

GUÍA PARA INTERVENCIÓN ANTE EL CONSEJO ESTADO **RESPECTO A NULIDAD DE ACTOS (LEGAL / CONSTITUCIONAL)**

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PGN



UNIVERSIDAD CATÓLICA
de Colombia
Vigilada Mineducación



Acreditación
Institucional de
ALTA CALIDAD

Este documento fue elaborado por la **Universidad Católica de Colombia**, en el marco del **Programa de Fortalecimiento Institucional de la Procuraduría General de la Nación** y el **Banco Interamericano de Desarrollo – BID**.

Procurador General de la Nación

Fernando Carrillo Flórez

Procuraduría Delegada Sexta ante el Consejo de Estado

Antonio José Núñez Trujillo

Unidad Ejecutora del Banco Interamericano de Desarrollo - BID

María Ximena Lombana

Supervisores PGN

Óscar Ismael Sánchez Romero

Paul Eduardo Marthá Piñeros

Daniel Araujo Campo

Autores

Jairo Andrés Becerra Ortiz, **Director de Proyecto**

Polyana Hernández López, **Coordinadora General**

Andrés Pardo, **Consultor Especialista**

Jerónimo Ríos, **Consultor Internacional**

Astrid Rocío Galán Galindo, **Profesional de apoyo**

Corrector de estilo

José Manuel Ávila

Diseño Gráfico

Do.it Producciones

Bogotá D.C, 2020



1	Presentación de la Guía	Pág. 3
2	Competencia de la Procuraduría General de la Nación	4
3	Ruta para intervención ante el Consejo de Estado respecto a nulidad de Actos (legal/constitucional)	7
4	Contextualización de la Gestión Misional	24
5	Casuística Nacional y Territorial	26
6	Glosario Clave	29
7	Anexo 1. Normativa	34
8	Anexo 2. Formatos	38

1. Presentación de la Guía

La función de intervención constituye al Ministerio Público en un ente al servicio de la función judicial, con autonomía y, claro está, con sujeción a la Constitución Política y a la ley. Lo anterior significa que en ejercicio de esta función de intervención el Ministerio Público debe garantizar el cumplimiento de los requisitos constitucionales en materia de procedimiento, conocido como el debido proceso.

El Consejo de Estado asegura que la intervención del Ministerio Público en el proceso contencioso administrativo es principal y relevante, de ahí que no puedan restringirse sus facultades y de esa forma lo contempla el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando dispone que el Ministerio Público ostenta tanto la condición de parte como la de sujeto procesal especial que, con especial y total autonomía, defiende los principios de legalidad, de prevalencia del interés general y de protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas que intervienen en los procesos.

El enfoque de esta guía se dirige a precisar aspectos constitucionales y legales en materia de la nulidad de actos administrativos tanto de carácter general como de contenido particular y, con base en ellos, se consideró pertinente tratar temáticas relativas a los medios de control que implican juicios de constitucionalidad y legalidad, asuntos específicos de constitucionalidad y aspectos concretos de legalidad, aplicables a los actos administrativos ante el Consejo de Estado.

La metodología dispuesta en esta guía permite comprender y observar el efecto útil del control de legalidad que se pretende a través de los medios de control existentes contra los actos administrativos, con fundamento en las precisas causales previstas en el ordenamiento jurídico vigente.

2. Competencia de la Procuraduría General de la Nación



La Procuraduría General de la Nación en consonancia con la atribución que le brinda la Constitución y la Ley, es el órgano encargado de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, directamente por el Procurador General de la Nación o por medio de sus delegados y agentes.

Especialmente numerales 3, 4, 5 y 7, del artículo 277 de la Constitución Política colombiana de 1991.



NIVEL CENTRAL

**Decreto Ley 262 de 2000
(Numerales 1, 6 y 7 del artículo 30)**

- ☑ Los procuradores delegados ejercen las siguientes funciones de intervención judicial en procesos contencioso administrativos como Ministerio Público ante el Consejo de Estado, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales o el patrimonio público.
- ☑ Solicitar a las secciones del Consejo de Estado la remisión de asuntos sometidos a su conocimiento, para que sean decididos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, cuando a ello hubiere lugar, por su importancia jurídica o trascendencia social. Interponer acciones de nulidad de actos administrativos cuando a ello hubiere lugar.

Resolución 017 de 2000 (Artículos 8 y 23). El artículo 23 fue modificado por la Resolución 041 de 2020, que también modifica el artículo 5 de la Resolución 194 de 2011

- ✓ Actualmente se encuentra asignada la función de coordinación de las Procuradurías Delegadas que actúan ante las diferentes Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la Sala Plena del Consejo de Estado a la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa.
- ✓ Las Procuradurías Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta y Séptima Delegadas ejercen las funciones ante las diferentes secciones del Consejo de Estado en asuntos de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad simple.



La Procuraduría Delegada para la conciliación Administrativa coordinará en cuanto al reparto, gestión, seguimiento y designación de agentes especiales en materia de intervención a las Procuradurías Delegadas que actúan ante las Secciones y Subsecciones y la Sala Plena del Consejo de Estado.

Resolución 371 de 2005, artículos 1° y 7°

- ✓ *** Los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado intervendrán obligatoriamente en los procesos que se tramitan ante esa Corporación en única instancia, cuando se trata de acciones de simple nulidad. Así como en las acciones de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho que se promuevan contra los actos administrativos, distintos a los de carácter laboral, expedidos por las siguientes entidades: Consejo de Política Económica y Social, Superintendencia Bancaria, Superintendencia de Valores, Junta Directiva del Banco de la República, Ministerio de Comercio Exterior y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.
- ✓ Los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado intervendrán obligatoriamente en los procesos que se tramitan ante esa Corporación en segunda instancia, cuando se trata de las acciones de simple nulidad que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales, cuando la cuantía sea igual o superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- ✓ Los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado intervendrán obligatoriamente en los procesos que se tramitan ante esa Corporación en asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuando se trata de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad.

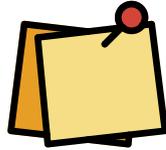
- ✓ No será obligatoria la intervención cuando el Ministerio Público ha expresado su concepto reiterado sobre el mismo tema y la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene unificada jurisprudencia al respecto.
- ✓ Sin perjuicio de los anteriores criterios obligatorios, los Agentes del Ministerio Público podrán intervenir en todos los asuntos que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los términos descritos en el artículo 127 del Código Contencioso Administrativo, especialmente en aquellos casos que así lo ameriten en razón de su importancia jurídica, trascendencia social o cuando lo determine la ley o el Procurador General de la Nación, con el propósito de preservar el interés general, el ordenamiento jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales.

Resolución 394 de 2005 (Artículo 1º)****

Los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado intervendrán obligatoriamente en los procesos que se tramitan ante dicha Corporación en los casos en que la Procuraduría General de la Nación sea parte demandada.

Figura 1. Cuadro de Competencias de Procuraduría sexta ante el Consejo de Estado
Fuente: Elaboración propia (2020)

3. Ruta para intervención ante el Consejo de Estado respecto a nulidad de Actos (legal/constitucional)



3.1. Algunos medios de control contra actos administrativos que implican juicios de constitucionalidad y legalidad

NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD (Artículo 237 Constitución Política y artículo 135 CPCA)

Procede contra

Decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política.

Actos de carácter general expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

Excepto contra

- ☑ Decretos legislativos (Artículos 212, 213 y 215 C.P.)
- ☑ Decretos Leyes (Numeral. 10 del Artículo 150 C.P.)
- ☑ Decreto Plan (Artículo 341 C.P.)
- ☑ Decretos con fuerza de ley (mencionados en la Constitución. Ej.: Artículo 10 transitorio)

¿Cuándo?

En cualquier momento siempre que estén vigentes, salvo para atender la trascendencia social e importancia jurídica de la materia.

¿Quién?

Cualquier ciudadano.

