda por indebida integración de los actos a demandar*”, no fue enviado a los correos informados en la contestación de la demanda por el apoderado de la parte demandada Vania Téllez Palacio, correspondientes a [vtellez@defensoria.gov.co](mailto:vtellez@defensoria.gov.co) y [studiolegalcolombiano@gmail.com](mailto:studiolegalcolombiano@gmail.com) (archivo 21 expediente electrónico). Por tanto, es claro que la citada providencia no fue notificada en debida forma, por lo que el Despacho dejará sin efectos el auto de 29 de junio de 2022 que adecuó el recurso de apelación formulado por la parte demandada Vania Téllez Palacio contra el auto de 30 de marzo de 2022 al trámite del recurso de reposición y lo rechazó por extemporáneo (archivo 32 expediente electrónico).

2) En ese orden, el Despacho procederá a resolver la impugnación presentada por la parte demandada contra el auto de 30 de marzo de 2022 que declaró no probada la excepción previa denominada “*Ineptitud de la demanda por indebida integración de los actos a demandar*”, precisando que, como se tiene del auto admisorio de la demanda, el proceso de la referencia fue admitido en única instancia (archivo 12 expediente electrónico) y, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, “*Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: (...)*”. Es decir, son apelables los autos proferidos en primera instancia y no en única instancia, por tanto, el recurso de apelación formulado contra el auto de 30 de marzo de 2022 no es procedente. Sin perjuicio de ello, debe precisarse que según lo establecido en el parágrafo del artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, cuando se impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente. Por lo anterior, en este caso concreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, el recurso procedente es el de reposición, por lo que la impugnación formulada por la parte demandada se adecuará al trámite de este último recurso. Al respecto, esta última disposición normativa consagra lo siguiente: “**ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> *El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo*

*norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso”.*

## II. ANTECEDENTES

### 1. Providencia recurrida

El 30 de marzo de 2022, este Despacho profirió auto dentro del proceso de la referencia (archivo 27 expediente electrónico) en donde se dispuso lo siguiente:

#### **“RESUELVE:**

**1º) Declárase** no probada la excepción previa denominada *“Ineptitud de la demanda por indebida integración de los actos a demandar”*, invocada por la demandada Vania Téllez Palacio.

**2º) Una vez ejecutoriada la presente decisión, devuélvase** el expediente al despacho conductor del proceso para continuar con el trámite respectivo.” (archivo 27 expediente electrónico – se resalta).

### 2. Recurso de reposición

El apoderado judicial de la parte demandada Vania Téllez Palacio presentó impugnación -la cual se adecua al trámite del recurso de reposición- (archivo 30 expediente electrónico) contra el auto de 30 de marzo de 2022, por el cual se declaró no probada la excepción previa denominada *“Ineptitud de la demanda por indebida integración de los actos a demandar”*, invocada por la demandada Vania Téllez Palacio, con fundamento en lo siguiente:

1) Se discrepa el hecho de considerar que solo en la hipótesis de los nombramientos en propiedad o titularidad, se exige la confirmación del cargo.

2) Se realizó una interpreta restrictiva del Decreto 1660/78, pues ese decreto no solo es aplicable al Ministerio Público, al que pertenece la Defensoría del Pueblo, sino que no prohíbe la confirmación de los nombramientos en provisionalidad. Una lectura pacífica del artículo 45 del Decreto 1660 de 1978 informa que en el caso de los nombramiento en propiedad de funcionarios de

la Defensoría del Pueblo, se exige su confirmación, y en el caso del nombramiento en provisionalidad de funcionarios de la Defensoría del Pueblo, si bien no lo exige obligatoriamente, no lo prohíbe.

3) El nombramiento en propiedad de un funcionario de la Defensoría del Pueblo es un acto administrativo complejo, pues requiere del nombramiento y de la confirmación. Lo anterior no obsta para que el Defensor del Pueblo, por no estarle prohibido, haya considerado el acto de la confirmación para los nombramientos en provisionalidad, para de esta manera asegurar que el nombrado en provisionalidad cumpla con las exigencias del cargo que va a desempeñar.

4) Los funcionarios públicos se deben a la ley y a la Constitución, pudiendo realizar en el ejercicio de sus funciones, lo que no le está prohibido. En el caso concreto, se desconoció una realidad administrativa, cual es que el nombramiento en provisionalidad a la demandada Vania Téllez Palacio, realizado mediante la Resolución 678 del 19 de mayo de 2021, fue confirmado mediante Resolución 767 del 4 de junio de 2021, luego de que la demandada acreditará los requisitos y calidades exigidos en el empleo.

