



Sentencia 2018-00320 de 2020 Consejo de Estado

PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN - Funciones de supremo director del Ministerio Público / PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN - Ejercicio de la facultad nominadora / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO / REMISIÓN POR COMPETENCIA

[L]a función de supremo director del Ministerio Público, atribuida al procurador general de la Nación en el artículo 275 de la Constitución, comprende esencialmente, el desarrollo de actividades de (i) orientación, (ii) coordinación y (iii) dirección de las diferentes dependencias y funcionarios que integran la entidad. [...] Como consecuencia de lo anterior, se tiene que esta Corporación es competente para conocer de los casos en los cuales el procurador haya hecho uso de su facultad como director supremo del Ministerio Público al expedir un acto administrativo, sin embargo, no tendrá competencia para conocer de aquellos actos que haya expedido como consecuencia del ejercicio de su «facultad nominadora». En tal sentido, los actos administrativos expedidos por el procurador general de la Nación, para proveer cargos y desvincular trabajadores en provisionalidad de la entidad, son proferidos en ejercicio de la denominada «facultad nominadora», en consecuencia, la competencia para conocer de tales asuntos, según lo establecido por la Ley 1437 de 2011 y esta Corporación, corresponde a los jueces y tribunales administrativos en primera instancia, dependiendo de la cuantía. [...] [L]os actos acusados fueron expedidos por el procurador general de la Nación en ejercicio de su «facultad nominadora», en consideración al artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone que dicha autoridad podrá: «*Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia*», siendo que para el presente caso, el decreto objeto de nulidad dispone: proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad, publicar la lista de elegibles de dichos cargos y desvincular de la entidad al demandante, lo cual, permite concluir que esta Corporación no es competente para conocer del asunto. Ahora bien, la competencia para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en caso de exceder la cuantía de 50 SMLMV, como en el *sub judice*, corresponde a los Tribunales Administrativos en primera instancia de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011. [...] [S]e procederá en los términos del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011. [...] En consecuencia y de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 156 del CPACA, con respecto a la competencia para conocer de las demandas incoadas en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho según el lugar donde se expidió el acto, o por el domicilio del demandante, corresponderá al Tribunal Administrativo de Cundinamarca dar continuidad a la presente actuación, por ser Bogotá el lugar en donde se expidió el acto administrativo acusado. En virtud de lo expuesto se ordenará remitir por competencia la presente demanda en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que avoque la competencia y conozca del proceso en primera instancia, es decir, para que sea allí en donde se realice el trámite procesal correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Procuraduría General de la Nación.

FUENTE FORMAL: CP - ARTÍCULO 275 / CP - ARTÍCULO 278 / CPACA - ARTÍCULO - 155 / CPACA - ARTÍCULO 156 / CPACA - ARTÍCULO - 168

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "A"
Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-25-000-2018-00320-00(1295-18)

Demandante: JUAN RODRÍGUEZ CARDOZO

Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Referencia: SANEAMIENTO DEL PROCESO. ACTO ADMINISTRATIVO INTERLOCUTORIO. FALTA DE COMPETENCIA. ARTÍCULO 138, 149, 157 Y 168 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SANEAMIENTO DEL PROCESO

Encontrándose el proceso para llevar a cabo la audiencia inicial y con el fin de realizar el saneamiento del proceso, en tanto le impone al Juez la obligación de ejercer el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades¹, y adoptar las medidas necesarias para evitar sentencias inhibitorias², garantizando así la materialización de los principios procesales de eficiencia, efectiva tutela judicial, congruencia y economía procesal³, el Despacho procede a decretar la falta de competencia para conocer del presente asunto por las razones que se expondrán a continuación.

I.- ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Juan Rodríguez Cardozo solicitó (i) Se inapliquen por ilegales las Resoluciones 040 de 2015 «*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*», y 340 del 8 de julio de 2016 «*mediante la cual se publica la lista de elegibles para el cargo de procurador judicial I penal*», proferidos por la Procuraduría General de la Nación y (ii) que e declare la nulidad del Decreto 3457 del 8 de agosto de 2016, proferida por el Procurador General (sic) de la Nación, «*Por la cual se decretó la desvinculación laboral en provisionalidad del Doctor JUAN RODRÍGUEZ CARDOZO, quien se desempeñaba en el cargo de procurador judicial I, Código 3PJ, Grado EG, en la Procuraduría 249 Judicial I Penal con sede en la ciudad de Zipaquirá*».