Decisión

El Consejo de Estado en su decisión no solo se limitará a los cargos formulados en la demanda, sino que podrá pronunciarse sobre otras normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Artículo 20 Ley 137 de 1994 y artículo 136 CPACA)

Procede contra

Actos de carácter general, emanados de autoridades nacionales, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

¿Cuándo?

Los conocerá a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, de lo contrario el Consejo de Estado aprehenderá de oficio su conocimiento.

¿Quién?

La autoridad nacional enviará el o los actos administrativos al Consejo de Estado.

Decisión

Control de legalidad integral (formal y material).

NULIDAD SIMPLE U OBJETIVA (Artículo 137 CPACA)

Procede contra

Actos administrativos de carácter general. Circulares de servicio y actos de certificación y registro.

Excepcionalmente, estos actos administrativos de contenido particular y los demás que la ley consagre expresamente:

- ☑ Teoría móviles y finalidades.
- ☑ Recuperación de bienes de uso público.
- ☑ Efectos nocivos y graves contra el orden público, político, económico, social o ecológico.

¿Cuándo?

En cualquier tiempo, salvo actos previos a la celebración del contrato y actos administrativos de adjudicación de baldíos.

¿Quién?

Cualquier persona (incluso la Procuraduría General de la Nación).

Decisión

Control de legalidad y de constitucionalidad integral, por: infringir normas superiores, se expiden sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, con falsa motivación, o desviación de poder.

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (Artículo 138 CPACA)

Procede contra

Acto administrativo particular, expreso o presunto.

Excepcionalmente actos administrativos de carácter general cuando lesione un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica.

¿Cuándo?

Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso. Ese término también se cuenta desde la notificación del acto intermedio, de ejecución o cumplimiento cuando se trata de actos generales.

Salvo estas excepciones:

- ☑ El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables.
- ☑ Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas.
- ☑ Se dirija contra actos producto del silencio administrativo.

¿Quién?

La persona a quien se le lesione un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica (incluso la Procuraduría General de la Nación).

Decisión

Control de legalidad y de constitucionalidad integral, por: infringir normas superiores, se expiden sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, con falsa motivación, o desviación de poder.

3.2. Temas de intervención en asuntos de constitucionalidad de los actos administrativos ante el Consejo de Estado

¡Importante!



El sistema de control de constitucionalidad abstracto en Colombia no puede afirmarse que es “concentrado”, ni mucho menos “mixto” como en ciertos sectores de la doctrina suele denominarse. En realidad su carácter apunta a ser difuso funcional debido a que, además de la revisión que realiza la Corte Constitucional al Consejo de Estado, se le ha atribuido, dentro de la llamada acción de nulidad por inconstitucionalidad, el pronunciamiento acerca de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no sea asignada a aquella.

Actos administrativos objeto de control constitucional por el Consejo de Estado

a.

La categoría especial de decretos de carácter general dictados por el ejecutivo, en vigencia de la Constitución Política de 1886, recibieron el nombre de decretos autónomos o reglamentos constitucionales, pero que, según la Corte Suprema de Justicia, en ese entonces, tenían fuerza de ley y eran el resultado del ejercicio de función legislativa, motivo por el cual se reafirmó, que a pesar de ser normas con fuerza de ley, su control correspondía al Consejo de Estado.

b.

El constituyente de 1991 eliminó sustancialmente, pero no de forma absoluta, las atribuciones constitucionales del Presidente de la República de reglamentar la Constitución directamente, sin necesidad de la participación del Congreso mediante leyes previas. Pero existen vestigios de esas competencias de regulación directa de la Constitución por parte del Gobierno Nacional, como por ejemplo las dispuestas en el artículo 355 y las del 14, 20, 30, 34, 41, 42 y 50 transitorios, los cuales podrían rememorar la existencia de los decretos autónomos como instrumentos de regulación del ordenamiento constitucional.

c.

Sin embargo, para la Corte Constitucional la intención del constituyente de 1991 no revela el resurgimiento de los conocidos reglamentos constitucionales, por cuanto los preceptos que puedan considerarse vestigios, lo que precisan es que tal autorización, en ningún momento, excluye la posibilidad de intervención por parte del legislador y, de esta forma, al existir una ley previa, le corresponda al Presidente de la República reglamentarla de conformidad con lo establecido en el numeral 11 del artículo 189 constitucional (Corte Constitucional, 2010, Sentencia C-058).

d.

Se debe concluir, entonces, que son esas normas provenientes de las competencias y atribuciones directas constitucionales conferidas al Gobierno Nacional y a otras entidades u organismos distintos de aquel, las que deben ser objeto de control abstracto de constitucionalidad por el Consejo de Estado a través de la nulidad por inconstitucionalidad. Son estos actos administrativos los que requieren de una confrontación o juicio de validez directo contra disposiciones de la Constitución Política.

Competencias del Consejo de Estado como juez de constitucionalidad



El Consejo de Estado es un juez constitucional en abstracto, lo que no habilita a la Corte Constitucional para usurpar las competencias que el constituyente le confirió expresamente. En efecto, la acción contra un decreto del Gobierno Nacional que posea las características prescritas en el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política y en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe necesariamente interponerse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y solicitar la nulidad por inconstitucionalidad de dicho acto, lo contrario sería pretender subvertir el orden previsto por el constituyente para ejercer el control de constitucionalidad.



La Corte Constitucional se ha abrogado atribuciones que no le competen para conocer demandas contra algunos decretos, pero lo anterior no obsta para que esa postura sea corregida, por cuanto implica una apreciación equivocada de la distribución funcional de competencias contemplada en los artículos 237 y 241 de la Constitución Política. El categorizar una norma con fuerza material de ley para atribuirse la competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad sobre la misma, y basarse en el no desconocimiento del principio de taxatividad en la atribución de competencia prevista en el artículo 241 de la Carta Política, sino por el contrario estimar que se trata de una lectura integral y sistemática de la Constitución, por considerar que su competencia es principal, y prevalente, como garante de la supremacía e integridad de la Carta Política, dejando de lado la competencia concurrente, pero residual, del Consejo de Estado (Corte Constitucional, 2008. Sentencia C-1154).



No obstante, son argumentos contradictorios que desgastan al criterio material, como base de la competencia, porque solo hay que detenerse a observar las condiciones singulares que caracterizan los actos administrativos como son la infracción y disposición directa de la Constitución Política, para determinar quién es el organismo competente. Cuando una norma constitucional atribuye expresamente una competencia normativa a una fuente distinta de la ley, no es posible pensar que la naturaleza de la fuente deba calificarse desconociendo la voluntad concreta del Constituyente para dar prevalencia a los criterios generales.



Es acertado considerar que la Corte Constitucional no puede efectuar interpretaciones extensivas de sus competencias, aun cuando se deriven de una aproximación sistemática, ya que sus atribuciones se encuentran sometidas al criterio hermenéutico de “los estrictos y precisos términos” del artículo 241. Es importante recordar que la Corte constitucional es un poder constituido, el cual deriva su competencia de la propia Constitución, de tal suerte que la órbita competencial de un órgano es un presupuesto formal pero que se torna sustancial, por cuanto se constituye en una limitación en el ejercicio de un poder desbordado.



Se podría concluir contrario a la premisa de la Corte Constitucional, en la que expresa su más amplia competencia sobre el control abstracto de constitucionalidad y que la del Consejo de Estado es por vía residual; sin embargo, tratándose del control constitucional de los actos administrativos existe también una competencia compartida siendo la de la Corte excepcional o residual, mientras que al Consejo le corresponde ser titular de la cláusula general de competencia en este campo.

Aspectos procesales de la nulidad por inconstitucionalidad



Alegar la violación de normas constitucionales no está reservado exclusivamente a la acción de nulidad por inconstitucionalidad, esto quiere decir que un ciudadano puede esgrimir contra un acto administrativo una norma jurídica expresa reguladora de algún tema que tiene rango legal y, a la vez, alegar que vulnera o confronta de forma indirecta una norma constitucional. Lo anterior significa que la nulidad por inconstitucionalidad requiere la existencia de normas que carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, sin ley que trate previamente el tema, y que la norma demandada la infrinja de manera directa o que sea un reglamento expedido como producto de la expresa disposición constitucional.



Ahora, el hecho de invocar dentro de una demanda, la nulidad por inconstitucionalidad de un acto administrativo, por haber vulnerado normas de rango constitucional y legal, puede admitir que la acción se tramite por los cauces de la nulidad simple. Por lo que, de procederse por la nulidad por inconstitucionalidad, se estaría confundiendo y desnaturalizado la misma.

Posiciones en la intervención del Ministerio Público



A juicio del Ministerio Público, los artículos de la Carta Política autorizan al Gobierno Nacional expedir un reglamento constitucional autónomo; sin embargo, habría de considerarse que en el ordenamiento jurídico actual no existe una disposición constitucional o legal que fundamente la presencia de esta categoría normativa, como sí se hacía bajo la vigencia del orden constitucional anterior. Ahora bien, el Ministerio Público encuentra muy importante resaltar que la autorización constitucional que le permite al Gobierno Nacional y a otras entidades u organismos distintos de aquel a reglamentar la Constitución Política, es una facultad que en todo caso se encuentra sometida y limitada por las normas constitucionales que enmarcan la función pública, el manejo presupuestal, la responsabilidad fiscal, entre otros. En suma, la autorización competencial no implica una suerte de "indemnidad" o "fuero material" de las disposiciones reglamentadas.

Encuentra entonces el Ministerio Público, que esa competencia normativa debe entenderse como un desarrollo administrativo directo de la Constitución Política, con prescindencia del legislativo, la cual tiene por finalidad reglamentar directamente un tema constitucional, por una autoridad diferente al Congreso de la República, conforme al mandato de la misma Carta Política. Se trata de un desarrollo directo de la Constitución, sin sujeción a la existencia de ley previa. (Procuraduría General de la Nación, 2018. Concepto Radicado. 11001-03-26-000-2017-00040-00) <https://www.procuraduria.gov-co/relatoria/index.jsp?option=co.gov.pgn.relatoria.frontend.component.pagefactory.PirelTemaPageFactory>

3.3. Temas de intervención en asuntos de legalidad de los actos administrativos ante el Consejo de Estado

¡Recuerde!



Las acciones de nulidad por inconstitucionalidad atribuidas a la Sala Plena del Consejo de Estado por el art. 237-2 de la Carta Política, son aquellas cuya conformidad con el ordenamiento jurídico se establece mediante su confrontación directa con el texto superior, mientras que si el parangón implica el cotejo de normas de rango legal, así pueda predicarse una inconstitucionalidad, que en todo caso será mediata, la vía procesal idónea para su control no puede ser otra que la acción de simple nulidad, que por antonomasia es propia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado, 2010, Exp. 11001-03-24-000-2009-00567-00).



Diferencias entre la nulidad simple y la nulidad por inconstitucionalidad

La acción de nulidad prevista en el artículo 137 del C.P.A.C.A., procede contra actos administrativos de carácter general con condiciones y especificaciones diferentes a los que son objeto de control mediante una acción de nulidad por inconstitucionalidad. Aunque quien demande un acto administrativo alega como disposiciones violadas algunos preceptos constitucionales, es necesario determinar que los decretos reglamentarios solo son pasibles de la acción de nulidad simple, en tanto que su debate jurídico se dirige hacia su legalidad, porque se presenta en relación con la ley que le sirvió de fundamento.

El Consejo de Estado ha señalado que el hecho de que los cargos de la demanda estén referidos solamente a la violación de normas constitucionales, no convierte la acción instaurada en la de nulidad por inconstitucionalidad, pues por ser los actos acusados de índole eminentemente administrativa, su control le corresponde a esa corporación. Esto es que el control jurisdiccional sobre los decretos reglamentarios, se ejerce mediante la nulidad simple tanto por motivos de inconstitucionalidad como de ilegalidad.

Que es lo verdaderamente importante para establecer diferencia entre la nulidad por inconstitucionalidad y la nulidad simple, precisamente se trata de establecer la naturaleza de los actos objeto de control en una y otra, en la primera el juicio de revisión corresponde a su confrontación directa con el texto superior, mientras en la nulidad simple el parangón implica el cotejo con normas de rango legal, así pueda predicarse una inconstitucionalidad, que en todo caso será mediata. Entonces, los actos objeto de control en la nulidad por inconstitucionalidad se revisan por infringir de manera directa la Constitución por no mediar una norma legal o por ser expedida en virtud de disposición directa de la Constitución, por lo que el parangón, en ésta, debe realizarse en forma inmediata frente o a través de normas de rango constitucional (Consejo de Estado, 1996 Sentencia S-612).

Procedencia de la nulidad contra acto administrativo derogado

Cuando un acto administrativo hubiere sido derogado, sin que previamente se hubiere desvirtuado su presunción de legalidad, ésta solo puede desvirtuarse como resultado de una decisión de carácter judicial. Los efectos de la derogatoria son hacia el futuro, de forma tal que su declaratoria no afecta lo acaecido durante el tiempo en que la norma estuvo vigente, ni corrige las irregularidades que en tal caso pudieran haberse presentado, al paso que los efectos de la nulidad pueden ser retroactivos, precisamente, porque buscan restablecer la legalidad alterada. Es así como, sin importar que el acto administrativo se encuentre actualmente derogado, es válido realizar el estudio de su legalidad. Lo contrario sería confundir los conceptos de vigencia o eficacia con los de legalidad o validez del acto y negar el compromiso del Contencioso Administrativo con la intangibilidad del ordenamiento jurídico abstracto (artículo 103 CPACA), para lo cual se le han reconocido notables facultades, máxime cuando se trata de casos que atienden una trascendencia social e importancia jurídica que deben ser conocidas preferentemente a través de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, tal como puede verse en la Sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 16 de septiembre de 2014 con radicado 2012-00220. (Consejo de Estado, 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00521-00)

<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-24-000-2010-00521-00.pdf>

Nulidad de actos administrativos previos a la celebración del contrato estatal

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual del Estado, podrán demandarse a través de la nulidad simple, según corresponda a actos administrativos de carácter general; de tal suerte que, esos actos que comprenden el proceso de contratación cuando no se encuentren o sean expedidos sin el estricto apego a las normas que regulan la planeación y ejecución de la etapa precontractual, pueden ser objeto de control a través del medio de control en mención.

Por ejemplo, cuando en el pliego de condiciones del proceso de contratación se regulan situaciones jurídicas diferentes a las concernientes al proceso de selección o se establecen factores de ponderación diferentes a los prescritos en la Ley 1150 de 2007, pueden ser impugnados mediante la nulidad simple, por cuanto corresponde al juez contencioso administrativo realizar un parangón en forma inmediata frente o a través de normas de rango meramente legal.

Teoría de los móviles y finalidades

La teoría de los móviles y finalidades tuvo su origen cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 10 de agosto de 1961, consideró que la procedencia de las acciones contencioso administrativas no dependían de la naturaleza o contenido del acto impugnado, sino de los móviles y finalidades señalados en la ley para cada una de tales acciones; de ahí que los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley sean los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia.

Los únicos motivos determinantes del contencioso de anulación objetivo son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta y que sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo. Por ello, después de un desarrollo profuso de esta figura, el legislador intervino en la definición del alcance concreto del mecanismo de nulidad simple, lo que, finalmente, se dio con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, precisamente con el artículo 137, el cual ya fue declarado constitucional mediante Sentencia C- 260 de 2015. (Consejo de Estado, 2012. Sentencia 3358-04).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/100/S2/52001-23-31-000-2002-01155-01\(3358-04\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/100/S2/52001-23-31-000-2002-01155-01(3358-04).pdf)

El control de la actividad de la administración en el ordenamiento jurídico colombiano se ha caracterizado, desde su creación, por tener mecanismos judiciales contra los actos administrativos con objetivos específicos, y para verificar el contenido de estos, estableció dos tipos de acciones: la simple nulidad destinada a los actos de contenido general y, excepcionalmente, y solo en cuanto a su trámite, para algunos actos de contenido particular y concreto, en virtud a no acarrear restablecimiento del derecho, con el único objetivo de obtener la restauración de la legalidad y el orden jurídico general. Y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que concurren dos facultades, por un lado, el control de legalidad y, por el otro, el restablecimiento del derecho y la reparación del daño con el acto declarado nulo

Una explicación de la teoría de los móviles y las finalidades conlleva a que todos los actos administrativos pueden ser objeto de la acción de simple nulidad si se ejerce con el exclusivo fin de salvaguardar o mantener el ordenamiento jurídico abstracto, razón por la cual, puede intentarse contra los actos de contenido general o de contenido particular. Empero, si la declaratoria de nulidad lleva aparejada la obligación del Juez de ordenar el restablecimiento del derecho, la acción será la de nulidad y restablecimiento del derecho (Congreso de la República, 2001, Ley 1437).

El uso del medio de control de nulidad simple se hace para eludir el término de caducidad, entonces se acciona invocando aquel. Pero si del examen de los hechos y de la admisión de la demanda se advierte que se persigue un restablecimiento, se debe solicitar su adecuación, lo anterior, siempre y cuando se haya presentado dentro del término de caducidad dispuesto por la ley para el medio de control de la nulidad y restablecimiento del derecho. Es por tanto obligación del juez, conforme con la normatividad, con las pautas jurisprudenciales y con la causa petendi, contenida en la demanda, ordenar la correspondiente adecuación, en virtud de la facultad interpretativa frente a la demanda, cuando se verifica la concurrencia de los requisitos procesales, como son: el interés para demandar y la caducidad.

Efectos nocivos graves del acto administrativo al orden público, político, económico, social o ecológico y recuperación de bienes de uso público.

Se expiden actos administrativos de contenido individual y concreto, que fuera de incidir en el interés particular de un administrado, afectan o pueden afectar, así mismo, derechos o intereses colectivos vinculados al patrimonio, a los bienes públicos en general, al ambiente, a la salubridad, al espacio etc. La Constitución Política y la ley vigente muestran una seria preocupación por la defensa del interés general y contempla el medio de control de la nulidad simple orientada en ese sentido, con el propósito de salvaguardar no solo el orden jurídico sino la defensa de los derechos e intereses de la colectividad.

Se puede hacer referencia a aquellos actos que conceden a determinadas personas licencias para ocupar el espacio público, para captar aguas de uso público para el servicio de un predio o industria, para explotar rutas aéreas, fluviales, terrestres o marítimas, para hacer transmisiones de radio a través de una estación emisora, para explotar bosques naturales, canteras o yacimientos mineros o petrolíferos, etc. (Consejo de Estado, 1996, Sentencia 9899).

Figura 2. Efectos Nocivos graves del acto administrativo al orden público, político, económico o ecológico y recuperación de bienes de uso público
Fuente: Elaboración propia (2020).

Actos administrativos expedidos sin competencia respecto a la facultad reglamentaria de las leyes



- ✓ El gobierno nacional tiene la facultad de expedir normas de alcance general cuyo propósito es la consecución de la ejecución de la ley, es decir, permitir su aplicación real. El ejercicio de dicha prerrogativa no es absoluto y tiene como límite el contenido de la ley que se reglamenta -límite material-, lo que se traduce en que esta no puede modificarse, ampliarse o restringirse en su contenido o alcance (Consejo de Estado, 2018, Sentencia 00920).
- ✓ Las normas reglamentarias o que regulan una materia expedidas por el Presidente de la República deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella, sin desbordar su alcance y siempre propendiendo por un mayor campo de aplicación y de entendimiento. Cualquier exceso en el uso de esa potestad, sin lugar a dudas, se traduce en ilegalidad por extralimitación, en la medida que el ejecutivo estaría asumiendo las competencias atribuidas al Congreso de la República por parte del artículo 150 de la Constitución Política de 1991 (Consejo de Estado, 2018, Auto 4871-17).

Actos expedidos en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa



- ✓ La primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece las reglas generales de la actuación administrativa y, por ende, las pautas procedimentales que deben seguir las autoridades – incluyendo los particulares que ejercen funciones administrativas – que apunta a la expedición de un acto administrativo. Se trata de un trámite objetivamente dispuesto, que impide arbitrariedades a la hora de la toma de decisiones que puedan afectar a los administrados.



- ✓ De otro lado, es una garantía para la administración porque se establece un sendero concreto, que le permita actuar de manera eficaz y eficiente, evitando dudas, demoras, contradicciones y dilaciones. De ahí, que resulte aplicable el principio constitucional del debido proceso, que implica el deber de obrar conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento.



- ✓ En cuanto a la producción de medidas regulatorias o reglamentarias, contenidas en actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, normalmente el ordenamiento jurídico no hace exigencias procedimentales especiales; sin embargo, el mismo debe ser proferido en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas y, cuando así sea necesario, cumplir procedimientos especiales determinados por la ley. En esos casos, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, se deben cumplir obligatoriamente, de tal manera que su desconocimiento conducirá a que se configure la causal de nulidad por su expedición irregular o vicios de forma (Consejo de Estado, 2009, Sentencia 27832).



- ✓ Ahora bien, no cualquier defecto puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la administración, puesto que no todas las formas tienen un mismo alcance o valor, y ellas van desde las sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la existencia del acto y su surgimiento a la vida jurídica y, por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez, de tal suerte que se hace necesario dilucidar, en cada caso concreto, la clase de requisito formal cuyo cumplimiento se echa de menos en la demanda y se aduce como causal de anulación de un acto administrativo (Consejo de Estado, 2009, Sentencia 27832).



Actos expedidos mediante falsa motivación

- ✓ La jurisprudencia ha precisado que la falsa motivación se presenta cuando la administración, para sustentar la expresión de su voluntad, en forma errónea intencional, le da visos de realidad a una explicación que no cabe dentro de la categoría de lo verídico, o bien abusa de las atribuciones que los ordenamientos legales o reglamentarios le han asignado o bien toma un camino equivocado en el ejercicio de las mismas (Consejo de Estado, 2015, Sentencia 45047).
- ✓ La falsa motivación es una causal autónoma e independiente que se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para ello es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente (Consejo de Estado, 2017, Sentencia 22326).
- ✓ De otro lado, con respecto a la falta o ausencia de motivación, la jurisprudencia ha señalado que ésta se traduce en la manifestación de la causa que justifica el acto y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable, por lo tanto los motivos deben ser ciertos, claros, objetivos y deben determinar su contenido y alcance; por ello debe suministrar a los destinatarios las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. Se debe tener en cuenta, frente a la falta de motivación, que el Consejo de Estado la denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto; entonces, si la administración desatiende los mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo (Consejo de Estado, 2017, Sentencia 22326).

Actos expedidos con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió



- ✓ La desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que les ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Entonces, procederá la anulación del acto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino, así como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente (Consejo de Estado, 2012, Sentencia 66001-23-31- 000-1998-00645-01).

Nulidad de un acto administrativo general y el restablecimiento del derecho directamente violado a un particular

- ☑ En relación con determinados actos de carácter general, impersonal y abstracto, puede ejercerse, en eventos excepcionales, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, esto es, cuando un acto de esa naturaleza produzca de manera directa e inmediata el perjuicio cuyo resarcimiento se podrá reclamar. En ese orden, la demanda debe definirse de conformidad con lo previsto para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 138 del C.P.A.C.A., por virtud de la interpretación que el juez debe realizar de la misma en desarrollo de los principios de prevalencia del derecho sustancial y acceso a la justicia.
- ☑ Curiosamente, debe observarse que cuando un acto es expedido por una autoridad nacional, el competente para resolver el asunto deberá ser el Consejo de Estado atendiendo el factor subjetivo; sin embargo, esta situación planteada permitiría, en principio, que un acto general de una entidad nacional termine siendo anulado por un Tribunal, empero, por esta eventualidad, se justifica la necesidad de que frente a actos generales expedidos por autoridades nacionales se haga prevalecer la competencia fundada en la calidad de las partes por encima de la que viene determinada por el hecho de que se reclamen o no perjuicios. En conclusión, si con razón o no se reclaman perjuicios contra un acto de carácter general emanado de una autoridad nacional, el punto deberá ser resuelto en única instancia, por el Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2006, Auto 2003-00515-01).

¡Tenga en cuenta!



El artículo 4 de la Constitución Política consagra la denominada excepción de inconstitucionalidad, a través de la cual, en un caso concreto y con efectos inter-partes, un juez o inclusive una autoridad administrativa, pueden abstenerse de aplicar una norma en aquellos eventos en que ésta contradiga en forma flagrante el texto de la Carta Política (Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-400).

¡Recuerde!



En los términos de la Corte Constitucional, el control por vía de excepción, o control difuso, puede llevarse a cabo por cualquier autoridad judicial bien sea a solicitud de parte o de oficio, si se advierte que la norma que se debe aplicar en un caso concreto es contraria a los mandatos superiores. La llamada excepción de ilegalidad se circunscribe a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente aducida como tal por el demandado, o aún puede ser pronunciada de oficio. Pero, la inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos (Consejo de Estado, 2016, Sentencia 2016-00028).



3.4. Oportunidades procesales para la intervención en asuntos de nulidad de actos (legal)



Figura 3. Oportunidades procesales para la intervención en asuntos de nulidad de actos (legal)

Fuente: Elaboración propia (2020)



Oportunidades procesales para la intervención en asuntos de nulidad por inconstitucionalidad

En la nulidad por inconstitucionalidad, mediante auto, el magistrado ponente admite la demanda y dispone que se notifique al Procurador General de la Nación, quien obligatoriamente deberá rendir concepto (Congreso de la República, 2011, Numeral 4 del artículo 184, CPACA).

En caso de que se considere necesario, se abrirá el proceso a pruebas por un término que no excederá de diez (10) días, que se contará desde la ejecutoria del auto que las decreta (Congreso de la República, 2011, Numeral 5 artículo 184, CPACA).

Vencido el término de traslado al Procurador, el ponente registrará el proyecto de fallo para sentencia, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho (Congreso de la República, 2011, Numeral 7 artículo 184, CPACA).



El Ministerio Público, como sujeto procesal especial, interviene en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Congreso de la República, 2011, artículo 303,

La demanda, su trámite y contestación se sujetarán por lo previsto en los artículos 162 a 175 de este Código (Congreso de la República, 2011, Numeral 2 artículo 184, CPACA).

Una vez practicadas las pruebas o vencido el término probatorio, o cuando se haya prescindido de practicar pruebas, se correrá traslado al Procurador General de la Nación, para que rinda concepto, por el término improrrogable de diez (10) días (Congreso de la República, 2011, Numeral 6 del artículo 184, CPACA.).

Figura 4. Oportunidades procesales para la intervención en asuntos de nulidad por inconstitucionalidad

Fuente: Elaboración propia (2020)

¡Atención!



En el trámite procesal del control inmediato de legalidad de actos, una vez expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio, cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que rinda concepto dentro de los diez (10) días siguientes (Congreso de la República, 2011, artículo 185, CPACA).

¡Recuerde que!

La presencia del Ministerio Público en los procesos judiciales, en calidad de sujeto procesal especial, tiene un objeto específico y es velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección del patrimonio público y la garantía de los derechos fundamentales, y no debe tener como fin sustituir a las partes. Cuando se trate de la interposición de recursos, le corresponde al Ministerio Público fundamentar su interposición en aras acreditar su interés para recurrir, sin que esto signifique que pueda hacerlo desconociendo la finalidad establecida para su intervención (Consejo de Estado, 2014, Sentencia de Unificación No. 37747).



En consecuencia, el hecho de que exista un agente que es parte del proceso contencioso, y que representa el interés general, no puede ser entendido como una violación a los principios de igualdad y al debido proceso, por cuanto el artículo 277 constitucional hace viable su intervención, lo que además refleja que el Ministerio Público tiene amplias facultades –las que le asisten a las partes en el proceso– para solicitar, por ejemplo, la vinculación de terceros, deprecar el decreto de pruebas, impugnar las decisiones proferidas en el proceso, etc., siempre que se acredite que medie un interés de protección al patrimonio público, al orden jurídico y los derechos fundamentales. Es preciso que el Procurador General de la Nación o sus delegados determinen el escenario constitucional que sirve de fundamento para la impugnación (v.gr. la defensa del orden jurídico, el patrimonio público o las garantías fundamentales) y las razones expresas por las cuales el respectivo recurso se orienta a la protección de alguno de esos fines, varios de ellos o todos (Consejo de Estado, 2012, Expediente No. 44541).

4. Contextualización de la Gestión Misional

4.1. Contexto Internacional

- El Consejo de Estado colombiano, a diferencia de lo que sucede en la práctica de la totalidad del continente latinoamericano, actúa como una de las Altas Cortes de la Justicia, de manera que es la institución responsable del orden contencioso administrativo. No obstante, a esta labor hay que sumar una segunda de carácter consultivo, a través de la cual apoya la toma de decisiones del Gobierno Nacional, especialmente, en el nivel ministerial y de dirección de los departamentos administrativos. También, el Consejo de Estado llega a disponer de la facultad de presentar proyectos de ley y reforma constitucional y dirime de los conflictos entre personas físicas y entidades públicas y éstas entre sí, elevándose como una de las instituciones nucleares sobre las que se construye la arquitectura orgánica y la garantía de derechos en el Estado colombiano (Manrique, 2010).



Lo anterior implica que, difícilmente, se pueden tomar como referentes otros Consejos de Estado de la región. En primer lugar porque, mayoritariamente, su existencia se enmarca en el siglo XIX, y cuando no es así, su naturaleza deviene bien diferente. Esto es, mientras que en Chile o Uruguay se asocia con el período de dictaduras militares, en Perú opera como un escenario de diálogo entre el Presidente de la República y las altas instancias de los tres poderes del Estado. Por todo, en su naturaleza no jurisdiccional, se asemejaría más al modelo español, en donde el Consejo de Estado actúa como organismo consultivo del Gobierno salvo para aquellas cuestiones en las que una ley orgánica demanda su participación preceptiva (Araújo, 1997).

El marco jurídico de referencia del Consejo de Estado en la Constitución de 1991 se haya en el artículo 237.2 de la Constitución, en donde, entre otras tantas atribuciones, se le asigna la responsabilidad de “conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”. Así mismo, y de acuerdo con el Acto Legislativo 001 de 2009, también en relación con competencias de nulidad, se extiende su competencia para “conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley”.



Lo anterior tiene como desarrollo normativo la segunda ley de referencia para entender las atribuciones del Consejo de Estado. Esto es, la Ley 1437 de 2011 - Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- en donde, en sus artículos 135-148 se atienden los extremos que sustentan la nulidad por inconstitucionalidad.



Sin lugar a duda, se trata de uno de los medios de control judicial de la actividad administrativa, en tanto que se orienta al control de los decretos generales emitidos por el Gobierno, ya sean de naturaleza reglamentaria o ejecutiva. Así, sea como fuere, ésta se erige como una acción nuclear en todo Estado democrático y de Derecho cuya naturaleza, en cualquier caso, es abierta, reconocida a todos los ciudadanos, sin caducidad y cuya causal de procedencia no es otra que la infracción directa de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico colombiano.



En conclusión, la excepcionalidad colombiana respecto de este particular proceso de nulidad de actos como los aquí abordados, son resueltos por un Consejo de Estado que no tiene atribuciones semejantes en ningún país del continente. Del mismo modo, también se reconocen competencias y responsabilidades que son particulares para la Procuraduría General de Nación. Ésta, con una importantísima labor a nivel procesal, además de las normas nacionales de referencia, debe tener en consideración al derecho internacional público, como la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 7-9, 25), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2-3, 14), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 18) o la misma Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 8-11).



En cualquier caso, algunos de los elementos aquí recogidos, se encuentran igualmente en la legislación comparada latinoamericana, tal y como sucede con la Ley Orgánica del Ministerio Público 27.148 de Argentina, la Ley Orgánica del Ministerio Público de Guatemala (Decreto 40-94) o la Ley Orgánica del Ministerio Público de Chile (Ley 19.640). Asimismo, habría igualmente similitudes con otros casos de referencia como la Ley Orgánica del Ministerio Público del Perú (Decreto Legislativo 052 de 1981) o más tangencialmente, el caso panameño, recogido Ley Orgánica del Ministerio Público, de 1941.

4.2. Contexto Nacional

En concordancia con lo prescrito por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme y reiterada en precisar y puntualizar la capacidad con la que cuenta el Ministerio Público para intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten e impugnar las providencias proferidas por los distintos órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto que se encuentra facultado para actuar como demandante o como sujeto procesal especial.

La participación de la Procuraduría General de la Nación en los procesos judiciales refleja el ejercicio de una función constitucional, autónoma e independiente, que tiene por objetivo el control de la actuación pública. De ahí, que su importancia radique en la naturaleza propia de la función de Ministerio Público, concretamente en los procesos de carácter contencioso administrativo, la cual tiene como objetivo principal la de servir de garante de la legalidad en sentido material, la protección del patrimonio público en respeto del principio de primacía del interés general y la concreción o materialización de los derechos fundamentales de las personas que intervienen en los procesos como partes o sujetos procesales (Consejo de Estado, 2012, Sentencia 44451).

Es de suma significación tanto para el ordenamiento jurídico de un Estado como para las autoridades que tienen bajo su responsabilidad el ejercicio de la función jurisdiccional, que los agentes del Ministerio Público participen activamente dentro de los procesos contenciosos administrativos, proponiendo una dinámica dialéctica constante con los demás sujetos procesales en aras de conseguir los cometidos superiores de respeto y preservación del sistema normativo, la protección del erario y la materialización y efectividad de los derechos fundamentales de las personas.



De ahí que existan medios de control contencioso administrativos que, específicamente, tienen por objeto la declaración de la nulidad de los actos administrativos que infringen normas de carácter superior, persiguiendo la defensa de la constitucionalidad y legalidad del orden jurídico en abstracto. La importancia de la naturaleza del acto administrativo, es lo que define el tipo de acción que debe ejercerse. Los actos administrativos, como manifestaciones unilaterales de quienes ejercen funciones administrativas, deben representar el interés superior y significativo para la comunidad en general, por lo que en caso de que lleguen a amenazar el orden jurídico se requieren acciones apropiadas para preservar su integridad. Desde luego, las sentencias que se dicten como resultado de estas acciones de nulidad, solamente producirán el efecto de la restauración del orden jurídico en abstracto que pueden implicar el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público.

Por lo anterior el precepto constitucional contenido en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución y el mandato legal del artículo 303 del C.P.A.C.A., imponen el deber a la Procuraduría General de la Nación de intervenir en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales. En consecuencia, los agentes y delegados del Ministerio Público, además de las atribuciones especiales señaladas los artículos mencionados, deben desplegar las actuaciones procesales orientadas a proteger los intereses que deben salvaguardar, los cuales son los que inducen su intervención.

5. Casuística Nacional y Territorial



Primera Hipótesis

Una ciudadana decide demandar a través de la nulidad por inconstitucionalidad un decreto expedido por el gobierno nacional en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, porque considera que sus disposiciones vulneran directamente artículos de la Constitución Política.



Elementos fácticos y jurídicos del caso

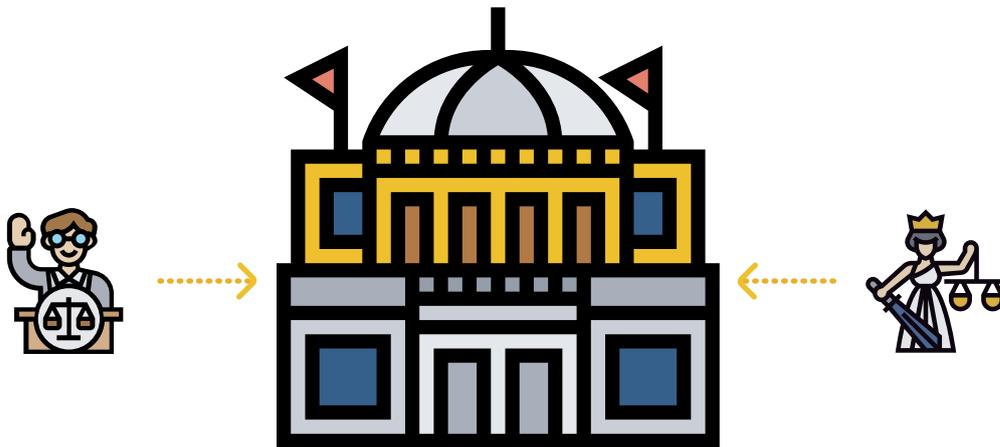
- ✔ El decreto fue expedido con fundamento en las facultades conferidas a través del artículo 189, numeral 16 de la Carta Política que señala que es facultad del Presidente de la República: “Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.
- ✔ Se alega la vulneración del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución ya que el Presidente no tenía facultades para establecer lo regulado con el decreto demandado, ya que las facultades otorgadas por el numeral en mención de la norma constitucional, lo autorizan exclusivamente a modificar la estructura de las entidades y no para establecer la forma de interpretar y aplicar la ley, desbordando sus atribuciones.
- ✔ La nulidad por inconstitucionalidad atribuida a la Sala Plena del Consejo de Estado por el artículo 237 de la Carta Política, es aquella cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establece mediante su confrontación con el texto superior.
- ✔ De lo que se desprende que, si bien, el decreto tiene como fundamento una norma constitucional concreta, su expedición debe hacerse con arreglo o conforme a las disposiciones constitucionales en las que se fundamenta y que regulan la materia respectiva.



Juicios de valoración en el ejercicio de la atribución de intervención

- ✔ En la intervención se hace necesario aclarar que, no obstante la acción escogida fue la de nulidad por inconstitucionalidad por violación a normas o disposiciones constitucionales, la vía correcta para ejercer el control jurisdiccional del acto demandado es la acción pública de simple nulidad, en tanto que el parangón implica el cotejo de normas de rango legal, así pueda predicarse una inconstitucionalidad, que en todo caso será mediata, la vía procesal idónea para su control no puede ser otra que la acción de simple nulidad, que por antonomasia es propia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- ✔ El cuestionado decreto fue expedido en ejercicio de funciones administrativas por parte del Presidente de la República, circunstancias estas que automáticamente impiden su confrontación directa con las normas constitucionales, lo que implicaría que su estudio sólo procedería por vía de la nulidad ordinaria, efectuando el análisis frente a la ley de la cual deriva su competencia.

- ✓ Este decreto no entraría dentro de los señalados en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece que la acción de nulidad por inconstitucionalidad procederá “contra los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa y por expresa disposición de la Constitución Política.
- ✓ Es evidente que el decreto impugnado no cumple con los presupuestos establecidos por la ley, por lo que no procede su confrontación directa con las disposiciones constitucionales, pues se evidencia su fundamento en una ley, por lo que resulta jurídicamente imposible dejar de lado el estudio de la ley que lo originó, por tanto, es un imperativo legal, acudir en forma inmediata a la ley y luego el estudio mediato de las normas constitucionales.





Segunda Hipótesis



Una persona jurídica presenta acción de simple nulidad contra una resolución, expedida por una autoridad territorial que tiene contenido individual y concreto. De acuerdo con los argumentos esgrimidos en la demanda, puede observarse que el accionante encamina su pretensión en busca de la nulidad simple, por cuanto considera que este medio de control de simple nulidad procederá contra los actos de contenido particular cuando su nulidad no restablezca el derecho de la persona afectada con el mismo. Además, pretende que una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes.

Elementos fácticos y jurídicos del caso

- ☑ Surgen algunas circunstancias en el presente caso como: ¿Cuáles serán los efectos legales consiguientes que pretende el actor que se produzcan? ¿No será que cuando se produzcan los efectos legales consiguientes, se va a restablecer un derecho subjetivo o algún perjuicio causado por el acto acusado?
- ☑ No hay duda que lo que pretende el actor es la nulidad de un acto de contenido particular y concreto, razón por la cual también sería procedente la acción pública de nulidad, regulada por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual tiene cabida frente a los actos administrativos de contenido particular y concreto, teniendo como finalidad el mantenimiento de la legalidad en abstracto y la tutela del ordenamiento jurídico en general, sin ningún interés subjetivo de por medio.
- ☑ Por otro lado, también es necesario determinar el término de caducidad establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto la nulidad simple puede ser ejercida en cualquier tiempo, mientras que la nulidad y restablecimiento del derecho sólo puede ejercerse por quien se sienta ofendido en su derecho, dentro de un término de caducidad que establece el artículo 138 del CPACA.

Juicios de valoración en el ejercicio de la atribución de intervención

- ☑ Si la nulidad tiene efectos restablecedores para la persona afectada con el acto, la acción, que no podrá instaurarse sino por persona legitimada (la que se crea lesionada en un derecho suyo amparado por una norma jurídica) y en la oportunidad señalada en la ley, no podrá ser otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho.
- ☑ La resolución impugnada contiene un interés particular; es decir, que en el evento en que se declare su nulidad, automáticamente se restablecería el derecho subjetivo de la accionante, en virtud de la situación creada en virtud del acto demandado.
- ☑ Cuando el objetivo no es preservar la legalidad en abstracto, sino que se busca la protección directa de un derecho subjetivo, vulnerado o desconocido por un acto de la administración, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, que está definida en el artículo 138 del CPACA.



6. Glosario Clave

A

Actos de carácter general

Son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Lo que los define es la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88501>

Actos de certificación y registro

Son verdaderos actos administrativos, en cuanto con ellos se pone fin mediante una inscripción a las actuaciones administrativas de registro y ostentan la calidad de actos demandables.

<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-24-000-2004-00300-01.pdf>

Actos de contenido particular

Son aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas, que la misma decisión identifica o, que podrían ser identificables.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88501>

Acto de ejecución

No son administrativos definitivos, en tanto no definen una situación jurídica diferente a la que ya fuera resuelta, por lo que se limitan a materializar o, como su nombre lo sugiere, ejecutar las decisiones que con anterioridad, la administración o una autoridad judicial, hayan adoptado a través de verdaderos actos conclusivos del procedimiento administrativo o providencias judiciales según el caso.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S2/05001-23-31-000-2003-00490-01\(2277-12\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S2/05001-23-31-000-2003-00490-01(2277-12).pdf)

Actos políticos y de gobierno

No constituyen una figura jurídica específica, sino simplemente una noción conceptual de cierta actividad del órgano Ejecutivo del Estado. Conceptualmente, dichos actos se distinguen por su finalidad, por el alcance de los pretendidos efectos del acto: se trata de una cuestión de "grado", cuya determinación constituye, a su vez, una cuestión de "hecho", de sensibilidad jurídica, en suma. Todo acto del Poder Ejecutivo que tenga por objeto finalidades superiores o trascendentes para el funcionamiento del Estado.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5532>

Acto presunto

Se califica al silencio administrativo de acto presunto, es decir, de una decisión supuesta por la misma ley y que tiene los efectos de una declaración adoptada por medio de una conducta negativa o positiva, en concordancia con lo dispuesto en la ley, que dispone que contra los actos administrativos presuntos, es decir, los que se suponen como realizados con ocasión del silencio administrativo, pueden proponerse los recursos por la vía gubernativa en cualquier tiempo.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-567-03.htm>

Circulares de servicio

Las instrucciones o circulares administrativas si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa. Igualmente, se ha sostenido que si las circulares o las cartas de instrucción, tienen por objeto dar a conocer el pensamiento o concepto del superior jerárquico a sus subalternos, en relación con determinadas materias, o impartir instrucciones a los empleados de las distintas dependencias sobre la mejor manera de cumplir las disposiciones normativas, sin que se contengan decisiones, se está en presencia de simples actos de servicio. No obstante puede ocurrir que, por extralimitación de funciones o por invadir el ejercicio de las mismas o por error de técnica administrativa, a través de un acto de servicio, trátase de una circular o de una carta de instrucción, se tomen decisiones que son verdaderos actos administrativos.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/123/S2/08001-23-31-000-2010-00135-01\(1575-12\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/123/S2/08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12).pdf)

Ciudadano

Es aquel sujeto que tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que lo faculta para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. La calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción de nulidad por inconstitucionalidad. También es imprescindible que tal condición se demuestre mediante el cumplimiento de la diligencia de presentación personal con exhibición de la Cédula de Ciudadanía de quien interpone la acción, pues sólo así se logra revestir de autenticidad el documento contentivo de la demanda, dando plena certeza al organismo de control de que el mismo proviene de un determinado ciudadano, concretamente, de aquel que aparece suscribiéndolo como un acto de voluntad individual.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-562-00.htm>

Control automático u oficioso

Es un control no rogado, lo que indica que la autoridad es quien debe enviar la norma al organismo judicial después de su expedición, para que se surta el examen de constitucionalidad o legalidad. Es decir, en estos casos, el control no entraña que se realice a través del mecanismo de la acción, sino que debe ser un control automático.

<http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=20021704>

C

D

Decretos con fuerza de ley

Son actos que regulan materias de naturaleza legislativa (reserva de ley), en que los temas regulados son aquellos respecto de los cuales la Constitución exigió expresamente una configuración legal. Hace referencia a su fuerza jurídica en el sistema de fuentes, por su capacidad de adicionar o modificar regulaciones de orden legal, lo que lo sitúa en un plano superior al de una norma reglamentaria.

<http://defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/asesoriaterritorial/Documents/C-1154-08.pdf>

Derecho subjetivo

El derecho subjetivo es que se antepone al concepto de derecho objetivo. Es aquel que resulta necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. En su sentido más estricto el derecho subjetivo es “el poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal, para la persecución de intereses propios mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-227-03.htm>

Desviación de poder

Se podrá pedir la nulidad de un acto administrativo cuando se dicta con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió. Es decir, cuando el acto si bien fue expedido por órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que ha fijado el ordenamiento jurídico.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85625#:~:text=DESVIACION%20DE%20PODER%20%2D%20Concepto&text=Es%20decir%20cuando%20el%20acto,ha%20fijado%20el%20ordenamiento%20jur%3%ADdico.>

Eficacia del acto administrativo

La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-069-95.htm>

E

Falsa motivación

Como causal autónoma e independiente, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Implica dos circunstancias: a) Que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00\(22326\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00(22326).pdf)

Falta de motivación

La falta o ausencia de motivación significa que la motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00\(22326\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00(22326).pdf)

Inconstitucionalidad

Se debe garantizar el principio de supremacía constitucional que se encuentra consagrado en el artículo 4 del texto superior. La Constitución es norma de normas y, por consiguiente, en todo caso de incompatibilidad entre esta y la ley –o cualquier otra norma jurídica- se aplicarán de forma prevalente los preceptos superiores, de ahí que se enjuicie la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley del Estado.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-441-19.htm>

Nulidad

Decisión que permite tutelar del orden jurídico, a fin de que el acto jurídico quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho. Implica el interés general para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-199-97.htm>

F

I

N

Principio de legalidad

P

El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición, de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y, del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-710-01.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D710%2F01&text=El%20principio%20constitucional%20de%20la,principio%20rector%20del%20derecho%20sancionador.&text=Nadie%20podr%C3%A1%20ser%20juzgado%20sino,acto%20que%20se%20le%20imputa.>

Unidad normativa

U

En un sentido lato o amplio, del concepto se presenta cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es cualquier tipo de relación sino aquella que hace que sea “imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones”. Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconformidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-634-12.htm#:~:text=En%20un%20sentido%20lato%20o,cuales%20se%20encuentra%20%C3%ADntimamente%20relacionada.>

Validez del acto

V

Al referirse a la validez de un acto administrativo, se hace alusión a la conformidad que este tiene con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente o, en otras palabras, se refiere al valor que tiene el acto administrativo cuando quiera que es confrontado con los preceptos legales, los cuales generan acatamiento por parte de los administrados en la medida en que rigen las relaciones entre ellos y el Estado.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=90604#:~:text=Al%20referirnos%20a%20la%20validez,acto%20administrativo%20cuando%20quiera%20que

7. Anexo 1. Normativa

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Constitución Política de Colombia. Artículos 127, 110 y 129.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

LEYES

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1674903>

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

DECRETOS

Decreto Ley 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1059749>

RESOLUCIONES

Resolución 017 de 2000. En cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, en especial de la establecida en el artículo 277 de la Constitución Política y las previstas en los numerales 7, 8 y 38 y en el párrafo único del artículo 7° del Decreto 262 del 22 de febrero de 2000.

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//486_resolucion%2017-00.pdf

Resolución 371 de 2005. Por medio de la cual se establecen los criterios obligatorios de intervención de los Agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//364_resolucion371-05.pdf

Resolución 394 de 2005. Por medio de la cual se adiciona un criterio obligatorio de intervención de los Agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//365_resolucion394-05.pdf

Resolución 041 de 2020. Por medio de la cual se modifica y adiciona la Resolución No. 017 de marzo 4 de 2000, se deroga la Resolución No. 460 de 24 de abril de 2019 y se dictan otras disposiciones.

https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/2672_PGN%20Resoluci%C3%B3n%20041%20de%202020%20.pdf

JURISPRUDENCIA

Corte constitucional. Sentencia C-058/2010, consejero ponente: Mauricio González Cuervo.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-058-10.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-1154/2008, consejero ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/C-1154-08.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-400/2013, consejero ponente: Nilson Pinilla Pinilla.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-400-13.htm>

Consejo de Estado. Sentencia S-612/1996, sala plena, consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa.
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10008392>

Consejo de Estado. Consejo de Estado, 2010, Exp. 11001-03-24-000-2009-00567-00.
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10002237>

Consejo de Estado. Sentencia 9899/1996, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, consejero ponente: Carlos Betancur Jaramillo.
http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_759920415523f034e0430a010151f034

Consejo de Estado, Auto 2003-00515-01 de 2006, sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21095&dt=S>

Consejo de Estado. Sentencia 27832 de 2009, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra.
http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_759920425da9f034e0430a010151f034

Consejo de Estado. Radicado: 66001-23-31- 000-1998-00645-01 de 2012, sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno (E).
<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S1/P-66001-23-31-000-1998-00645-01.pdf>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, radicado: 08001-23-31-000-2008-00557-01, expediente No. 44541/ 2012, consejero ponente: Enrique Gil Botero:
[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/08001-23-31-000-2008-00557-01\(44541\).htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/08001-23-31-000-2008-00557-01(44541).htm)

Consejo de Estado. Sentencia de Unificación No. 37747/2014, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, consejero ponente: Enrique Gil Botero.
http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_0b5ea59882580134e0530a0101510134

Consejo de Estado. Sentencia 2000-01638 de 2015, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_4706ecfea9964c89a2ed71b6dfc19952

Consejo de Estado. Sentencia 2016-00028 de 2016, sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta, consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_452dd65c1aff4a168df6e34259fa5c43

Consejo de Estado. Sentencia 00920 de 2018, sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, subsección A, consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89339> .

Consejo de Estado. Sentencia 01017 de 2019, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, radicado: 11001-03-25-000-2016-01017-00, Magistrado ponente: César Palomino Cortés.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=90604#:~:text=Al%20referimos%20a%20la%20validez,acto%20administrativo%20cuando%20quiera%20que

OTROS

Araújo, Joan. (1997). El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 25-58.

Convención Americana de Derechos Humanos. (1969). Pacto de San José de Puerto Rico.

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1948). (CIDH). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá D.C.

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Decreto 40-94 de 2016. Ley Orgánica del Ministerio Público de Guatemala.

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_gtm_anexo113.pdf

Decreto Legislativo 052 de 1981. Ley Orgánica del Ministerio Público del Perú.

http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_org_mp.pdf

Ley 27. 148 de 2015. Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de Argentina.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248194/texact.htm>

Ley 19.640 de 1999. Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público de Chile. HYPERLINK

"http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=56046&p_classification=01"http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=56046&p_classification=01#:~:text=Establece%20que%20el%20Ministerio%20P%C3%ABlico,acci%C3%B3n%20penal%20p%C3%ABlica%20en%20la

Manrique, Alfredo. (2010). *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Naciones Unidas (ICCPR). (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

RECUERDE

A continuación se relacionan los formatos del Sistema de Gestión de Calidad que corresponden al proceso misional del que hace parte la guía

Se referenciarán los formatos de apoyo utilizados en la gestión. Se incluirán los formatos de apoyo que han sido aprobados por el Sistema de Gestión de Calidad y aquellos que se encuentren dentro de la página web de la entidad o de otras entidades del Estado

Recuerde que puede acceder a estos formatos en la página de Sistema de Gestión de calidad de la Procuraduría General de la Nación, dando click en el siguiente hipervínculo

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Mapa-de-procesos-component.pagepostfind>

8. ANEXO 2. FORMATOS DE APOYO MISIONAL

Los formatos que a continuación se enlistan corresponden a aquellos que integran el mapa de procesos que hace parte del sistema de gestión de calidad a través del siguiente acceso:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Mapa-de-procesos-component.page#postfind>:

- ✔ **Actualizaciones de la vigencia**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1385_REG-IN-JA-008%20FORMATO%20ACTUACIONES%20DE%20LA%20VIGENCIA.xlsx
- ✔ **Formato control de audiencias**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1386_REG-IN-JA-009%20FORMATO%20CONTROL%20AUDIENCIAS.xlsx
- ✔ **Cuadro revisión del acogimiento de conceptos emitidos en el año vs sentencias**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1387_REG-IN-JA-010%20FORMATO%20CUADRO%20REVISION%20DE%20ACOGIMIENTO%20DE%20CONCEPTOS%20EMITIDOS.xlsx
- ✔ **Reparto de conceptos de intervención a funcionarios de la Procuraduría Delegada ante el Consejo de Estado**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1390_REG-IN-JA-013_V1.xlsx
- ✔ **Planilla de entrega de conceptos enviados al Consejo de Estado**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1392_REG-IN-JA-015%20FORMATO%20PLANILLA%20ENTREGA%20CONCEPTOS%20ENVIADOS%20%20AL%20CONSEJO%20DEL%20ESTADO.xlsx
- ✔ **Formato cuadro control de vencimientos**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1394_REG-IN-JA-017%20FORMATO%20CUADRO%20CONTROL%20VENCIMIENTO.xlsx
- ✔ **Formato Hoja de Ruta**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1230_REG-IN-JA-006%20FORMATO%20HOJA%20DE%20RUTA.doc



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN



UNIVERSIDAD CATÓLICA
de Colombia
Vigilada Mineducación



Acreditación
Institucional de
ALTA CALIDAD

Mayor Información

Procuraduría General de la Nación

Carrera 5 No. 15-80

PBX: (571) 5878750