5) La Resolución 678 de 2021 está inescindiblemente relacionada con la Resolución 767 de 2021, pues de no haberse acreditado los requisitos y calidades del cargo, la demandada no se hubiera podido posesionar del cargo, como lo hizo, luego de haber sido autorizada a hacerlo, por la resolución que confirmó su nombramiento.

6) Si como considera el tribunal, la Resolución 767 de 2021 no encuentra apoyo en la ley, tal situación la debe demandar el actor y no desconocerla de oficio, pues todos los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad.

7) Se pretende oficiosamente desconocer la existencia de la Resolución 767 de 2021 que confirmó el nombramiento realizado mediante Resolución 678 de 2021, extralimitando su competencia, pues el actor en la demanda no lo deprecó, desconociendo de tajo un acto administrativo existente, del que se

podría predicar que no era obligatorio, pero jamás ilegal, pues el Defensor del Pueblo, sin que le estuviera prohibido, expidió la Resolución 767 de 2021 para confirmar el nombramiento en provisionalidad realizado mediante la Resolución 678 de 2021.

8) Se yerra al considerar que un acto administrativo existente es algo accesorio, olvidando que los actos administrativos ostentan la presunción de legalidad, la cual solo puede ser desvirtuada, si se demanda su anulación. Así lo establece el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos: *“Los actos administrativos que se expidan dentro de la administración, se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el evento en que fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”*

9) La Resolución 767 de 2021 que confirmó el nombramiento realizado mediante Resolución 678 de 2021 existe, por tanto, se presume legal. Es un acto administrativo que no ha sido anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Es un acto administrativo que el demandante no ha mostrado su inconformidad, por tanto, no se puede anularlo de plano, pues estamos ante una justicia rogada.

10) La Resolución 767 de 4 de junio de 2021 constituye un acto administrativo complejo, junto con la Resolución 678 del 19 de mayo de 2021, pues mientras ésta última hace el nombramiento provisional de la demandada Vania Téllez Palacio, la primera confirma que la nombrada cumple con los requisitos y calidades del cargo y, a partir de ella, es que la demandada se pudo posesionar el día 8 de junio de 2021.

11) El extracto de la providencia del 19 de marzo de 1996, C.P. Conjuez Alejandro Bulla, de la Sección Quinta de la Sección Quinta del Consejo de Estado que dispuso: *“5) Al respecto, el Consejo de Estado, al analizar las citadas normas – artículos 45 y 66 del Decreto 1660 de 1978– precisó lo siguiente: “(...) aun cuando la ley exige que los nombramientos en provisionalidad se haga con el lleno de los requisitos constitucionales y*

legales, señalados para el ejercicio del respectivo empleo (Art. 3o. D. 52/87), esa clase de nombramientos no requiere de confirmación (arts. 66, con. Art. 45 D. 1660/78)”, no corresponde a ningún análisis de los artículos 45 y 66 del Decreto 1660 de 1978, sino a un caso concreto, por ello se hace necesario presentar lo expresado en la mencionada providencia del 19 de marzo de 1996: *“En efecto, el nombramiento de la Doctora Yolanda Laverde Jaramillo (Acuerdo No. 136/94), se hizo en provisionalidad y aun cuando la ley exige que los nombramientos en provisionalidad se haga con el lleno de los requisitos constitucionales y legales, señalados para el ejercicio del respectivo empleo (Art. 3º. D. 52/87), esa clase de nombramientos no requiere de confirmación (arts. 66, con. Art. 45 D. 1660/78)”*. En ese caso concreto, que conoció el Consejo de Estado, la demanda de nulidad incluía el acto complejo, tanto el nombramiento provisional de la Doctora Yolanda Laverde Jaramillo, como su confirmación, al igual que los nombramientos de otras personas y sus confirmaciones. Es decir, que el Consejo de Estado decidió de fondo la demanda de nulidad presentada contra los actos administrativos de unos nombramientos provisionales y de sus respectivas confirmaciones. Es en ese contexto que siendo competente el Alto Tribunal, considera que el acto administrativo de la confirmación no es obligatorio, pero desestima las pretensiones de la demanda.

