



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015)

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
No. Interno: 0624 – 2015

Autoridades Nacionales
Medida Cautelar de Suspensión Provisional

De conformidad con los artículos 125 y 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte actora.

ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, el ciudadano Gustavo Quintero Navas obrando en nombre propio, solicita declarar la nulidad de la Resolución No. 040 del 20 de enero de 2015, proferida por el Procurador General de la Nación “*Por medio de la cual se da apertura y se reglamenta la convocatoria del proceso de*

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

selección para proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad’.

Dentro del escrito de la demanda, el actor solicita como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo demandado y la sustenta en los siguientes términos:

“...Basta confrontar, tal como se hizo líneas arriba, que dicha violación surge del análisis del acto demandado y su confrontación con tales disposiciones estimadas como vulneradas en materia de provisión por curso – concurso, de equivalencias, de reserva de ley en la fijación de las condiciones generales del concurso, en la calificación desmesurada y en la exigencia de requisitos irrazonables para aspirar a los cargos de Procuradores Judiciales I y II; entre otros.”

La solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 040 de 2015 fue reiterada por el actor mediante escrito que obra de folios 68 a 94, teniendo como argumentos los mismos que los presentados con la demanda.

A través de memorial visible de folios 70 a 85 del cuaderno principal y 96 a 107 del cuaderno de suspensión provisional, los señores Edilberto Berrocal Araujo, Martín Luna Meneses, Claudia Ledesma Ibarra, Fabio Andrés Dussán Alarcón, Néstor Mauricio Areiza y Libardo Ramón Polanía coadyuvaron la solicitud de suspensión provisional del acto demandado.

Mediante auto del 25 de mayo de 2015 se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional presentada por el demandante y los coadyuvantes a la Procuraduría General de la Nación.

Dentro del término de traslado previsto en el inciso segundo del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, el apoderado de la Procuraduría General de la Nación emitió pronunciamiento frente a la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 040 del 20 de enero de 2015 manifestando que en el

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

presente caso no procede el decreto de la medida cautelar por las siguientes razones:

Los argumentos expuestos por el demandante son insuficientes para lograr el objetivo de suspender provisionalmente el acto acusado, ya que se limita a desarrollar los supuestos vicios de nulidad del acto administrativo de carácter general, lo cual se debe hacer al momento de poner en funcionamiento el aparato judicial por ser un requisito para la admisión de la demanda, sin que sea suficiente para lograr que se decrete la medida cautelar solicitada, pues si bien es cierto la demanda contiene un acápite de normas violadas y concepto de violación, también lo es, que en este se exponen un sin número de argumentos que deben ser necesariamente debatidos a lo largo del proceso.

Sin embargo, hace un estudio de cada uno de los argumentos señalados por el demandante en el acápite de la demanda denominado "Concepto de la violación" para desvirtuar lo afirmado por éste y concluye manifestando que *"no se cumplió con la carga argumentativa apropiada para demostrar la violación de las normas invocadas como infringidas previa confrontación con el acto acusado, como lo exigen las normas y los criterios jurisprudenciales que rigen el decreto de las medidas cautelares como la suspensión provisional."*

CONSIDERACIONES

Competencia

Este Despacho es competente para decidir la petición de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 125 y 233 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de un proceso de única instancia.

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo en la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto de admisión de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, puede el juez o magistrado ponente decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, **provisionalmente**, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

La norma en forma expresa señala que la decisión sobre la medida cautelar no implica **prejuzgamiento**.

A su vez el artículo 230 del mismo Código establece que tales medidas podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda; esta norma en su numeral tercero prevé la posibilidad de “suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo”.

Conforme al artículo 231 ibídem, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones que se invoquen en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando la vulneración surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores cuya violación se depreca o del estudio de las pruebas que se alleguen con la solicitud.

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

(...)"

En el presente caso, el ciudadano Gustavo Quintero Navas solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. 040 del 20 de enero de 2015 proferida por el Procurador General de la Nación, sin embargo y no obstante el extenso escrito de la demanda, no precisó cuáles son las normas que considera violadas con el acto acusado, sino que presentó argumentos de inconformismo y oposición por la manera como se viene adelantando el concurso de méritos para proveer los cargos de Procuradores Judiciales.

