



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**  
**CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO<sup>1</sup>  
**Radicación:** 11001-03-25-000-2019 00010-00 (0071-2019)  
**Demandante:** MICHEL MACEL MORALES JIMÉNEZ Y OTROS  
**Demandado:** CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA -  
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA  
JUDICIAL

**Tema:** Auto remite por competencia

**AUTO ÚNICA INSTANCIA**

**Ley 1437 de 2011**

**ASUNTO**

El despacho decide si tiene competencia para conocer en única instancia de la demanda de simple nulidad de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

Actuando por intermedio de apoderado, los señores MICHEL MACEL MORALES JIMÉNEZ, JUAN GUILLERMO DÍAZ RUIZ, ÁLVARO CÉSAR CORTÉS CALLE, JULIO JOSÉ OSORIO GARRIDO, LUIS FELIPE JARAMILLO BETANCOURT, XIOMARA DEL CARMEN VELANDIA GÓMEZ, ÁNGEL URIEL GELVES PINEDA, JAMES MAURICIO PAUCAR AGUDELO, RUBÉN ANTONIO PESTANA TIRADO, CAMILO MANRIQUE SERRANO, NATALIA ADELFA GÁMEZ TORRES, LUZ STELLA ACOSTA Y FABIÁN ALBERTO ARRIETA BAENA presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad contra LA NACIÓN – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL, con las siguientes pretensiones:

---

<sup>1</sup> Aunque el medio de control se presentó como de «simple nulidad», de la lectura de los hechos y pretensiones se advierte que corresponde a «nulidad y restablecimiento del derecho».



«[...]

PRIMERA: declarar la nulidad del acto administrativo complejo formado por la decisión adoptada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el 9 de agosto de 2018 y en el “AVISO DE INTERÉS-CONVOCATORIA 20-AVISO IMPORTANTE” y los formularios de opción de sede que incluyen los cargos de Jueces de Restitución de Tierras entre las opciones para ser ocupados por quienes concursaron para los cargos de Jueces Civiles del Circuito que conocen asuntos laborales y de Juez Civil del Circuito, según convocatorias (sic) No. 20 de 2012, Acuerdo No. PSAA12-9135 y (sic) 22 de 2013, acuerdo No. PSAA13-9929.

SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, ordenar que quienes optaron para Jueces Civiles del Circuito que conocen asuntos Laborales no puedan ocupar los cargos de Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras.

TERCERA: Que se le comunique a la señora Directora Nacional de Carrera Judicial, la decisión que se adopte»<sup>2</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

Correspondería al despacho resolver sobre la admisión de la demanda de la referencia de no ser porque se advierte que el presente medio de control debe ser remitido por competencia a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como asunto de su competencia, con fundamento en las razones que a continuación se desarrollan:

### 2.1. Aspecto preliminar

El artículo 137 del CPACA regula expresamente el medio de control de nulidad, en los siguientes términos:

«**Artículo 137.** Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en

---

<sup>2</sup> Folio 33 del expediente.



forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

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. [...]»

De conformidad con dicha norma, se advierte que, como regla común, el medio de control de nulidad simple procede contra los actos administrativos de carácter general según las reglas allí señaladas y «excepcionalmente» contra los actos administrativos de carácter particular bajo los supuestos previstos en los numerales 1 a 4 de su inciso cuarto, arriba transcritos, los cuales son producto de la adopción del legislador de los criterios jurisprudenciales desarrollados desde hace varios años por esta Corporación y por la Corte Constitucional en relación con los eventos en los que procede demandar un acto particular por la pretensión de nulidad, como la teoría de los móviles y las finalidades.

En ese orden de ideas, resulta prevalente definir, en primer lugar, si el acto demandado es de contenido general o particular, y según el caso, determinar si la pretensión planteada en la demanda puede enmarcarse dentro de la excepción consagrada en el numeral 1.º



del artículo 137, que posibilita el control de legalidad de un acto administrativo particular a través del medio de control de «simple nulidad», o si *contrario sensu*, debe acudir al de «nulidad y restablecimiento del derecho».

Efectuada dicha precisión, **se observa, *prima facie*, de los hechos y pretensiones que el presente asunto constituye una controversia de nulidad y restablecimiento de carácter laboral con valor implícito, en la medida que: (i) el Aviso de interés proferido por la Directora de Carrera Judicial de conformidad con la decisión del 09 de agosto de 2018, les permitió a los integrantes de los registros de elegibles del cargo de jueces civiles del circuito que conocen de procesos laborales (convocatoria 20) habilitarles la opción de sede para las vacantes del cargo de juez civil del circuito de la convocatoria 22, por lo tanto no se trata de un acto administrativo general sino particular y concreto en la medida que recae sobre una población individualizada, “los integrantes de los registros de elegibles” de la convocatoria 20, y (ii) los cargos que se pretenden proveer de jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras, se encuentran provistos provisionalmente por los demandantes, situación que conllevaría la terminación de su vinculación laboral en provisionalidad, y por consiguiente, subyace un interés de orden patrimonial como lo serían los salarios y prestaciones que dejarían de percibir.**

Por lo anterior, deviene necesario referirse a la cuantía como factor de competencia en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y a las reglas de distribución de competencias en única instancia del Consejo de Estado, previstas en el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011.

## **2.2. La cuantía como factor objetivo de distribución de competencias**

La competencia ha sido concebida como la porción, cantidad, medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o



tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponden conocer, de acuerdo con ciertos factores como materia, los sujetos intervinientes, cuantía, territorio, etc.<sup>3</sup>, a los cuales hace alusión la Corte Constitucional en la sentencia C-655 de 1997, de la siguiente manera:

- a- La naturaleza o materia del proceso (factor objetivo)
- b- La cuantía de las pretensiones (factor objetivo - cuantía)
- c- La calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo)<sup>4</sup>
- d- La naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional),
- e- El lugar donde debe tramitarse el proceso (factor objetivo- territorial),
- f- El factor de conexidad<sup>5</sup>

Esta sección al analizar el factor objetivo de atribución de competencia<sup>6</sup> se refirió a la doctrina nacional, en cuanto la ha definido como el valor que representa lo perseguido con una demanda, esto es, su significación económica inmediata<sup>7</sup>. Asimismo, en aquella providencia se consideró que la cuantía puede fijarse a través de los siguientes sistemas: **i) *juris et de jure***<sup>8</sup>, **ii)** dejar su valoración a criterio del juez, **iii)** confiar en la voluntad de las partes, y **iv)** prever un procedimiento previo para probarla,

<sup>3</sup> Corte Constitucional en Sentencia C-040 de 1997.

<sup>4</sup> Relacionado a la calidad de las personas que conforman las partes del proceso, por ejemplo: si es una persona jurídica de derecho público o de derecho privado, etc.

<sup>5</sup> Este factor encuentra su principal motivo de ser en el principio de la economía procesal que se refleja de manera especial cuando se acumulan las pretensiones en un mismo proceso.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B. 08 de abril de 2016. Expediente núm. 110010325000201600177 00 (0881-2016).

<sup>7</sup> GONZÁLEZ VELÁZQUEZ, Julio, Institución Procesal Civil Colombiana, Editorial Teoría, Medellín 1946, página 53, citado en providencia referida Rad 110010325000201600177 00 núm interno: 0881-2016.

<sup>8</sup> Presunción absoluta, de hecho y de derecho.



ante lo cual se concluyó que nuestro sistema judicial «ha optado por combinarlos, pero dándole prelación a la posibilidad de dejar su cálculo a la voluntad de las partes<sup>9</sup>,[...]».

El artículo 157 de la Ley 1437 de 2011 al referirse a la competencia por razón de la cuantía en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previó que:

- i) Es un deber procesal de la parte demandante el de realizar la estimación razonada de la cuantía, a tal punto que no puede prescindir de ella so pretexto de renunciar al restablecimiento del derecho.
- ii) La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda.
- iii) Cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, esta se determinará por el valor de la pretensión mayor.
- iv) Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años. Al respecto debe clarificarse que el entendimiento correcto de la norma conlleva a que la misma se cuantifique sobre la base de los emolumentos reclamados causados durante los tres últimos años anteriores a la formulación de la demanda, tiempo que está acorde con el término general de prescripción de los derechos laborales previstos por la ley, para evitar así que puedan

---

<sup>9</sup> «La competencia de los jueces en algunos casos queda determinada de acuerdo con la cuantía de los negocios, la que aprecian los demandantes al proponerlos, pues, es una forma aceptable y que por lo menos permite obviar las dificultades que se presentarían con otra diferente, fuera de que aquellos están en mejores condiciones de apreciar el monto de sus pretensiones.». GONZÁLEZ VELÁZQUEZ, Julio, Institución Procesal Civil Colombiana, Editorial Teoría, Medellín 1946, página 87.



incluirse dentro de la estimación de la cuantía de la demanda sumas periódicas que seguramente serán objeto de declaratoria de prescripción en la decisión del caso<sup>10</sup>.

- v) No es dable incluir en la estimación realizada:
- a. Los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de la misma.
  - b. Los perjuicios morales<sup>11</sup>, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

Bajo las anteriores premisas, es claro señalar que la obligación de estimar razonadamente la cuantía al momento de la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, obedece a la necesidad de evitar que el demandante pueda alterar caprichosamente el factor objetivo de la competencia y se modifique la misma por razón de aquellos emolumentos accesorios que se causen con posterioridad a su presentación o sin tener en cuenta los valores implícitos que se desprenden de las pretensiones de la demanda, como se desarrollará más adelante.

### **2.3. Sobre la competencia del Consejo de Estado en única instancia**

El artículo 149 del CPACA dispone que el Consejo de Estado conoce en única instancia, entre otros, de los siguientes asuntos:

**«Artículo 149.** Competencia del Consejo de Estado en única instancia.

<sup>10</sup> El artículo 32 de la Ley 2080 no conservó dicho factor de cuantía ante la redistribución de competencias en la jurisdicción contenciosa administrativa, el cual entrará en vigencia un año después de su promulgación.

<sup>11</sup> El artículo *ibidem* se refirió a perjuicios inmateriales.



El Consejo de Estado, en 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.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional».

En ese orden, esta Corporación es competente para adelantar, en única instancia, las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional que carezcan de cuantía. Lo anterior significa que si de la pretensión de nulidad de los actos administrativos se desprende un restablecimiento del derecho cuantificable en dinero, esta Corporación ya no será competente para tramitar el medio de control, sino lo serán los juzgados o los tribunales administrativos, tal como lo prevén los artículos 152, 155, 156 y 157 del CPACA<sup>12</sup>.

Bajo el anterior entendimiento es claro que si de los hechos y pretensiones presentados en la demanda se desprende un valor implícito que pueda ser cuantificable, esto es, un eventual restablecimiento de carácter pecuniario, el asunto ya no carecerá de cuantía, y su competencia recaerá en otros despachos judiciales en primera instancia, esto es, en los tribunales o juzgados administrativos.

Ciertamente el ordinal 2.º del artículo 149 del CPACA atribuye a esta Corporación el conocimiento de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía en las que

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 9 de julio de 2020, radicado 11001-03-25-000-2019-00570-00 (4603-2019).



se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, no obstante es del caso precisar que cuando de las pretensiones de la demanda se derive un restablecimiento automático de los derechos de un tercero en los casos del numeral 1 del artículo 137 del CPACA, el asunto muta su naturaleza «sin cuantía» hacia una acción resarcitoria por la potísima razón de que se deriva un restablecimiento económico a favor de un tercero.

El criterio expuesto resulta razonable si se tiene en cuenta que:

(i) Preserva el derecho de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva dispuesto en el artículo 1 de la Ley 270 de 1996 que consiste en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente determinados y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes<sup>13</sup>.

(ii) Garantiza la doble instancia como prerrogativa del debido proceso prevista en el artículo 31 constitucional, así como en normas internacionales que protegen el derecho de recurrir la decisión judicial ante juez o tribunal superior contenidos en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el ordinal 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte Constitucional en la sentencia C-838 de 2013 sostuvo que los artículos 31 y 29 de la Constitución Política desarrollan el principio constitucional y derecho fundamental a la doble instancia, como una piedra angular dentro del Estado de Derecho porque garantizan el ejercicio de los derechos de defensa y de

---

<sup>13</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1083 de 2005.



contradicción<sup>14</sup>, además porque tiene una estrecha relación con el derecho de acceso a la administración de justicia.

Bajo tal entendimiento, el hecho de que en las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra los actos administrativos proferidos por una autoridad del orden nacional, se advierta la existencia de una posible pretensión de carácter patrimonial, conlleva a que, al determinarse una cuantía, se tramiten a través de una doble instancia, como son la gran mayoría de los asuntos de carácter laboral en nuestra jurisdicción<sup>15</sup>.

En efecto, la remisión de los mencionados procesos propende por aplicar el principio de la doble instancia, el cual reviste el carácter de regla general, lo que permite afirmar que excepcionalmente los asuntos judiciales serán de única instancia, dada la especialidad que puedan presentar en su respectivo momento.

En ese orden de ideas, es imperativo resaltar que, si bien en una u otra instancia el legislador previó mecanismos procesales para garantizar adecuadamente los derechos de defensa, contradicción y de acceso a la administración de justicia, no puede desconocerse que la premisa de que un asunto sea conocido por diferentes despachos judiciales, ello maximiza la materialización de estos postulados, por lo que de manera excepcional los litigios judiciales deben ser de única instancia.

En síntesis, al concluirse que en algunas de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, también puede desprenderse de la nulidad pretendida un

---

<sup>14</sup> La sentencia C-037 de 1996 indicó que “el principio de la doble instancia es piedra angular del Estado de derecho, pues a través de él se garantiza en forma plena y eficaz el ejercicio del derecho fundamental de defensa y de contradicción, ambos integrantes del denominado debido proceso”.

<sup>15</sup> Ver el ordinal 2.º del artículo 152 del CPACA, competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia y el ordinal 2.º del artículo 155 ibídem, competencia de los juzgados administrativos en primera instancia.



restablecimiento económico, repercute para que los asuntos no deban adelantarse en única instancia, sino que es necesario garantizarles una doble instancia, conforme al artículo 31 de la Carta Política, el artículo 8.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el ordinal 5.º del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Proceder en contrario, es decir, omitir la remisión de los procesos de la referencia a los juzgados y tribunales administrativos para que gocen de una doble instancia, origina que se configure una nulidad procesal insaneable consistente en pretermitir íntegramente la primera instancia, acorde con lo señalado en el ordinal 2 del artículo 133 del CGP y el párrafo del artículo 136 *ibídem*, por lo que con mayor razón es necesario declarar la falta de competencia al respecto.

(iii). Es acorde con la estructura de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el entendido que, las competencias deben distribuirse de tal manera que el Consejo de Estado cumpla funciones de verdadero órgano de cierre y no que asuma el conocimiento de procesos que los juzgados y los tribunales administrativos pueden adelantar en perfectas condiciones, porque también gozan de la cualificación necesaria para impartir justicia en determinados asuntos, como el estudiado en el caso de la referencia.

En ese orden, la modulación de las instancias a través de reglas jurisprudenciales por parte del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tiene como fin principal efectivizar las funciones que le competen como órgano de cierre, es decir, permitan realizar en mayor medida el perfil de alta corporación, lo que se traduce en que los asuntos que se conozcan en única instancia sean excepcionales.



Resulta de utilidad recordar uno de los comentarios consignados en las memorias de la Ley 1437 del 2011, cuando se estudió precisamente el artículo 149 relacionado con la competencia del Consejo de Estado en única instancia. Veamos:

«Doctor Chaín: [...]

Uno de los puntos más importante a rediseñar es el sistema de toma de decisiones dentro del Consejo de Estado que, en mi opinión, es absolutamente ineficiente, y lo digo atendiendo a un criterio de mera eficiencia, y sin entrar a analizar la calidad de la decisión. Tenemos que racionalizar este tema de toma de decisiones para darle salida a muchos cuellos de botella que se forman. También tenemos que revisar esa gama de asuntos de que se ocupa el Consejo de Estado, que realmente no son de mayor trascendencia y perfectamente podrían ser resueltos, bien sea por la administración o por instancias inferiores de la misma jurisdicción. Yo les aseguro que, si hacemos una revisión de esto, vamos a lograr descargar la actividad del Consejo de Estado de esa función de instancia.

Nótese que, cada vez que se tramita cualquier ley, el ponente o un congresista o el mismo Gobierno simplemente dice que eso lo debe resolver el Consejo de Estado en única instancia, porque para ellos todos los asuntos son muy importantes. Es así como, poco a poco, le han venido cargando al Consejo de Estado una serie de asuntos que, si bien pueden ser importantes, desde el punto de vista de la decisión no tienen mayor trascendencia, como la tienen otros que ya están asignados a instancias inferiores. Por eso yo pienso que es necesario hacer una revisión en este campo»<sup>16</sup>.

En conclusión, el valor implícito en las pretensiones de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, procura que en la Sección Segunda del Consejo de Estado se resuelvan, en gran medida, las problemáticas que generan un impacto en el orden nacional, que pueden llegar a tener ciertos

---

<sup>16</sup> Memorias de la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vol. III, La Ley y los debates de la Comisión de Reforma, Parte B: artículos 143 a 309 (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, s.f.),42-43.



asuntos en nuestra jurisdicción, a raíz de su importancia jurídica, trascendencia económica o social.

#### **2.4. El valor implícito derivado de las pretensiones**

Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de única instancia que se presentan ante el Consejo de Estado tienen en común que se plantea la solicitud de nulidad del acto administrativo y su inmediato restablecimiento del derecho, pero sin elevar unas súplicas de carácter monetario, lo que origina que la parte demandante indique que el medio de control carece de cuantía con fundamento en el numeral 2 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, el despacho no puede pasar por alto que en el escenario de decretarse la nulidad del acto administrativo demandado que trae consigo unas repercusiones de índole pecuniario, la competencia no puede recaer en la máxima corporación de lo contencioso administrativo, sino en los juzgados o tribunales, según el caso.

En otros términos, la pretensión de restablecimiento del derecho, en la mayoría de los casos, implica un resarcimiento económico, esto es, no obstante que en la demanda se afirme que el asunto carece de cuantía, de esa solicitud judicial sí puede derivarse un valor implícito que puede hacerse realidad o no, el cual resulta relevante a efectos de estimar la cuantía y, en consecuencia, determinar la competencia.

Este argumento se ajusta precisamente a la previsión normativa consagrada en el artículo 157 del CPACA, donde se prevé que en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento, es decir, a pesar de que la parte no plantee una pretensión de índole económico, para efectos de determinar la competencia sí debe estimarse razonadamente una



cuantía con fundamento en el valor implícito. Se insiste, en el supuesto que la parte interesada renuncie a formular dicha petición patrimonial, no puede ocurrir lo mismo con la estimación de la cuantía, comoquiera que es necesaria para esclarecer el presupuesto procesal de la competencia.

A título de ejemplo, en aquellos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho donde se controvierten decisiones derivadas de un concurso de méritos, como es la lista de elegibles, se ha considerado que esas demandas no carecen de cuantía, al concluir que la nulidad de los actos atacados determina un eventual nombramiento, lo que se traduce en que el valor implícito de ese asunto lo constituye la aspiración salarial para el cargo por el que se concursó en carrera administrativa o para el tercero que ocupa el cargo en provisionalidad.

En auto de importancia jurídica<sup>17</sup> proferido por esta sección, se abordó este tema bajo los siguientes lineamientos:

«Como viene expuesto, en el presente caso el accionante señala, que su demanda carece de cuantía, pero al revisar la demanda y su escrito de adición, de manera íntegra y en detalle, la Sala encuentra, que una de sus pretensiones comprende la aspiración de que se restablezca su derecho, cuando solicita que se ordene a la PGN que lo incluya en la lista de elegibles en el lugar que de acuerdo a sus méritos le corresponda, y que si su ubicación en dicha lista lo permite, la nombren en periodo de prueba como Procurador Judicial II en Asuntos Penales, y que en consecuencia, se le paguen lo salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir.

Ello conlleva implícito un innegable contenido económico o patrimonial, que, de concretarse a favor del demandante, le significaría un evidente resarcimiento monetario.

Así las cosas, no tiene razón la apoderada judicial del actor cuando asegura que el presente pleito carece de cuantía, por lo que, en aplicación del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, antes transcrito, su estimación razonada constituye para la

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Auto de importancia jurídica del 31 de octubre de 2018, bajo el radicado número 110010325000201600618 00 (3218-2016); demandante: Domingo Rafael García Pérez.



parte demandante una inexcusable carga u obligación procesal.

Establecido entonces, que en el presente caso la demanda contiene una pretensión de restablecimiento del derecho de estirpe económica o patrimonial, es claro para la Sala que este asunto sí tiene cuantía, por lo que no hay lugar a dar aplicación al inciso 1.º del numeral 2.º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, [...]»

La premisa principal de la anterior providencia, que se quiere retomar ahora, es que como la demanda conlleva unas pretensiones de restablecimiento de carácter económico pasible de ser cuantificable, esta situación debe ser un elemento para estimar razonadamente la cuantía.

Esta misma pauta puede señalarse incluso si se discuten temas relacionados con la conformación de la listas de elegibles, como ocurre en el presente caso, en el que se pretende dejar sin efectos el acto administrativo a través del cual se les habilitó a los integrantes del registro de elegibles del cargo de jueces civiles del circuito que conocen de procesos laborales (convocatoria 20) la opción de sede para las vacantes del cargo de juez civil del circuito de la convocatoria 22, los cuales vienen siendo ocupados en provisionalidad por los demandantes, a quienes en virtud de dicha decisión, les fueron terminados sus nombramientos en provisionalidad.

Lo expuesto quiere decir que en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del CPACA, el restablecimiento conlleva dos tópicos: i) la restitución del derecho subjetivo amparado en una norma jurídica que se estima conculcado (inclusión o exclusión de la lista o registro de elegibles o la posibilidad de continuar en las etapas en el marco de un concurso de méritos, traslados de sedes, modificación o corrección de hojas de servicios, cambio de conceptos en actas de juntas médico laborales, por mencionar algunos ejemplos) y ii) el resarcimiento de carácter económico (expectativa salarial, emolumentos dejados de percibir, diferencias



salariales o prestacionales, reconocimiento y retroactivo pensional e incluso perjuicios inmateriales).

Se insiste entonces que, en el caso de pretensiones de restablecimiento del derecho cuantificables en dinero, estas pueden o no consignarse en la demanda, pero en todo caso deberán reflejarse en el acápite de la cuantía, en aplicación a la regla prevista en el artículo 157 del CPACA, referida a que no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

En consecuencia, a pesar de que la parte demandante no estimara la cuantía y dirigiera el medio de control a esta corporación, lo cierto es que, analizadas las pretensiones de la demanda, se evidencia la existencia de un restablecimiento automático a favor de esta, el cual se materializa en el beneficio que le generaría la nulidad de la decisión que habilitó a los integrantes del registro de elegibles de la convocatoria 20, la opción de sede para las vacantes de los cargos de la convocatoria 22, los cuales vienen siendo ocupados en provisionalidad por los demandantes, y que se pretenden proveer con aquella, razón por la cual, el medio de control procedente no es el de simple nulidad, sino el de nulidad y restablecimiento con cuantía, con fundamento en las razones expuestas en precedencia.

En síntesis, se concluye que:

- a) Una demanda tiene cuantía cuando de la nulidad pretendida se desprenda un beneficio económico, indistintamente que la parte demandante lo reclame o no, a través de la demanda.
  
- b) Un asunto carece de cuantía cuando de la extracción del mundo jurídico del acto objeto de enjuiciamiento no conlleva, en ningún momento, a un restablecimiento de índole patrimonial.



## 2.5. Análisis del despacho

Expuestas las anteriores precisiones conceptuales debe indicarse que, en el asunto de la referencia, los demandantes pretenden la nulidad del acto administrativo complejo, conformado por el denominado «AVISO DE INTERÉS – CONVOCATORIA 20 – AVISO IMPORTANTE» y los formularios de opción de sede para los cargos de jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras entre las opciones para ser ocupados por quienes concursaron en esa convocatoria (número 20) para los cargos de jueces civiles especializados en asuntos laborales y jueces civiles del circuito.

Ahora bien, se advierte del escrito del medio de control y las constancias en folios 68 a 75 del expediente, que los demandantes ostentan la calidad de jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras, es decir, los cargos que fueron ofertados en los formularios para opción de sede destinados a quienes concursaron para jueces civiles especializados en asuntos laborales y jueces civiles del circuito los cuales de ser provistos implicaría la terminación de su vinculación laboral.

Lo anterior quiere decir que, de declararse la nulidad del acto administrativo demandado, esto es, que quienes concursaron para jueces civiles especializados en asuntos laborales y jueces civiles del circuito en la convocatoria 20, no puedan optar por el cargo de jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras, significaría que los demandantes pudieran permanecer ocupando dichas vacantes, mientras las ocupan los integrantes del registro de la convocatoria 22, por consiguiente subyace un interés de orden patrimonial como lo serían los salarios y prestaciones que dejarían de percibir.

En ese orden de ideas, según el desarrollo que se expuso en la parte considerativa de esta providencia, se advierte que en el *sub*



*examine*, si bien se presentó el medio de control como de simple nulidad, en realidad se trata de un asunto de «nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía». Lo anterior, debido a que el acto acusado es de contenido particular, y además, no se configura ninguno de los supuestos normativos para la procedencia excepcional del medio de control de simple nulidad, específicamente, el dispuesto en el numeral 1 del inciso 4 del artículo 137 que señala «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».

Ello, por cuanto en caso de acceder a la pretensión de nulidad, se podría llegar a generar el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor de los demandantes quienes actualmente ocupan, en provisionalidad, los cargos de jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras.

En otras palabras, de llegarse a declarar la nulidad del acto administrativo reprochado, los demandantes, quienes ocupan el cargo en provisionalidad tendrían el derecho a permanecer en él, mientras se surte la provisión del mismo mediante el sistema de carrera, generando el pago de salarios y prestaciones sociales que se concretan en un beneficio económico.

Por consiguiente, como la presente causa jurídica conlleva implícito un innegable contenido patrimonial, la estimación razonada constituye para la parte demandante una inexcusable carga u obligación procesal, de conformidad con los artículos 157 y el numeral 6 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011. Empero, ésta no se determinó al momento de la presentación de la demanda, razón por la cual le corresponderá a la parte demandante, una vez se le conceda la oportunidad, estimar la cuantía razonadamente y adecuar el medio de control al de «nulidad y restablecimiento del derecho».



Así las cosas, según el desarrollo que se expuso en la parte considerativa de esta providencia, el conocimiento de la presente demanda, le correspondería en primera instancia a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 152 del CPACA, de acuerdo con el cual le competen, en primera instancia, los asuntos 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 el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 que le asigna el conocimiento de esa especialidad a dicha Sección.

Por último, de conformidad con el artículo 168 del CPACA, cuando el juez observe que se presenta una falta de jurisdicción o competencia, mediante decisión motivada, ordenará remitir el expediente al competente 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 ese orden, esta corporación carece de competencia para conocer del presente proceso y, en consecuencia, se ordenará remitir el expediente a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>18</sup> para su conocimiento.

Por lo expuesto, el despacho sustanciador,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de competencia del Consejo de Estado para conocer en única instancia el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por los señores

---

<sup>18</sup> En razón al lugar donde se expidió el acto administrativo demandado, de acuerdo con el artículo 156 numeral 2 del CPACA. Ver folios 67 y 76 a 91 del expediente.



Radicación: 11001-03-25-000-2019-00010-00 (0071-2019)  
Demandante: Michel Macel Morales Jiménez  
y Otros

MICHEL MACEL MORALES JIMÉNEZ, JUAN GUILLERMO DÍAZ RUIZ, ÁLVARO CÉSAR CORTÉS CALLE, JULIO JOSÉ OSORIO GARRIDO, LUIS FELIPE JARAMILLO BETANCOURT, XIOMARA DEL CARMEN VELANDIA GÓMEZ, ÁNGEL URIEL GELVES PINEDA, JAMES MAURICIO PAUCAR AGUDELO, RUBÉN ANTONIO PESTANA TIRADO, CAMILO MANRIQUE SERRANO, NATALIA ADELFA GÁMEZ TORRES, LUZ STELLA ACOSTA Y FABIÁN ALBERTO ARRIETA BAENA contra el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL, conforme a los argumentos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO:** De conformidad con el artículo 168 del CPACA, por Secretaría **REMITIR** el expediente a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como asunto de su competencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Consejero de Estado

La anterior providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