12) La otra providencia del Consejo de Estado es la de 16 de julio de 1998, sección quinta, C.P. Roberto Medina López, también se está decidiendo de fondo un caso concreto, que no es parecido, pues, en ese asunto, se demandó la nulidad de la elección de Registrador Nacional del Estado Civil Jaime Calderón Brugés, y el acto administrativo de confirmación del nombramiento por parte del Consejo de Estado (sic). En ese caso se demandó la nulidad del acto complejo (nombramiento y confirmación), es por ello que en la providencia el Consejo de Estado señala: *“En efecto: la resolución confirmatorio, carece de sustento legal y, por supuesto, constitucional. Es un elemento de hecho, un fenómeno que y se presenta en el expediente, con connotaciones jurídicas para las partes, pero sin ninguna importancia para esta Sala.”* A esta conclusión llega el Consejo de Estado, no porque el acto de confirmación no exista, sino porque en tratándose de un nombramiento en propiedad, en una entidad no incluida en el Decreto Reglamentario 1660 de 1978, esa

confirmación carece de sustento legal, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil no hace parte de la Rama jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal, en los que los nombramientos en propiedad están supeditados a la confirmación de requisitos y las calidades exigidas por el nombrado en propiedad o titularidad (artículo 66 de la norma). Entonces, no es que la confirmación del nombramiento, *per se*, no sea importante, y que un miembro de la oficina de personal pueda realizarla como se hace en la mayoría de las entidades oficiales.

13) Si bien las resoluciones de confirmación de los nombramientos realizados en provisionalidad en la Rama jurisdiccional y el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo) no son obligatorias, de haberse producido, debe demandarse su nulidad, por tratarse de un acto administrativo complejo, pues solo de esa manera el juzgador adquiere competencia para pronunciarse sobre su no obligatoriedad y la aceptar las pretensiones de nulidad (*sic*), y así considerarlo accesorio al del nombramiento en provisionalidad.

14) En el caso concreto, al existir jurídicamente el acto administrativo de confirmación, aunque no sea obligatorio, no puede ser desestimado de plano. En primer lugar, porque se excede de las competencias, pues se decide sobre algo que no se ha demandado y, en segundo lugar, la existencia de la resolución de confirmación constituye un acto complejo, junto al de nombramiento provisional.

15) Debe entenderse que sí emanó a la vida administrativa la Resolución 767 del 4 de junio de 2021 (que no tiene prohibición legal), que confirma que la persona nombrada en provisionalidad mediante la Resolución 678 del 19 de mayo de 2021, cumple con las exigencias y calidades del cargo. Ello constituye la voluntad de la administración, razón por la cual la demanda de nulidad se debe deprecar sobre ambas, por tratarse de un acto administrativo complejo.

16) Los dos actos administrativos, además de estar integrados en una unidad jurídica, gozan de presunción de legalidad y deben ser atacados por el actor si considera que vulneran el orden institucional. No demandar la nulidad de los

dos actos vinculados, implica que el juez no puede decidir de fondo, debiendo inhibirse de decidir.

17) De oficio y de plano no puede desvirtuarse la legalidad de la resolución 767 del 4 de junio de 2021, ya que no se ha demandado.

18) Por lo anterior, se solicitó revocar la decisión materia de impugnación, para en su lugar declarar probada la excepción previa propuesta y, al demostrarse que se produjo una incorrecta individualización del acto administrativo demandado, el juez debe inhibirse, ya que la ineptitud de la demanda constituye un impedimento para que pueda tomar una decisión de fondo.

### III. CONSIDERACIONES

1) La impugnación presentada por la parte demandada Vania Téllez Palacio contra el auto de 30 de marzo de 2022 que declaró no probada la excepción previa denominada "*Ineptitud de la demanda por indebida integración de los actos a demandar*" y la cual se adecúa al recurso de reposición por ser el legalmente procedente se centra en señalar, en síntesis, lo siguiente: a) se realizó una interpretación restrictiva del Decreto 1660/78, pues ese Decreto no solo es aplicable al Ministerio Público, al que pertenece la Defensoría del Pueblo, sino que no prohíbe la confirmación de los nombramientos en provisionalidad. Una lectura pacífica del artículo 45 del Decreto 1660 de 1978 informa que en el caso de los nombramiento en propiedad de funcionarios de la Defensoría del Pueblo, se exige su confirmación, y en el caso del nombramiento en provisionalidad de funcionarios de la Defensoría del Pueblo, si bien no lo exige obligatoriamente, no lo prohíbe; b) el extracto de la providencia del 19 de marzo de 1996, C.P. Conjuez Alejandro Bulla, de la Sección Quinta de la Sección Quinta del Consejo de Estado, no corresponde a ningún análisis de los artículos 45 y 66 del Decreto 1660 de 1978; c) la otra providencia del Consejo de Estado de 16 de julio de 1998, sección quinta, C.P. Roberto Medina López, se está decidiendo de fondo un caso concreto que no es parecido; d) al existir jurídicamente el acto administrativo de confirmación, aunque no sea obligatorio, no puede ser desestimado, porque, en primer lugar,