Como consecuencia de la nulidad y a título de restablecimiento del derecho, pidió (i) se reintegre al señor Juan Rodríguez Cardozo en el cargo de

procurador 249 judicial I penal, código 3PJ Grado EG, que ocupaba al momento de su desvinculación laboral o a otro de igual o superior jerarquía; (ii) se condene a la demandada al pago de todos los factores salariales, prestaciones sociales y cesantías que devengaba como procurador a partir del momento de su desvinculación y hasta cuando se haga efectivo el reintegro, sumas debidamente indexadas; (iii) se ordene a la demandada el pago de los perjuicios inmateriales ocasionados con la expedición del acto administrativo, que equivalen a 100 SMLMV o el valor que resulte probado dentro del proceso; y, (iv) que sobre las sumas reconocidas se ordene agregar los intereses bancarios vigentes desde la ejecutoria de la sentencia y por los primeros seis (6) meses y en los doce (12) restantes al doble de los intereses bancarios a título de moratorios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 y 195 del CPACA.

El 19 de febrero de 2018⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, expidió auto a través del cual resolvió remitir por competencia la demanda incoada por el señor Rodríguez Cardozo a esta Corporación, y para el efecto argumentó que los actos acusados fueron expedidos por el Procurador General (sic) de la Nación en calidad de «supremo director del Ministerio Público y en ejercicio de las facultades a él conferidas en el numeral 6 del artículo 278 de la Constitución Política y en el numeral 45 de artículo 7 del Decreto 262 de 2000», y por lo tanto le corresponde conocer del asunto al Consejo de Estado en única instancia.

A través de providencia de 23 de abril de 2019⁵, esta Corporación admitió la demanda de la referencia y corrió traslado de la misma. Posteriormente, en escrito radicado el 17 de septiembre de 2017, la Procuraduría General de la Nación contestó la demanda⁶.

II.- CONSIDERACIONES

Previo a continuar el trámite correspondiente, cabe precisar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, legitima a quien se crea lesionado en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, para que comparezca a la jurisdicción contenciosa administrativa a que se decrete la nulidad del acto particular y se le restablezca el derecho.

En el *sub examine*, el accionante interpuso demanda con el fin de que se declare la nulidad de los actos expedidos por el procurador general de la Nación referidos previamente.

Esta Sala considera necesario analizar la naturaleza de los actos acusados y la competencia de los Tribunales Administrativos en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para efectos de determinar quién debe conocer de la controversia.

i) Competencia de los Tribunales Administrativos para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Los Tribunales Administrativos tendrán competencia para conocer en primera⁷ y única⁸ instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes casos:

(...)

2. Primera instancia

2.1. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General (sic) de la Nación.

ii) Naturaleza de los actos administrativos expedidos por el procurador general de la Nación en su condición de «supremo director del Ministerio Público» y de su «función nominadora».

El procurador general de la Nación tiene la atribución de proferir actos administrativos desde dos perspectivas: la primera, refiere al ejercicio de la función nominadora⁹ y la segunda, refiere al ejercicio del poder disciplinario y su facultad como supremo director del Ministerio Público.

Cuando el acto administrativo se expide en virtud de gerenciar o dirigir el talento humano de la entidad, ya sea para decidir, con sujeción estricta a la Constitución Política, sobre el ingreso, permanencia, retiro, y en general todas las situaciones administrativas de carácter laboral de los servidores públicos, el procurador actúa conforme a la facultad nominadora y carece de facultad para delegar dichas funciones en otra persona o entidad.

No obstante, la función de supremo director del Ministerio Público, atribuida al procurador general de la Nación en el artículo 275 de la Constitución, comprende esencialmente, el desarrollo de actividades de (i) orientación, (ii) coordinación y (iii) dirección de las diferentes dependencias y funcionarios que integran la entidad¹⁰.

Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso que dicha función de supremo director «implica que los diferentes órganos y funcionarios que lo conforman se encuentran articulados y subordinados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución y concretamente al referido funcionario, quien orienta, dirige y señala las directrices o pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones».¹¹

Como consecuencia de lo anterior, se tiene que esta Corporación es competente para conocer de los casos en los cuales el procurador haya hecho uso de su facultad como director supremo del Ministerio Público al expedir un acto administrativo¹², sin embargo, no tendrá competencia para conocer de aquellos actos que haya expedido como consecuencia del ejercicio de su «facultad nominadora».

En tal sentido, los actos administrativos expedidos por el procurador general de la Nación, para proveer cargos y desvincular trabajadores en provisionalidad de la entidad, son proferidos en ejercicio de la denominada «facultad nominadora», en consecuencia, la competencia para conocer de tales asuntos, según lo establecido por la Ley 1437 de 2011¹³ y esta Corporación¹⁴, corresponde a los jueces y tribunales administrativos en primera instancia, dependiendo de la cuantía.

Una vez expuestas las anteriores consideraciones, corresponde analizar el caso concreto.

1. El caso concreto.

En el caso concreto se encuentra que el señor Rodríguez Cardozo solicitó la inaplicación de la Resolución 040 de 2015 y la nulidad del Decreto 3457 de 8 de agosto de 2016, por considerar que fueron expedidos con falsa motivación, violación al debido proceso, derecho de contradicción y defensa, al principio de igualdad, al principio de confianza legítima, y violación del derecho al trabajo.

En tal sentido, el señor Betancourt Rodríguez fue desvinculado de la entidad en el «cargo de procurador judicial I, Código 3PJ, Grado EG, en la Procuraduría 249 Judicial I Penal con sede en la ciudad de Zipaquirá» que ostentaba, mediante decisión proferida por el procurador general de la Nación, contenida en el decreto acusado.

De acuerdo con lo establecido en el acápite anterior, los actos acusados fueron expedidos por el procurador general de la Nación en ejercicio de su «facultad nominadora», en consideración al artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone que dicha autoridad podrá: «Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia»¹⁵, siendo que para el presente caso, el decreto objeto de nulidad dispone: proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad, publicar la lista de elegibles de dichos cargos y desvincular de la entidad al demandante, lo cual, permite concluir que esta Corporación no es competente para conocer del asunto.

Ahora bien, la competencia para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en caso de exceder la cuantía de 50 SMLMV, como en el *sub judice*, corresponde a los Tribunales Administrativos en primera instancia de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, que reza: « [...] de los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.», y, dado que los actos administrativos demandados fueron proferidos por el Procurador General de la Nación, como autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función nominadora, la competencia para conocer del asunto corresponde, por el factor funcional, a los tribunales administrativos.

Por último, se procederá en los términos del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, el cual, determina que para los casos en donde se produzca falta de jurisdicción o competencia: « [...] el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión».

En consecuencia y de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 156 del CPACA, con respecto a la competencia para conocer de las demandas incoadas en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho según el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, corresponderá al Tribunal Administrativo de Cundinamarca dar continuidad a la presente actuación, por ser Bogotá el lugar en donde se expidió el acto administrativo acusado.

En virtud de lo expuesto se ordenará remitir por competencia la presente demanda en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que avoque la competencia y conozca del proceso en primera instancia, es decir, para que sea allí en donde se realice el trámite procesal correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Procuraduría General de la Nación.

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLÁRESE la falta de competencia de esta Corporación para continuar conociendo de este medio de control conforme a lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO.- La falta de competencia no afectará la validez de las actuaciones surtidas hasta la decisión del conflicto, según lo establecido en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO.- REMÍTASE por competencia el presente expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su cargo, de conformidad con la parte motiva de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.
2. Numeral 5 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.
3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Auto de 12 de septiembre de 2019. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicado: 76001-23-33-000-2013-00163-02 (1433-2017).
4. Folios 940 a 941 del expediente principal.
5. Folio 954 del expediente principal.
6. Folio 1044 a 1076 del expediente principal.
7. Numeral 2 y 3 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
8. Numeral 1 y 2 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
9. Artículo 278 de la Constitución Política de Colombia.
10. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto del 31 de octubre de 2018, radicado interno: (3218-2016)
11. Sala Plena de la Corte Constitucional, Sentencia C-429-01.
12. Artículo 149, numeral 2, inciso 2 de la Ley 1437 de 2011.
13. Artículos 151 a 155 de la Ley 1437 de 2011.
14. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 31 de octubre de 2018, radicado interno: 3218-2016.
15. Numeral 6 del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:03:45