Al respecto dirá el despacho, que si bien es cierto, de la manera como fueron concebidas las medidas cautelares en el nuevo código, la petición de las mismas no requiere formalidades especiales, ello no implica que se convierta en carga del juez estudiar desde el inicio el proceso para determinar cuáles son las consecuencias que produce un acto administrativo, liberando al demandante de sus deberes mínimos, como es confrontar las normas que considera vulneradas con el acto acusado, como lo mandan los artículos 229 y s.s. del C.P.A.C.A.

No obstante, y en gracia de discusión, pese a que el demandante no hace un estudio específico de las normas que considera violadas, ni sustenta de forma expresa la vulneración de normas superiores, procede el despacho a analizar el acto acusado frente a los argumentos invocados en el concepto de violación de la demanda.

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Es importante señalar que el acto acusado, es decir, la Resolución No. 040 del 20 de enero 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”* fue proferida en cumplimiento de la orden judicial dada por la Corte Constitucional en sentencia C-101 de 2013 que impuso a la Procuraduría General de la Nación la obligación de convocar a un concurso público para la provisión en propiedad de los cargos de Procurador Judicial, ante la declaratoria de inexecutable de la expresión “Procurador Judicial” del numeral 2), del artículo 182, del Decreto Ley 262 de 2000.

Alega el actor que dentro de la convocatoria para proveer los cargos de Procuradores Judiciales I y II no se estableció la etapa del curso - concurso que sí se encuentra contemplada en los procesos de selección de la Rama Judicial para los cargos de jueces y magistrados.

Al respecto, lo primero que se debe señalar es que existen carreras especiales cuya característica principal es su independencia, pues cada una se encuentra regulada por una ley diferente y desvinculada de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas carreras se encuentran consagradas en la Ley 909 de 2004 y hacen parte de las mismas: la Rama Judicial del poder público, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, entre otras.

La carrera especial de la Procuraduría General de la Nación se encuentra regulada en el Decreto Ley 262 de 2000, el cual en el artículo 194 establece las etapas del proceso de selección de la siguiente manera:

ARTÍCULO 194. Proceso de selección. El proceso de selección comprende las siguientes etapas:

- 1) Convocatoria.
- 2) Reclutamiento: inscripción y lista de admitidos y no admitidos.

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

- 3) Aplicación de pruebas o instrumentos de selección: etapa eliminatoria y etapa clasificatoria.
- 4) Conformación de la lista de elegibles.
- 5) Período de prueba.
- 6) Calificación del período de prueba.

La resolución acusada en sus artículos 3 al 22 desarrolla cada una de las etapas del concurso de méritos de acuerdo con la norma trascrita, la cual no contempla el curso - concurso, por lo que no hay lugar a tener que llevar a cabo esta etapa, pues si bien la misma se encuentra establecida en la Ley 270 de 1996 que regula los concursos de la Rama Judicial no significa que se tenga que desarrollar dentro del concurso de la Procuraduría General de la Nación por cuanto estas entidades tienen un régimen de carrera especial diferente y se encuentran reguladas por leyes diferentes.

Lo mismo sucede con los otros argumentos señalados por el actor, pues pretende que la convocatoria se adelante de la misma manera como se realizó la de Rama Judicial para los cargos de jueces y magistrados, lo cual se reitera no es posible, por cuanto cada una de estas entidades pertenece a una carrera especial diferente regulada con sus propias normas.

En la sentencia de la Corte Constitucional que ordenó a la entidad accionada convocar a concurso público para la provisión en propiedad de los cargos de Procurador Judicial se señaló:

“5.5.2. Cabe distinguir que una es la carrera judicial administrada por el Consejo Superior de la Judicatura y otra la carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación. Por ello, la incorporación que procede respecto de los “procuradores judiciales” es a la carrera propia de la Procuraduría General de la Nación.” (Resalta el despacho)

Otro argumento del actor para que sea suspendida la resolución acusada, es que el Procurador General de la Nación al proferir la misma

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

excedió sus funciones, ocupando la órbita competencial del Congreso de la República, por cuanto es esta institución la que mediante ley estatutaria debe regular el concurso de los Procuradores Judiciales.