se decide sobre algo que no se ha demandado y, en segundo lugar, la existencia de la resolución de confirmación constituye un acto complejo, junto al de nombramiento provisional; e) si emanó a la vida administrativa la Resolución 767 del 4 de junio de 2021 (que no tiene prohibición legal) que confirma que la persona nombrada en provisionalidad mediante la Resolución 678 del 19 de mayo de 2021 cumple con las exigencias y calidades del cargo, ello constituye la voluntad de la administración, razón por la cual la demanda de nulidad se debe deprecar sobre ambas, por tratarse de un acto administrativo complejo; f) los dos actos administrativos, además de estar integrados en una unidad jurídica, gozan de presunción de legalidad, y deben ser atacados por el actor si considera que vulneran el orden institucional. No demandar la nulidad de los dos actos vinculados, implica que el juez no puede decidir de fondo debiendo inhibirse de decidir; y g) al demostrarse que se produjo una incorrecta individualización del acto administrativo demandado, el juez debe inhibirse, ya que la ineptitud de la demanda constituye un impedimento para que pueda tomar una decisión de fondo. De oficio y de plano no puede desvirtuarse la legalidad de la resolución 767 del 4 de junio de 2021, ya que no se ha demandado.

El Despacho no repondrá la decisión impugnada, por las siguientes razones:

1) Como se anotó en el auto impugnado, el artículo 5.º numeral 26 del Decreto 025 de 2014 establece como función del Defensor del Pueblo la de nombrar y remover a los servidores de la entidad, así como también definir sus situaciones administrativas. Norma que en parte alguna exige que un nombramiento provisional esté sujeto a confirmación posterior.

2) Asimismo, el Decreto 1660 de 1978, *“Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 15 y 20 de 1972, los Decretos 250 y 762 de 1970, 546 de 1971 y 717 de 1978, y otras disposiciones sobre administración del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal”*, disposición que de conformidad con el artículo 1.º *“se aplica a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal, sin perjuicio de lo que dispongan las normas especiales sobre carrera del mismo personal”*, cuerpo

normativo invocado por la parte demandada, en el artículo 66, respecto de la confirmación y posesión de los empleos, dispone que quien sea designado en *propiedad o como titular en empleo* para cuyo ejercicio se exijan requisitos y calidades, deberá obtener su confirmación de la autoridad nominadora mediante la presentación de las pruebas que los acrediten. Es decir, esta es una norma que no está dirigida a los nombramientos en provisionalidad.

3) El artículo 45 del Decreto 1660 de 1978 diferencia a los titulares de los provisionales, manifestando que la titularidad o propiedad en un cargo es la vinculación al servicio por tiempo indefinido y la provisionalidad es la vinculación transitoria al mismo.

4) Así las cosas, es claro que, de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 45 y 66 del Decreto 1660 de 1978, la confirmación de nombramientos se exige para quien sea designado en *propiedad o como titular en empleo* y no para nombramientos provisionales, que es el acto acusado en este caso concreto, como se desprende de las pretensiones de la demanda, en donde se solicita: “*Que se declare la nulidad de la Resolución de Nombramiento No. 678 del 19 de mayo de 2021, expedida por el Defensor del Pueblo, CARLOS CAMARGO ASSIS, mediante la cual se nombró provisionalmente a la señora Vania Téllez Palacio, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.018.490.645, en el cargo de Profesional Universitario, código 2050, grado 14, perteneciente al Nivel Profesional, adscrito a la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno*”.

5) La parte demandada alega que en la providencia de 19 de marzo de 1996 emitida por el Consejo de Estado dentro del expediente no. 1122, 1123, 1124 (1125, 1126, 1127, 1133, 1134 y 1152), la demanda de nulidad incluía el acto complejo, tanto el nombramiento provisional de la Doctora Yolanda Laverde Jaramillo, como su confirmación, al igual que los nombramientos de otras personas y sus confirmaciones, es decir, que el Consejo de Estado, decidió de fondo la demanda de nulidad presentada contra los actos administrativos de unos nombramientos provisionales y de sus respectivas confirmaciones, por tanto, en este caso concreto, no demandar la nulidad de los dos actos

administrativos vinculados implica que el juez no puede decidir de fondo, debiendo inhibirse de decidir.

Al respecto, cabe precisar que en el citado proceso acumulado fallado por el Consejo de Estado se discutió la legalidad de distintos actos administrativos y, contrario a lo manifestado por la parte demandada, en el caso de la señora Yolanda Laverde Jaramillo, se puso de presente lo siguiente: **“2. De los actos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, procesos números 1133, 1134 y 1152. (...) esta Sala es competente para conocer, en única instancia, de los procesos relacionados con la nulidad de los Acuerdos números 136 de 25 de abril de 1994 y 150 de 6 de mayo del mismo año, por medio de los cuales el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales designó, en provisionalidad, a la Doctora Yolanda Laverde Jaramillo como Juez Penal Municipal de Pensilvania y al Doctor Jorge Maya Cardona, como Juez Primero Promiscuo Municipal de Aranzazu, respectivamente, es decir, en el caso de la señora Yolanda Laverde Jaramillo se demandó un solo acto administrativo, el Acuerdo 136 de 25 de abril de 1994, a través de la cual se la designó en provisionalidad. Y el Consejo de Estado, al analizar los artículos 45 y 66 del Decreto 1660 de 1978, cuerpo normativo invocado por la parte demandada en este caso concreto, precisó lo siguiente<sup>1</sup>: “En efecto, el nombramiento de la Doctora Yolanda Laverde Jaramillo (Acuerdo No. 136/94), se hizo en provisionalidad y aun cuando la ley exige que los nombramientos en provisionalidad se haga con el lleno de los requisitos constitucionales y legales, señalados para el ejercicio del respectivo empleo (Art. 3º. D. 52/87), esa clase de nombramientos no requiere de confirmación (arts. 66, con. Art. 45 D. 1660/78)”.**

6) Así las cosas, como se puso de presente en el auto impugnado, es claro que en el caso de nombramientos en provisionalidad, como el efectuado en este caso concreto, no es legalmente exigible u obligatorio que ese nombramiento se confirme. Por lo tanto, en este caso concreto, el acto administrativo fundamental es ***“la Resolución de Nombramiento No. 678 del 19 de mayo de 2021, expedida por el Defensor del Pueblo, (...), mediante la cual***

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 19 de marzo de 1996, C.P. Conjuez Alejandro Bula Ordosgoitia, expediente no. 1122, 1123, 1124 (1125, 1126, 1127, 1133, 1134 y 1152).

se nombró provisionalmente a la señora Vania Téllez Palacio, (...), en el cargo de Profesional Universitario, código 2050, grado 14, perteneciente al Nivel Profesional, adscrito a la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno”, que fue el que se demandó en el caso *sub examine*. Y el acto de confirmación –Resolución 767 de 4 de junio de 2021 emitida por el Defensor del Pueblo–, en donde en su parte considerativa se puso de presente que se acreditó los requisitos y calidades del empleo (fl. 19 archivo 21 expediente electrónico), es una cuestión accesoria, por la sencilla, pero suficiente razón de que la revisión documental es un examen que puede llevarse a efecto en la oficina de personal, como se hace con la inmensa mayoría de la nómina oficial, de modo que es una operación accesoria frente a la importancia del nombramiento, resaltándose que la expedición del acto de confirmación del nombramiento provisional en este caso es una formalidad que no encuentra apoyo en la ley. Por lo tanto, para efectos de producir un fallo de fondo, no tiene relevancia que no se haya demandado tal pronunciamiento (la confirmación), ya que incluirlo como demandado junto con el acto de nombramiento no obedece a un mandato legal, motivo por el cual también es claro que demandado el acto principal, también se entiende demandado el acto accesorio de confirmación.

7) Por otro lado, manifiesta la parte demandada que, en la providencia del Consejo de Estado de 16 de julio de 1998, sección quinta, C.P. Roberto Medina López, expediente no. 1751, se está decidiendo de fondo un caso concreto, que no es parecido, pues en ese asunto, se demandó la nulidad de la elección de Registrador Nacional del Estado Civil Jaime Calderón Bruges, y el acto administrativo de confirmación del nombramiento, es por ello que en la providencia el Consejo de Estado señala: *“En efecto: la resolución confirmatorio, carece de sustento legal y, por supuesto, constitucional. Es un elemento de hecho, un fenómeno que y se presenta en el expediente, con connotaciones jurídicas para las partes, pero sin ninguna importancia para esta Sala”*. Conclusión a la que se llegó, no porque el acto de confirmación no exista, sino porque en tratándose de un nombramiento en propiedad, en una entidad no incluida en el Decreto reglamentario 1660 de 1978, esa confirmación carece de sustento legal, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil no hace parte de la Rama jurisdiccional, del Ministerio Público y

de las Direcciones de Instrucción Criminal, en los que los nombramientos en propiedad están supeditados a la confirmación de requisitos y las calidades exigidas por el nombrado en propiedad o titularidad (artículo 66 de la norma).

Al respecto se observa que, contrario a lo manifestado por la parte actora, en la citada providencia se analizó la excepción de *“ineptitud de la demanda”* con fundamento en lo siguiente: *“El Acta 57 del 4 de diciembre de 1.997 contiene la decisión de la administración de designar a Jaime Calderón Brugés en el cargo; en ese instrumento reposa el acto administrativo decisorio. Además, la misma administración, o sea el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 0019 del 15 de Enero de 1998 y después de las consideraciones pertinentes, decidió confirmar el nombramiento anterior (...) En efecto, para el actor es suficiente la individualización del primer acto, el que contiene la decisión, en tanto que para los excepcionantes se ha debido ampliar la demanda al acto de valoración, al que emite juicio sobre las calidades del nombrado, las reconoce y confirma la elección”*. Aspecto que pone de presente que no es cierto, como lo alega la parte demandada, que en ese caso se demandaron los actos de nombramiento y confirmación, ya que precisamente por haberse formulado la demanda solo contra el primer acto fue que se presentó la excepción de inepta demanda, llegándose en aquel caso a una conclusión similar a la manifestada de manera precedente así<sup>2</sup>:

***“No hay disposición expresa que en forma paladina obligue al Registrador electo a obtener confirmación del Consejo Nacional Electoral, por lo menos con las formalidades que se exigen en los casos de ciertos funcionarios de la Rama Judicial y de los miembros de la Corporación Electoral, según se vio atrás. En otros términos, para tomar posesión del cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, no es menester la expedición previa de un acto administrativo, que revalide la elección, secuela del estudio de las pruebas que acrediten la vigencia del cumplimiento de los requisitos y calidades que la misma Constitución señala para entrar en funciones. Lo que si es ineludible es el cumplimiento de los requisitos y calidades, pues la formalidad de la confirmación puede llevarse a cabo con la sencilla tarea de la revisión documental por parte de la oficina de personal. Es posible que la lectura de los citados artículos 264 y 266 de la Constitución y 15 del Código Electoral (Dec. 2241/86,) que asimilan calidades entre las altas jerárquicas de la Rama Judicial con las de la organización electoral y que en el caso de los consejeros electorales exige confirmación del***

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 16 de julio de 1998, C.P. Roberto Medina López, expediente no. 1751.

Consejo de Estado, hubiera llevado a la práctica solemnizado en la resolución 0019 del 15 de enero de 1998, por la cual se confirmó el nombramiento de Jaime Calderón Brugés, como Registrador Nacional del Estado Civil. **De todos modos, esa confirmación era innecesaria.**

**Lo que aquí debe resaltarse es la presencia inocente de un acto administrativo, que es inocuo pero desorienta con facilidad, tiene suficiente encanto para distraer la atención, como viene sucediendo. Lo insólito del episodio es que el acto es inane. En efecto: la resolución confirmatorio, carece de sustento legal y, por supuesto, constitucional. Es un elemento de hecho, un fenómeno que y se presenta en el expediente, con connotaciones jurídicas para las partes, pero sin ninguna importancia para esta Sala.**

En primer lugar, téngase en cuenta que la confirmación, con esa solemnidad existente para los funcionarios de la rama judicial y de los consejeros electorales, no tiene lugar como requisito previo para tomar posesión del cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, pues ninguna disposición constitucional o legal la exige y a inferior rango recuérdese que las autoridades públicas no pueden exigir requisitos adicionales para el ejercicio de actividades reglamentados de manera general (Art. 84 de la Carta). **El acto fundamental es la elección del Registrador Nacional y la confirmación es una cuestión accesoria, por la sencilla circunstancia de que la revisión documental es un examen que puede llevarse a efecto en la oficina de personal, como se hace con la inmensa mayoría de la nómina oficial, de modo que es una operación adjetiva frente a la importancia de la elección.**

En segundo lugar, llegar a esa conclusión por analogía es un raciocinio equivocado. La representante del Ministerio Público lo dice en términos claros:

"No existiendo norma que expresamente consagre este procedimiento de la confirmación, la cual se ha establecido para efectos de la verificación de los requisitos del elegido o nombrado, considera esta Delegada que la exigencia de este formalismo no puede operar por razón de aplicación analógica de la norma que la impone en tratándose de los miembros del Consejo Nacional Electoral, ni tampoco por disposición discrecional del ente nominador, como acontece en el asunto en examen y, siendo ello así el acto de confirmación, para el caso, no puede considerarse integrado al de designación, ni tiene fuerza vinculante. El acto expedido por el Consejo Nacional Electoral se le debe considerar solamente como un acto de verificación de requisitos, pero no como un acto de confirmación esencial para la conformación de la voluntad administrativa".

Ahora bien. Que el acto de confirmación sea indispensable, por señalarlo así el legislador, significa que su suerte está vinculada al de la elección, y que, por consiguiente, los dos deben conservar una misma vida jurídica.

Ceñida a la tesis de la individualización del acto administrativo en la vía jurisdiccional y de la integración de la voluntad de la

*administración, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática a ese respecto, siempre y cuando los diversos pronunciamientos definitivos exteriorizan la voluntad del servicio estatal tengan franco respaldo legal, vale decir los prevea el ordenamiento positivo. En tal caso, es pertinente recalcarlo, la acción se debe encaminar, en forma clara, contra los actos definitivos precisos que el demandante considere que están vulnerando el orden institucional (artículos 138 y 229 del C.C.A., modificado el primero por el Art. 24 del decreto 2304/89) y que conformen una unidad jurídica, pues todos ellos, en conjunto, integran la voluntad de la administración.*

***Brevemente, reitera la Sala que la expedición del acto de confirmación en el proceso de designación de Registrador Nacional del Estado Civil, es inocua, porque la formalidad no encuentra apoyo en ley alguna y si así no lo fuera la nulidad del acto de elección que es la causa de su vigencia, su fundamento de hecho o de derecho (Art. 66-2 C.C.A.), le eliminaría toda su fuerza jurídica.”***

Como se tiene de la citada providencia en aquel caso –como en este otro– la confirmación del nombramiento no era necesaria, por lo que es un acto inane ya que carece de sustento legal. Es decir, su expedición es inocua porque la formalidad no encuentra apoyo en ley alguna y, si así no lo fuera, la nulidad del acto de elección que es la causa de su vigencia, su fundamento de hecho o de derecho, le eliminaría toda su fuerza jurídica.

8) En ese mismo sentido, como se puso de presente en el auto impugnado, el Consejo de Estado<sup>3</sup> manifestó lo siguiente:

***“De conformidad con las normas transcritas, la Sala considera que la elección de Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no requiere confirmación por parte de la autoridad nominadora, habida cuenta de que ésta exigencia prevista en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia solo opera cuando la nominadora es la misma Rama Judicial. Para los casos de designación de Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, cuya competencia está atribuida por la Constitución Nacional al Congreso de la República, se debe proceder de acuerdo con las normas especiales que para el efecto ha establecido el reglamento interno de la misma Corporación. Por consiguiente, la exigencia de que se demanden conjuntamente los actos de elección y confirmación y el impedimento procesal planteado carece de fundamento.”*** (se resalta).

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 12 de octubre de 2000, C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, expediente no. 2368 Y 2374.

Como se tiene del citado texto, en este se puso de presente que, en aquel caso, la elección de magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no requería confirmación por parte de la autoridad nominadora, por lo que la exigencia de que se demanden conjuntamente los actos de elección y confirmación carecía de fundamento.

9) Asimismo, el Consejo de Estado<sup>4</sup> en un asunto similar expuso lo siguiente:

“(…)

• *En este entendido y para el caso específico que nos ocupa, tomando como referente conceptual lo que dispone el artículo 70 del Decreto 2148 de 1983 "Por el cual se reglamentan los decretos-leyes 0960<sup>5</sup> y 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973<sup>6</sup>", que prevé: "El notario de servicio que ejerza el cargo en propiedad y sea reelegido en la misma notaría, **si ésta conserva su categoría, no requiere confirmación.**", significaría que sólo el nombramiento que implique ingreso a la carrera notarial en propiedad da lugar a que se verifique el cumplimiento de los requisitos para ejercer el empleo por parte de quien fue nombrado, mediante la **confirmación de ese acto.***

• *En el sub examine, entonces, podría llegar a concluirse válidamente que como la demandada ya venía ejerciendo como Notaria de carrera en la Notaría 66, no era indispensable su confirmación como Notaría 71 del mismo Círculo de Bogotá, puesto que su ingreso a la función notarial ya había sido objeto de verificación de sus condiciones y requisitos.*

• *Por lo tanto, si tal constatación en estricto sentido no era necesaria, tampoco, para efectos de producir fallo de fondo puede tener relevancia que no se haya demandado tal pronunciamiento (la confirmación), máxime cuando incluirlo como demandado conjuntamente con el acto de nombramiento no obedece a un mandato legal sino a una postura de carácter jurisprudencial.*

*Por las anteriores razones la Sala considera que no existe óbice para fallar de fondo, máxime ante la exhortación al juez de evitar los fallos inhibitorios." (se destaca).*

Como se tiene del citado pronunciamiento jurisprudencial, en aquel caso la confirmación del cargo no era indispensable o necesaria, por lo tanto, tampoco

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 14 de abril de 2011, C.P. Susana Buitrago Valencia, expediente no. 11001-03-28-000-2010-00022-00.

<sup>5</sup> Por el cual se expide el Estatuto del Notariado.

<sup>6</sup> Por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones.

para efectos de producir fallo de fondo podía tener relevancia que no se haya demandado tal pronunciamiento (la confirmación), máxime cuando incluirlo como demandado junto con el acto de nombramiento no obedece a un mandato legal.

10) Asimismo, cabe resaltar que el Consejo de Estado precisó que solo cuando se requiere o es obligatoria la confirmación de un nombramiento – aspecto que no ocurre en este caso concreto– ese acto sí es susceptible de control judicial, ya que conforma un acto complejo. Al respecto, la alta corporación expuso lo siguiente<sup>7</sup>:

*“Teniendo claro el mecanismo judicial que enmarca la demanda aquí estudiada, resulta necesario analizar ahora la integración de la proposición jurídica, esto es, determinar con precisión los actos susceptibles de control judicial, con el fin de estudiar otros aspectos procesales.*

*Sobre este tópico, observa el despacho que por tratarse de un nombramiento que requiere confirmación, como ocurre con todos los miembros de las altas cortes, no hay que perder de vista que son demandables ante esta jurisdicción el Acuerdo No. 1225 de 2018, numeral 3º expedido por la Corte Suprema de Justicia, que dispuso nombrar en propiedad a la señora Cristina Eugenia Lombana Velásquez en el cargo de magistrada, y el acto de confirmación del mismo que, según el oficio N° CSJ-1703 de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, se llevó a cabo en sesión ordinaria No. 31 de la Sala Plena del 27 de septiembre de 2018, en cuanto configuran un acto complejo. A manera de síntesis, la jurisprudencia de esta sección sobre el alcance del ordinal 2º del artículo 164 del CPACA ha señalado:*

*“(…) oportuno resulta señalar que en los nombramientos que requieren confirmación, como ocurre con los miembros del Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Suprema de Justicia, sólo son susceptibles de demanda uno y otro acto, esto es, el de elección y el de la confirmación, previo el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para desempeñar el cargo”<sup>8</sup> (subrayado fuera del original).*

*(...).*

*Así las cosas, la presente demanda se entiende dirigida contra el acto complejo compuesto por las decisiones de nombrar y confirmar*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 16 de febrero de 2021, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, expediente no. 11001-03-25-000-2019-00504-00.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

a la señora Cristina Eugenia Lombana Velásquez en el cargo de magistrada de la Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema De Justicia.” (se destaca).

Es claro entonces que solo cuando se requiere o es obligatoria la confirmación de un nombramiento, estos también deben demandarse y, si ello no es así, como ocurre en este caso concreto, en donde la confirmación del nombramiento en provisionalidad no es necesaria ni obligatoria, para efectos de producir un fallo de fondo, no tiene relevancia que no se haya demandado tal pronunciamiento (la confirmación); máxime cuando incluirlo como demandado junto con el acto de nombramiento no obedece a un mandato legal.

11) Por lo anotado, la excepción previa formulada por la demandada Vania Téllez Palacio denominada “*Ineptitud de la demanda por indebida integración de los actos a demandar*” no tiene vocación de prosperidad, por tanto se decidirá no reponer el auto de 30 de marzo de 2022 que la declaró no probada.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B,**

#### **R E S U E L V E :**

**1.º) Déjase sin efecto** el auto de 29 de junio de 2022 que adecuó el recurso de apelación formulado por la parte demandada Vania Téllez Palacio contra el auto de 30 de marzo de 2022 al trámite del recurso de reposición y lo rechazó por extemporáneo.

**2.º) Adecúase** el recurso de apelación formulado por la parte demandada Vania Téllez Palacio contra el auto de 30 de marzo de 2022, que declaró no probada la excepción previa denominada *Ineptitud de la demanda por indebida integración de los actos a demandar*, al trámite del recurso de reposición.

**3.º) No reponer** el auto de 30 de marzo de 2022 que declaró no probada la excepción previa denominada “*Ineptitud de la demanda por indebida*

*integración de los actos a demandar”* formulada por la parte demandada Vania Téllez Palacio.

4.º) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**(Firmado electrónicamente)**

*Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*