El artículo 275 de la Constitución Política de Colombia establece que el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público; así mismo el artículo 7º del Decreto Ley 262 de 2000, en el numeral 45 le otorga expresas facultades para ejercer la suprema dirección y administración del sistema de carrera de la entidad, sin distinguir entre cargos administrativos y de Procuradores Judiciales, en desarrollo de lo cual deberá:

ARTÍCULO 7º. Funciones. *El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:*

(...)

45. Ejercer la suprema dirección y administración del sistema de carrera de la entidad, en desarrollo de lo cual deberá:

a) Definir las políticas para la elaboración y aplicación de las pruebas que se utilizarán en los concursos y determinar los parámetros para su calificación.

b) Adoptar los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los fines de cada una de las etapas del proceso de selección.

c) Designar a las personas que integrarán el jurado encargado de elaborar y calificar las pruebas de pregunta abierta y la entrevista y de resolver las reclamaciones relacionadas con estas pruebas.

d) Definir las condiciones de las convocatorias para los concursos de méritos y suscribirlas.

e) Excluir de la lista de elegibles, a solicitud de la Comisión de Carrera de la Procuraduría General, a las personas que hubieren sido incluidas en ella, cuando se demuestre la existencia de irregularidades en el proceso de inclusión en la lista.

f) Declarar desierto los concursos, cuando se presenten las causales establecidas en este decreto.

g) Revocar, a solicitud de la Comisión de Carrera de la Procuraduría General, los nombramientos efectuados, cuando se demuestre la existencia de irregularidades en el proceso de selección.

h) Fijar las políticas sobre estudios e investigaciones en asuntos relacionados con la administración de la carrera.

Así mismo, el artículo 205 ibídem le asigna al Procurador General de la Nación la función para adoptar los instrumentos y parámetros de puntuación

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

de los factores valorados en el análisis de antecedentes. Situación similar ocurre para determinar que las equivalencias no aplican para determinados empleos de la entidad, por cuanto el artículo 20 del Decreto 263 de 2000 señala que las equivalencias no aplican de manera automática, pues esta disposición es facultativa y le permite al jefe del Ministerio Público tomar la decisión de aplicarlas a determinados empleos, pues en ejercicio de su competencia para expedir el Manual de Funciones y Requisitos, está facultado para determinar en qué empleos se pueden hacer equivalencias.

Así las cosas, el Despacho no aprecia de ninguna manera la violación pregonada, por lo que no es viable la medida cautelar que se pretende.

En este mismo sentido se pronunciaron los Consejeros Jorge Octavio Ramírez y Gerardo Arenas Monsalve, mediante autos del 25 de agosto proferidos dentro de los procesos números 0625-2015, 0740-2015 y 1015-2015.

De otra parte, en cuanto a los argumentos esgrimidos por los coadyuvantes para que se declare la suspensión provisional, los mismos no tienen relación con el acto administrativo demandado, sino que exponen situaciones particulares y concretas por cuanto se encuentran nombrados en los cargos de Procuradores Judiciales, por lo que no hay lugar a pronunciarse respecto de los mismos.

En consecuencia, es necesario adelantar el trámite del medio de control de nulidad en su integridad para determinar finalmente la legalidad de la Resolución N° 040 del 20 de enero de 2015.

En mérito de lo expuesto, se

Radicación N° 11001 03 25 000 2015 00305 00 (0624-2015)
Actor: GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

RESUELVE

DENIÉGASE la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 040 del 20 de enero de 2015, proferida por el Procurador General de la Nación *“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”*, deprecada por la parte actora.

Reconócese al doctor Jorge Mario Segovia Armenta como apoderado de la Procuraduría General de la Nación en los términos y para los efectos del poder conferido obrante a folio 117 del cuaderno de suspensión provisional.

Notifíquese y cúmplase

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO