



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

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

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00329-00
Demandantes: Mario Jesús González González y otro
Objeto de control: Resolución 0108 del 26 de enero de 2022, expedida por el Ministerio del Interior

Temas: Infracción de norma superior, falsa motivación y expedición irregular como causales de anulación de los actos administrativos.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA – NIEGA PRETENSIONES

Corresponde a la Sala dictar sentencia de única instancia en el marco del proceso de simple nulidad de la referencia, en el cual se solicitó la anulación de la Resolución 0108 del 26 de enero de 2022.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. Los señores Mario Jesús González González y Juan Carlos Escobar Ramírez¹, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011², en el que solicitaron lo siguiente:

“PRIMERA³: DECLARAR la NULIDAD SIMPLE y dejar sin efectos jurídicos de la Resolución 0108 del 26 de enero de 2022 “Por la cual se modifica el artículo 6 de la Resolución 1513 del 22 de septiembre de 2021 y se dictan otras disposiciones sobre la elección de Dignatarios y Directivos de los Organismos de Acción Comunal”, expedido por el Ministerio de Interior, siendo este un Acto Administrativo general de contenido electoral.”

¹ El señor Juan Carlos Escobar Ramírez, actúa en nombre propio y en calidad de apoderado del señor Mario de Jesús González González.

² **ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

³ En realidad, corresponde a la única pretensión elevada por los demandantes.





1.2. Hechos y omisiones fundamento del medio de control expuestos en la demanda

2. La parte actora relató que el 24 de abril del 2022, se llevaron a cabo las elecciones populares para la selección de las Juntas de Acción Comunal a nivel nacional, las cuales, según su dicho *“estuvieron inmersas dentro de irregularidades e ilegalidades”*; lo anterior con ocasión de la aplicación de la norma expedida para el efecto, esto es, la Resolución 0108 del 26 de enero del 2022⁴.

3. Manifestó que el citado acto, en su artículo 2º relativo a la vigencia, dispuso que rige a partir de la fecha de su publicación y modificó el artículo 6º de la Resolución 1513 del 2021⁵, consagrando que *“los artículos no modificados en ella conservan su vigencia e integridad”*.

4. Así mismo, resaltó que, en los fundamentos de la resolución aquí demandada, se incluyó el contenido del artículo 2.3.2.2 del Decreto 1066 del 2015⁶, referente a las finalidades de la vigilancia que se ejerce por el Ministerio del Interior sobre las organizaciones comunales, norma que a su juicio fue derogada por la Ley 2166 del 2021⁷.

5. Con fundamento en lo anterior, alegó que respecto de la Resolución 0108 del 26 de enero de 2022, se configuran los siguientes cargos de nulidad:

6. **Infracción de norma superior**, en la medida en que el acto demandado debió fundarse en su integridad en la Ley 2166 del 2021 y no en la norma derogada por esta, es decir, la Ley 743 del 2002⁸. Consideró que dicha situación implicó a su vez, un desconocimiento de los artículos 2, 4, 5, 6, 13, 15, 16, 20, 29, 38, 40, 83, 84, 103, 113, 115, 209, 228, 229, 238, 270, 311, 369, y 315 numerales 1, 2, y 3, de la Constitución Política de Colombia.

7. Señaló que la mencionada irregularidad se evidencia al momento de fijar su vigencia y derogatoria, en tanto, la Resolución 0108 del 2022 conservó en su integridad la Resolución 1513 del 2021 y con ello extendió los efectos de la Ley 743 de 2002, lo cual no era posible desde el punto de vista jurídico, toda vez que esta última fue derogada con la referida ley de 2021.

8. Adicionalmente, alegó que, con la expedición de la resolución cuestionada, se incurrió en **falsa motivación**, básicamente, por dos razones:

⁴ “Por la cual se modifica el artículo 6 de la Resolución 1513 del 22 de septiembre de 2021 y se dictan otras disposiciones sobre la elección de Dignatarios y Directivos de los Organismos de Acción Comunal”

⁵ “Por la cual se dictan disposiciones para el normal desarrollo de la elección de Dignatarios y Directivos de los Organismos de Acción Comunal”

⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”

⁷ Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.

⁸ “Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”.



- (i) En sus consideraciones, la Resolución 0108 del 2022, se fundamenta en los artículos 3º y 20 de la Ley 743 del 2022, los cuales fueron derogados por la Ley 2166 del 2021.
- (ii) Así mismo, tuvo como motivación, lo señalado en el artículo 2.3.2.2.2. del Decreto 1066 del 2015, el cual, a su juicio, quedó derogado con el artículo 109 de la Ley 2166 del 2021, que dispone expresamente:
ARTÍCULO 109. Vigencia. *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 743 de 2002 y demás normas que le sean contrarias.*

9. Finalmente, propuso el cargo de **expedición irregular**, el cual fundamentó con los mismos argumentos de la falsa motivación antes reseñados.

1.4. Actuaciones Procesales

10. Con auto del 13 de enero del 2023⁹, el despacho conductor del proceso dispuso la admisión del medio de control de la referencia.

11. En providencia de la misma fecha, se corrió traslado del requerimiento de suspensión de los efectos del acto demandado, al Ministerio del Interior, a la Confederación Nacional de Acción Comunal, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

12. En providencia del 16 de febrero del 2023¹⁰, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó la medida cautelar solicitada por el demandante.

1.5. Contestaciones

13. El apoderado del **Ministerio del Interior**¹¹ se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

14. Como argumentos de defensa, expuso que la expedición de la Resolución 0108 del 2022, por medio de la cual se modificó el cronograma de las elecciones comunales establecido en la Resolución 1513 del 2021, tiene como soporte la necesidad de garantizar el desarrollo de las contiendas democráticas ante los efectos de la pandemia por el COVID-19 y las medidas administrativas de aislamiento y restricciones de movilidad y de reunión que se fijaron por el gobierno nacional.

15. Sobre dicho particular, señaló que “[/]la falta de recursos, accesos a las tecnologías de la información, falta de implementación de vías de transporte y limitantes a la movilidad, entre otros, se constituyeron como impedimentos definitivos para que en desarrollo de las políticas de contención del virus, los organismos pudieran llevar a cabo sus procesos de elección, por lo cual, más que ser una política administrativa o directriz ordinaria, la

⁹ SAMAI. Actuación No. 12

¹⁰ SAMAI. Actuación No. 32.

¹¹ Señor Juan Fernando Monsalve Peña, identificado con la cédula de ciudadanía 79.152.130, portador de la tarjeta profesional 86.489 del Consejo Superior de la Judicatura.



expedición de estas resoluciones que extendieron los plazos de elección se constituyeron en una real necesidad”.

16. Ante los argumentos de la demanda que señalan la derogación del Decreto 1066 del 2015 tras la expedición de la Ley 2166 del 2021, precisó que esas conclusiones no resultan acertadas, en la medida en que una revisión de las normas que se consagran en el mencionado decreto compilatorio, que tuvieron como fundamento la derogada Ley 743 de 2002, fueron trasladadas a la normatividad del 2021, por lo que señaló que:

“... no resulta admisible considerar como derogado un Decreto compilatorio que regula todo un sector administrativo y, adicionalmente, considerar derogada una regulación específica que no contraría a las disposiciones de la norma de superior jerarquía, es decir, la Ley 2166 de 2021. Más aun teniendo en cuenta que la precitada ley al momento de su expedición no derogó de forma tácita el Decreto 1066 de 2021.”

17. Consideró que las Resoluciones 1513 de 2021 y 0108 de 2022 funcionan en forma “armónica” con los postulados del estatuto general que rige este tipo de organismos -Ley 2166 de 2021-, así como con toda la normativa proferida por el gobierno nacional en la materia, indicando que las organizaciones comunales, al momento de proceder con la elección de sus dignatarios, deben acoger esas disposiciones, contando a su vez con instrumentos para la impugnación de los resultados de esos procesos democráticos, como son (i) la oposición ante la Comisión de Convivencia y Conciliación del correspondiente territorio y (ii) la utilización de los recursos de reposición y apelación consagrados en el trámite administrativo dispuesto por la Ley 1437 del 2011.

18. Concluyó señalando que:

“De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley 2166 de 2021, por medio de la cual se faculta al Ministerio del Interior a “Suspender las elecciones de dignatarios en todo o en parte de su jurisdicción, por motivos de orden público o cuando se presenten hechos o circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito”, se denota la posibilidad que tiene la Entidad para proferir actos administrativos encaminados a suspender y, consecuentemente, modificar calendarios electorales, como es el caso de la Resolución 0108 de 2022.

Expuesto lo anterior, la expedición de este acto administrativo que incorpora un nuevo calendario electoral surge como una necesidad, pues a causa de los daños colaterales producidos por el Covid-19, la mayoría de los organismos comunales de todos los grados – Juntas, Asociaciones de Juntas, Federaciones y Confederación- no pudieron llevar a cabo sus procesos de elección dentro de los términos del cronograma anterior, es decir, el cronograma de la Resolución 1513 de 2021, modificada por la demandada Resolución 0108 de 2022. (...)

Por otra parte, la Ley 2166 de 2021 si bien deroga las disposiciones de la Ley 743 de 2002, mantiene varios aspectos, tales como los principios aplicables en materia comunal, expandiéndolos, por supuesto, pero a fin de cuentas manteniendo su esencia. Cuando se expide la Resolución 1513 de 2021 que se soporta en la derogada Ley 743 de 2002, se mantienen criterios y consideraciones esenciales que, indistintamente de las derogaciones, se mantienen en la Ley 2166 de 2021, es por



ello que, al existir la necesidad de modificar el calendario electoral de la Resolución 1513 de 2021, se decide mantener las demás disposiciones, pues estas igualmente cuentan con sustento en la Derogada 743 de 2002 pero también en la Ley 2166 de 2021.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que la Resolución 1513 de 2021 se establece como una medida provisional para mitigar los efectos adversos de la pandemia y como medida para garantizar la protección de los derechos democráticos de los organismos de acción comunal y en general, de sus poblaciones, es por ello que se incorpora un párrafo transitorio que indica que los años 2021 y 2022 se realizarán por única vez los procesos electorarios conforme al cronograma electoral dispuesto en el Artículo 6, es decir, el primer cronograma. En este mismo sentido, y en vista de las nuevas necesidades, se profiere un nuevo cronograma electoral a través de la Resolución 0108 de 2022, que a su vez aplicará por única vez, de allí que no se modifican y contrarían normas de orden superior, como la Ley 2166 de 2021.

Finalmente, se tuvo en cuenta que, si bien la mayoría de los organismos comunales tuvo dificultades para poder realizar sus procesos electorarios, ya sea por las medidas de contención, los toques de queda, la falta de internet o servicio eléctrico domiciliario para comunicarse, cuarentenas, etc., algunos organismos si contaron con las condiciones necesarias para poder desarrollar sus procesos de forma virtual, por ello, se les garantizó su derecho democrático y se decidió avalar dichos procesos electorarios siempre y cuando cumplieran con los requisitos idóneos y se hubieran desarrollado antes de la entrada en vigencia de la Resolución 0108 de 2022.

1.6. Intervención del señor Sergio Acuña Carreño. Presidente de la Junta de Acción Comunal de los barrios 23 de junio y 12 de octubre del municipio de Bucaramanga

19. Con escrito remitido por correo electrónico el 21 de marzo de 2023¹², el señor Sergio Acuña Carreño coadyuvó la parte demandante, al considerar que la Resolución 0108 de 2022 es nula por infracción de norma superior y falsa motivación.

20. En relación con la primera causal, puso de presente que la Ley 2166 de 2021 derogó la Ley 743 de 2002, motivo por el cual el acto demandado no podía sustentarse en la disposición derogada, sino que debió fundarse en la legislación de 2021.

21. En relación con la segunda causal, alegó que “se configura cuando las razones invocadas en la fundamentación de un acto administrativo son contrarias a la realidad, y que para este caso la efectiva demostración por parte del demandante de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado es evidente, sumado a la imposición al cumplimiento de la misma por parte del ministerio del interior, las alcaldías y las gobernaciones. Es tal el grado de imposición que las elecciones de los OAC se han realizado con este cronograma y posterior a este, designado y definido a las demás OAC como organismos acéfalos.”

¹² El correo electrónico fue remitido el lunes 20 de marzo de 2023 a las 8:06 pm, motivo por el cual se entiende radicado el 21 del mismo mes y año.



22. Finalmente, consideró que el Ministerio del Interior se equivocó al señalar que el Decreto 1066 de 2015 no estaba derogado, pues en relación con la compilación de la Ley 743 de 2002 había operado de forma tácita.

1.7. Auto que resolvió las excepciones, fijó el litigio, decretó pruebas y corrió traslado para alegar de conclusión

23. En providencia del 24 de marzo de 2023, el despacho sustanciador se abstuvo de pronunciarse sobre las excepciones de mérito propuestas en la contestación de la demanda y fijó el litigio.

24. Se introdujeron las pruebas documentales aportadas por las partes, esto es:

No.	Contenido del documento	Demandante	Ministerio del Interior
1	Copia de la Resolución 0108 del 26 de enero del 2022, por medio de la cual se modifica el artículo 6º de la Resolución 513 del 2021	X	X
2	Copia de petición elevada ante el Ministerio del Interior para que expidiera constancia de publicación del acto demandado.	X	
3	Constancia de publicación del acto demandado	X	
4	Copia de la Resolución 1433 del 2022, suscrita por el secretario de Gobierno Municipal de Dosquebradas (Risaralda)	X	

25. Se requirió al apoderado del Ministerio del Interior para que aportara, en condición de antecedente del acto demandado, la comunicación del 23 de diciembre de 2021 suscrita por el presidente de la Confederación Nacional de Acción Comunal. Prueba documental que había sido enunciada en el escrito de contestación de la demanda, pero que no había sido aportada.

26. Finalmente, se ordenó correr traslado de las pruebas¹³.

1.7. Alegatos de conclusión¹⁴

1.7.1 Ministerio del Interior

27. Insistió en los argumentos de defensa empleados en la contestación de la demanda y especialmente en las excepciones propuestas. Por lo anterior, solicitó se negaran las pretensiones de la demanda.

1.7.2. Sergio Acuña Carreño

28. Con escrito allegado por correo electrónico, indicó actuar en calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal de los barrios 23 de junio y 12 de

¹³ El traslado de las pruebas corrió del 17 de abril de 2023 a las 8:00 am al 19 del mismo mes y año a las 5:00 pm. La prueba documental solicitada fue allegada mediante correo electrónico el 11 de abril de 2023 a las 11:57 am.

¹⁴ El término para alegar de conclusión corrió del 20 de abril de 2023 a las 8:00 am hasta el 4 de mayo de 2023 a las 5:00 pm.



octubre de Bucaramanga y solicitó se anulara la Resolución 0108 del 26 de enero del 2022, al advertir que parte del sustento normativo del acto demandado lo constituye la Ley 743 de 2002, la cual se encuentra derogada.

29. Lo anterior por cuanto la constitución del tribunal de garantías, la elección de directivos y dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, la publicación del proceso electoral y la definición del periodo de los directivos y dignatarios electos, se regula conforme a la Ley 743 de 2002.

30. Consideró que la referida resolución debió motivarse con fundamento en la Ley 2166 de 2021, máxime si se tiene en cuenta que la fecha de elecciones se realiza conforme lo dispuesto en esta última disposición.

1.7.3. Concepto de la Agente del Ministerio Público¹⁵

31. La delegada de la Procuraduría General de la Nación solicitó negar la nulidad de la Resolución 0108 de 2022 para lo cual elevó los siguientes argumentos:

32. En relación con el primer cargo, observó que el acto enjuiciado no desatiende el artículo 109 de la Ley 2166 de 2021 sobre su vigencia, habida cuenta que fue el mismo legislador quien conjuró una situación temporal existente con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la norma precitada. Lo anterior, por una única vez, para efectos de las elecciones de directivos y dignatarios de la organización comunal (año 2021 – 2022), las cuales se realizarían conforme al cronograma anterior, debido a su aplazamiento con ocasión a la pandemia COVID-19.

33. Puso de presente que, si bien situaciones fácticas sobrevinientes y de fuerza mayor provocaron una modificación respecto de las fechas predispuestas por la norma superior para las elecciones, habida cuenta de su imposible cumplimiento, es en este tipo de circunstancias que deviene legítima la facultad reglamentaria de segundo orden del ministro con la finalidad de conjurar la situación anómala, que en sede legislativa.

34. De otra parte, concluyó que no era acertado indicar que, a través del artículo 2 del acto enjuiciado se “revivió” la ley comunal derogada, ya que este fue expedido con sustento en la facultad reglamentaria de segundo orden que ostentan los ministros.

35. Frente a los cargos de falsa motivación y expedición irregular, constató su inexactitud, como quiera que la norma que alude a artículos derogados no era el acto enjuiciado sino una norma superior, lo que además consideró insustancial, pues una interpretación con efecto útil permitía dilucidar que la función asignada al

¹⁵ El concepto fue presentado por la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado.



ministerio de velar porque las organizaciones comunales apliquen los principios que rigen la ley comunal, debía entenderse referida a la nueva ley comunal.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

36. Esta Sala es competente para conocer y fallar el asunto de la referencia en única instancia, de conformidad con lo contenido en el artículo 149 numeral 1º de la Ley 1437 del 2011¹⁶ y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, toda vez que se demanda la nulidad simple de un acto de contenido electoral expedido por el presidente de la República y el ministro del Interior.

2.2. Cuestión previa

37. El señor Sergio Acuña Carreño presentó, mediante correo electrónico enviado el 20 de marzo de 2023, un primer escrito mediante el cual solicitó se declarara la nulidad de la Resolución 0108 del 26 de enero de 2022.

38. Al respecto, lo primero que advierte la Sala es que el correo electrónico fue enviado después de la jornada laboral del Consejo de Estado¹⁷, por lo que en aplicación del artículo 109 del Código General del Proceso, se entiende que fue presentado al día siguiente, es decir, el 21 de marzo de 2023.

39. En este punto, resulta importante indicar que la norma antes mencionada versa sobre el estricto control que deben llevar a cabo los secretarios de los despachos y corporaciones judiciales, de la fecha y hora en que los usuarios de la administración de justicia realizan sus intervenciones, pues de ello depende que se consideren oportunas o extemporáneas y, por ende, se pueda establecer de manera objetiva y con exactitud si respetaron los plazos legalmente establecidos para presentar la demanda, contestarla, interponer recursos ordinarios y extraordinarios, solicitar su intervención como terceros, nulidades, etc.¹⁸.

40. De la anterior norma especial importancia tiene el inciso cuarto que reza:

“Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término.” (Énfasis fuera de texto).

¹⁶ Art. 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. (...) 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.

¹⁷ Que finaliza a las 5:00 p.m.

¹⁸ Ver al respecto Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto del 12.12.2022 M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 11001-03-28-000-2022-00181-00



41. Como puede apreciarse, la anterior disposición en el marco de la responsabilidad que tienen los secretarios de dejar constancia de la fecha y hora en la que los ciudadanos que acuden a la jurisdicción, les advierte a éstos que si pretenden acreditar que intervinieron dentro del plazo legalmente establecido, lo deben hacer a más tardar, antes de que cierre el despacho el día en que vence el respectivo término, esto es, que para hacer valer su actuación en la fecha en la que se dirigen a la autoridad judicial, hay acudir a ésta durante el tiempo en que se presta el servicio público.

42. Ahora, en el caso en concreto, se debe precisar que, tratándose del medio de control de nulidad, existe norma especial que consagra el término en que cualquier persona puede intervenir como tercero.

43. Así, de conformidad con el artículo 223 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que: *“En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.”*

44. Se subraya, que tanto el impugnador como el tercero interesado dentro del proceso, si bien pueden efectuar todos los actos adjetivos permitidos a la parte a la que ayuda, ello no supone que le asistan oportunidades procesales adicionales, privilegiadas o diferentes a las previstas en la ley.

45. Teniendo claro el momento procesal en que pueden intervenir los ciudadanos como terceros coadyuvantes o impugnadores, se impone verificar si en este caso fue oportuna la solicitud del señor Sergio Acuña Carreño.

46. La norma adjetiva especial consagrada en el artículo 223 *ídem*, un límite temporal final para ser tenido como tercero en el medio de control de nulidad, el cual es, la audiencia inicial.

47. Pero, **¿Cómo se contabiliza este término cuando el asunto puede ser decidido a través de la figura de la sentencia anticipada, en donde se prescinde de la audiencia inicial, conforme el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el 39 de la Ley 2080 de 2021¹⁹?**

48. Con el fin de responder el anterior interrogante, se reitera que la Ley 1437 de 2011 previó la posibilidad de que los terceros pudieran intervenir en el medio de control de simple nulidad hasta en la audiencia inicial, es decir, en la fecha en que se celebra la misma; no obstante, con la Ley 2080 de 2021, se contempló que se

¹⁹ **Artículo 182A.** Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial: a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho; b) Cuando no haya que practicar pruebas; c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento; d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia...”



podría prescindir de la mentada actuación oral, cuando fuera procedente dictar sentencia anticipada.

49. En ese orden de ideas, cuando se prescinda de la audiencia inicial con el fin de dictar sentencia anticipada, los terceros tendrán la oportunidad de intervenir hasta que se encuentre en firme la decisión que así lo disponga.

50. Teniendo como parámetro lo anteriormente establecido, la intervención realizada por el señor Acuña Carreño es oportuna, dado que fue anterior a la decisión que prescindió de la señalada audiencia inicial, adoptada en el auto del 31 de marzo de 2022.

51. En efecto, la mencionada decisión se notificó por estado electrónico el 11 de abril de 2023, motivo por el cual su ejecutoria corrió del 12 al 14 siguientes.

52. En este punto resulta importante poner de presente que, en auto de unificación del del 29 de noviembre del 2022²⁰, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en cuanto hace a la notificación de los autos por estado señaló:

b. Notificación por estado

Notificación por estado de autos

El artículo 201 del CPACA regula la notificación por estado de los autos que no requieren de notificación personal, la cual consiste en la anotación en estados electrónicos para consulta en línea. Conforme con la modificación efectuada por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, esta notificación deberá ser fijada virtualmente con inserción de la providencia, sin que sea necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva.

Debe precisarse que la notificación por estado no puede asimilarse a una notificación electrónica, pues si bien el precitado artículo 201 dispone que se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales, tal actuación se limita a comunicar a las partes sobre la existencia de la notificación por estado, pues la providencia se encuentra inserta en el estado fijado virtualmente en la página web de la autoridad judicial.

Lo anterior incide en la contabilización de los respectivos términos procesales, pues los mismos empezarán a correr al día hábil siguiente a la desfijación del estado.

Por lo demás, se observa que el artículo 9 de la Ley 2213 de 2022 que regula la notificación por estado de las providencias, no consagró la obligación del envío del mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

53. Conforme con lo dicho²¹, la notificación por estado prevista en el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de unificación jurisprudencial del 29 de noviembre del 2022. Radicado 68001-23-33-000-2013-00735-02 (68177). M.P. Stella Jeannette Carvajal Bastos.

²¹ A continuación, se exponen los motivos expuestos en el salvamento de voto suscrito por la magistrada ponente respecto del auto de unificación antes referido, en el cual se señalaron las razones que soportan la conclusión referente a la imposibilidad de aplicar el artículo 205 de la Ley 1437 del 2011, respecto de los autos que se notifican por estado.



diferencia de la notificación personal de que tratan los artículos 198, 199 y 205 *ibidem*, se entiende surtida el mismo día de su fijación.

54. En consecuencia, la decisión que prescindió de la audiencia inicial quedó en firme el 14 de abril de 2023 y la primera solicitud elevada por el señor Sergio Acuña Carreño se radicó el 21 de marzo del mismo año, motivo por el cual fue presentada en tiempo y se le tendrá como coadyuvante.

2.3. Problema jurídico

55. De conformidad con los planteamientos de la demanda, así como las razones de defensa expuestos por la parte demandada y demás vinculados a la presente actuación, el problema jurídico a resolver se limitará a determinar la presunta ilegalidad de la Resolución 0108 del 26 de enero de 2022, para lo cual es necesario responder:

- Si con la expedición del acto demandado se incurrió en la **infracción de norma superior**, esto es, de las disposiciones de la Ley 2166 del 2021, así como de los artículos , 2, 4, 5, 6, 13, 15, 16, 20, 29, 38, 40, 83, 84, 103, 113, 115, 209, 228, 229, 238, 270, 311, 369, y 315 numerales 1, 2, y 3, de la Constitución Política de Colombia, toda vez que al momento de establecerse su vigencia y las derogatorias, se mantuvo intacto el contenido de la Resolución 1513 del 2021, la cual se fundamentó en la Ley 743 del 2002, derogada expresamente por la legislación del 2021.
- Si el acto administrativo demandado se encuentra afectado de nulidad por **falsa motivación y expedición irregular**, toda vez que, en sus consideraciones, se hizo referencia a los artículos 3º y 20 de la Ley 743 del 2002, así como al artículo 2.3.2.2.2. del Decreto 1066 del 2015, los cuales, según el dicho de la parte actora, fueron expresamente derogadas por la Ley 2166 del 2021.

56. Para efectos metodológicos, (i) se resolverá el cargo relacionado con infracción de norma superior, (ii) para luego analizar si se incurrió en la falsa motivación y expedición irregular alegados.

2.4. Infracción de norma superior

57. La Sala considera necesario aclarar que, la Resolución 0108 del 26 de enero de 2022, expedida por el Ministerio del Interior, al ser un acto administrativo de carácter general, no tiene la facultad de modificar la ley.

58. Ahora, en el caso concreto, la parte actora consideró que se configura esta causal, en atención a que con el régimen de vigencia establecido en el artículo 2º de la resolución demandada, se permitió la aplicación de la Ley 743 del 2002, norma que fue expresamente derogada por la Ley 2166 de 2021.



59. En ese sentido, se abordará el estudio de dicho asunto en los términos elevados por los demandantes.

60. El 5 de junio de 2002, el Congreso de la República expidió la Ley 743, a través de la cual fijó los parámetros de organización y funcionamiento de los organismos de acción comunal²² en el país y, especialmente, el procedimiento de elección democrático de sus directivos.

61. Con fundamento en esas pautas legales, el Ministerio del Interior expidió, el 22 de septiembre de 2021, la Resolución 1513, con la que convocó a los organismos de acción comunal a escoger a sus dignatarios, estableciendo –entre otras– las reglas para la conformación de los tribunales de garantías electorales, encargados de la vigilancia y el control de dichos certámenes.

62. En el artículo 6 de la Resolución 1513 del 2021, el Ministerio del Interior determinó el calendario electoral, así:

Organización comunal	Fecha de elecciones	Inicio de periodo
Juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria	28 de noviembre de 2021	1 de febrero de 2022
Asociaciones de juntas de acción comunal	27 de febrero de 2022	1 de abril de 2022
Federación de Acción Comunal	24 de abril de 2022	1 de junio de 2022
Confederación de Acción Comunal	31 de julio de 2022	1 de septiembre de 2022

63. El 18 de diciembre de 2021, el Congreso de la República expidió la Ley 2166, por medio de la cual modernizó la normatividad referente a los organismos de acción comunal, en particular, -el proceso para la elección de sus directivos– y derogó expresamente la Ley 743 de 2002, que había servido de base para la expedición de la Resolución 1513 del 22 de septiembre de 2021.

64. En el artículo 36²³ de la Ley 2166 de 2021, el legislador trajo nuevas reglas para definir la fecha de elección de los referidos dignatarios.

65. Adicionalmente, en la mencionada disposición, estableció un párrafo transitorio, según el cual, *“para efectos de las elecciones de directivos y dignatarios de la organización comunal, en el año 2021 – 2022 se realizará por única vez el proceso electoral conforme al cronograma previsto en el artículo 6 de la Resolución 1513 del 22 de*

²² El concepto de “organismos de acción comunal” cobija en Colombia a las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria, asociaciones de juntas de acción comunal, federaciones de acción comunal, así como a la Confederación Nacional de Acción Comunal.

²³ “A partir del 2021 la elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo un año antes de la elección de corporaciones públicas territoriales, en las siguientes fechas: a) Junta de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de julio del mismo año; b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de septiembre del mismo año; c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del mismo año; d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del siguiente año...”



septiembre de 2021, debido al aplazamiento de estos procesos con ocasión a la pandemia COVID-19.”

66. Lo anterior quiere decir que el legislador al expedir la Ley 2166 de 2021 permitió la aplicación de la Resolución 1513 de 2021, la cual, se reitera, se fundamentó en la Ley 743 de 2002, motivo por el cual dicho cuerpo normativo, al estar amparado por el régimen de transición establecido, regía para las elecciones de directivos y dignatarios de la organización comunal para el año 2021-2022.

67. Ahora, en las motivaciones del acto demandado, el Ministerio del Interior puso de presente que el parágrafo 4 del artículo 36 de la Ley 2166 de 2021 facultó a la referida cartera a “suspender las elecciones de dignatarios en todo o en parte de su jurisdicción, por motivos de orden público o cuando se presenten hechos o circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito.”

68. Igualmente, se indicó que la Confederación Nacional de Acción Comunal le solicitó el aplazamiento de la iniciación del periodo y posesión de las Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria para el 1 de julio de 2022, en atención a que:

“Se eligieron aproximadamente el 62% de las juntas de acción comunal de nuestro país, quedando en la actualidad por ser elegidas un 38% por ciento que representa aproximadamente 28.000 juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunal, lo cual hace imposible en muchos territorios la elección de las asociaciones de comunas, municipales y distritales, ya que muchos delegados no han sido elegidos, pero además la mayor parte de los enlaces que se encargan de ATENDER A LOS ORGANISMOS COMUNALES en los organismos de INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL (IVC), son contratistas, cuyos contratos terminan el 31 de diciembre del 2021 y solo se renovarán después del 15 de enero del 2022, en muchos casos, lo que prácticamente impedirá que podamos tener los autos de reconocimientos de esas juntas de acción comunal y los certificados de los delegados para el día 1º de febrero del 2022, lo que imposibilitaría la posesión de estos e impediría la elección de los dignatarios de las asociaciones en las fechas establecidas por la Resolución 1513 del 2021 (...).”

69. En efecto, dicha situación llevó al Ministerio del Interior a dictar la Resolución 0108 del 26 de enero de 2022, hoy acusada.

70. En su artículo 1, la Resolución 0108 del 2022, modificó el artículo 6 de la Resolución 1513 del 2021 y erigió un nuevo calendario electoral, a saber:

Organización comunal	Fecha de elecciones	Inicio de periodo
Juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria	28 de noviembre de 2021/ 24 de abril de 2022	1 de julio de 2022
Asociaciones de juntas de acción comunal	31 de julio de 2022	1 de septiembre de 2022
Federación de Acción Comunal	25 de septiembre de 2022	1 de noviembre de 2022
Confederación de Acción Comunal	27 de noviembre de 2022	1 de enero de 2023

71. En su artículo 2, la Resolución 0108 del 2022, estableció que los demás parámetros electorarios contemplados en la Resolución 1513 de 2021,



conservaban su vigencia e integridad para el desarrollo de los certámenes en los que serían escogidos los directivos de los organismos de acción comunal, en las fechas plasmadas en esa resolución²⁴.

72. Sobre dicho particular, se recuerda que el reparo de ilegalidad elevado por los demandantes, gira en torno a un presunto desconocimiento de la Ley 2166 de 2021, toda vez que, a su juicio, con el régimen de vigencia establecido en el artículo 2º de la resolución demandada, se permitió la aplicación de la Ley 743 del 2002, norma que fue expresamente derogada por el primer cuerpo normativo mencionado.

73. Sin embargo, la parte actora desconoce el régimen de transición establecido por el legislador en la Ley 2166 de 2021 en relación con las elecciones para el periodo 2021-2022 las cuales se vieron afectadas por la pandemia del COVID-19, circunstancia que llevó al Ministerio del Interior a adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido contemplado en el artículo 40 de la Constitución Política, en relación con los organismos de acción comunal.

74. Por ello no puede señalarse que se “revivió”²⁵ la aplicación de la Ley 743 del 2002, en la medida en que claramente existe un régimen de transición de la nueva ley de democracia comunal, lo que no puede considerarse como una excepción de la derogatoria que expresamente se consagró en el 2021 respecto del régimen legal del 2002.

75. Así las cosas, contrario a lo afirmado por la parte actora, la Resolución 0108 de 2022 no adolece de la causal de nulidad por infracción de la norma superior, esto es la Ley 2166 de 2021, ya que las disposiciones contenidas en el acto demandado encuentran sustento precisamente en dicha disposición legal, concretamente en el régimen de transición allí establecido, máxime si se tiene en cuenta que, el acto

²⁴ Se hace referencia a la Resolución No. 108 del 2022

²⁵ Sobre el fenómeno de la reviviscencia de normas jurídicas derogadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto 2243 del 2015, señaló: “En la sentencia C-402 de 2010, reiterada en la C-251 de 2011, la Corte Constitucional hace un completo y minucioso recuento de lo que ha señalado la jurisprudencia y la doctrina nacional sobre este problema jurídico, desde que fue expuesta inicialmente por el Consejo de Estado y luego por la Corte Suprema de Justicia, en los tiempos en los que a esta última le correspondía ejercer el control constitucional de las leyes. En dicho recuento la Corte Constitucional concluye que no acepta ya la tesis de la reincorporación automática o ipso jure de las normas derogadas por disposiciones legales que son declaradas inexecutable y establece unos requisitos para que pueda predicarse la reviviscencia o el resurgimiento de las normas derogadas: (i) El primer requisito mencionado por la Corte Constitucional consiste en “la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales”. (ii) La segunda exigencia que hace la Corte para que una norma derogada se entienda revivida por la declaratoria de inexecutable de aquella que la derogó (expresa o tácitamente), consiste en la necesidad de verificar la “garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos” y, (iii) En relación con la oportunidad para declarar o, mejor aún, reconocer la reviviscencia de las disposiciones señaladas, la Corte Constitucional no ha establecido la obligación de hacerlo en un momento determinado, y solo ha recomendado efectuar dicha declaratoria en la sentencia con la cual se declara inexecutable una norma que haya derogado expresa o tácitamente otra. La misma Corporación reconoce que unas veces ha declarado la reviviscencia de las normas derogadas en la sentencia que declara inexecutable las disposiciones que las derogaron, pero que en otros casos lo ha hecho en pronunciamientos posteriores, como por ejemplo, en la sentencia mediante la cual se decide una demanda de inconstitucionalidad contra alguna de las normas que presuntamente han revivido. En todo caso, la Corte manifiesta que “la procedencia de la reincorporación deberá analizarse en cada caso concreto, a partir de los criterios antes anotados, puesto que un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexecutable de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley...”



enjuiciado modifica el artículo 6 de la Resolución 1513 de 2021 que se expidió en vigencia de la Ley 743 de 2002.

76. Como lo indicó el Ministerio del Interior en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión presentados:

“la precitada Resolución (sic) no desarrolla un contenido que contraría el marco general comunal, por el contrario, tiene una función complementaria que además de contener disposiciones transitoriamente complementarias, también funciona de manera armónica con las disposiciones gubernamentales del estado de emergencia y que ya se enunciaron anteriormente, inclusive, su finalidad última es la de garantizar la participación de los organismo comunales en su propios procesos eleccionarios, bajo los requisitos legales, pero también bajo la aplicación de aquellas disposiciones complementarias que de acuerdo con la autonomía propia hayan regulado vía estatutaria.”

77. Por otro lado, en relación con el presunto desconocimiento de los artículos 2, 4, 5, 6, 13, 15, 16, 20, 29, 38, 40, 83, 84, 103, 113, 115, 209, 228, 229, 238, 270, 311, 369, y 315 numerales 1, 2, y 3, de la Constitución Política de Colombia, la Sala encuentra que el sustento de la violación de dichas disposiciones superiores se fundamentó en que la Resolución 0108 de 2022 aplicó la Ley 743 de 2002 la cual está derogada.

78. Al respecto, se reiteran los argumentos expuestos en los párrafos anteriores, en el entendido de que el acto demandado modificó únicamente el artículo 6 de la Resolución 1513 de 2021, cuyo sustento normativo es la Ley 743 de 2002, pues fue expedida con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 2166 de 2021 y que, adicionalmente, el párrafo transitorio del artículo 36 *ejusdem* introdujo una transición normativa en relación con las elecciones de dignatarios en el año 2021-2022.

79. En ese sentido, no se observa el desconocimiento de las normas constitucionales alegadas por la parte accionante.

2.5. Falsa motivación

80. Respecto a la falsa motivación, vale la pena recordar que esta Corporación ha definido el alcance de la misma como causal de nulidad, así²⁶:

“(…) es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad”²⁷.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera - Sub Sección B, sentencia del 6 de abril de 2011, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, Rad. 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483). En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de agosto de 2017, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 13001-23-33-000-2016-00051-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de marzo de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00049-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 13 de mayo de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2019-00024-00 (principal), 11001-03-28-000-2019-00034-00.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de marzo de 2000, Exp.1998-0503-01-9772, M.P. Daniel Manrique Guzmán.



En sentencia de 19 de mayo de 1998 la Sección Segunda puntualizó lo siguiente en relación con la falsa motivación de los actos administrativos:

“(..) La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable (...)”²⁸.

En conclusión, la falsa motivación se presenta cuando los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas o porque el autor del acto le ha dado a los hechos un alcance que no tienen²⁹.”

81. En el caso concreto, los demandantes alegaron que, con la expedición de la resolución cuestionada, se incurrió en la referida causal de nulidad por dos razones:

82. En primer lugar, por cuanto en sus consideraciones, la Resolución 0108 del 2022, se fundamentó en los artículos 3º y 20 de la Ley 743 del 2022, los cuales fueron derogados por la Ley 2166 del 2021, como lo establece su artículo 109.

83. En segundo lugar, debido a que tuvo como motivación, lo señalado en el artículo 2.3.2.2.2. del Decreto 1066 del 2015, el cual, a su juicio, quedó derogado por el artículo 109 de la Ley 2166 del 2021, que dispone:

ARTÍCULO 109. Vigencia. *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley [743](#) de 2002 y demás normas que le sean contrarias.*

84. De la revisión de los motivos expuestos en el acto administrativo objeto de estudio se observa que en el mismo se consignó lo siguiente:

“Que conforme a la función asignada a este Ministerio, el ordenamiento jurídico contempló unas finalidades de la vigencia que deben ser garantizadas en favor de los Organismos de Acción Comunal, que se enmarcan en el artículo 2.3.2.2.2. del Decreto 1066 de 2015:

1. Velar porque las organizaciones comunales apliquen en todos sus trámites y actuaciones los principios que rigen la ley comunal, de acuerdo con lo señalado en los artículos 3 y 20 de la Ley 743 de 2002 (...)”

85. Ahora, el artículo 3 de la Ley 743 de 2002 establecía los principios rectores del desarrollo de la comunidad y el 20 de dicho cuerpo normativo los principios que orientan a los organismos comunales.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 19 de mayo de 1998, expediente 10051, M.P. Clara Forero de Castro.

²⁹ Sobre la falsa motivación puede consultarse la sentencia de 25 de febrero de 2009, M.P. Miriam Guerrero de Escobar, expediente 15797.



86. Al respecto la Sala encuentra que, la motivación del acto administrativo no puede leerse de forma aislada, como lo pretende hacer la parte actora, pues los considerandos, en su integridad, constituyen el fundamento de la disposición allí adoptada.

87. Esto quiere significar que, para entender el sustento de la decisión de la administración, es necesario tener en cuenta la totalidad de las motivaciones.

88. Así, de la lectura integral y completa del acto, se observa que el Ministerio del Interior hizo referencia al artículo 113 de la Constitución Política, para indicar que las funciones de vigilancia, inspección y control que ejercen las gobernaciones y las alcaldías sean distritales o municipales deben funcionar de forma armónica con aquel.

89. Luego, expuso que dichas funciones fueron contempladas por primera vez en la Ley 753 de 2002 y, acto seguido, hizo referencia al artículo 2.3.2.2.2. del Decreto 1066 de 2015 en el aparte antes transcrito, frente a la atribución de vigilancia.

90. Con posterioridad, resaltó que ante la situación de pandemia por el COVID-19 expidió la Resolución 1513 de 2021, la cual se vio precedida de la Ley 2166 del 18 de diciembre de 2021 y citó expresamente el parágrafo transitorio de su artículo 36.

91. Dicho recuento normativo, no puede traducirse en el desconocimiento de la derogatoria de la Ley 743 de 2002, como lo pretende hacer valer la parte demandante, sino que, por el contrario, se observa que el Ministerio del Interior fundamentó la necesidad de modificar el artículo 6 de la Resolución 1513 de 2021 precisamente en el parágrafo transitorio del artículo 36 de la Ley 2166 de 2021, así como en el deber de facilitar la elección de los dignatarios de los organismos de acción comunal de primer grado que no lograron desarrollar su proceso electoral conforme al cronograma señalado en la resolución modificada, por causa del COVID-19.

92. Afirmar lo contrario, sería desconocer el tránsito legislativo que tuvo lugar al momento en que se expidieron los actos administrativos ya mencionados, máxime si se tiene en cuenta que, de no haberse realizado, el acto carecería de la contextualización necesaria, esto es, del panorama jurídico y la situación fáctica que llevó a la cartera ministerial a modificar el artículo 6 de la Resolución 1513 del 22 de septiembre de 2021.

93. En consecuencia, no se configura la causal de nulidad alegada por falsa motivación, por lo cual el cargo será negado.



2.6. Expedición irregular

94. Cuando se hace referencia a la mencionada causal de nulidad, se alude a irregularidades en el trámite de expedición del acto definitivo, en la omisión o desconocimiento de las etapas y/o exigencias procedimentales para que pueda surgir a la vida jurídica, es decir, en el irrespeto de las formas propias de cada procedimiento, que tienen como propósitos garantizar a los destinatarios de la decisión final el derecho de audiencia y defensa, la posibilidad de conocer y participar en las actuaciones previas a aquélla, así como establecer condiciones mínimas que contribuyan a una manifestación definitiva de la voluntad la administración acorde con el ordenamiento jurídico y la debida valoración de los supuestos de hecho³⁰.

95. Sobre esta causal de nulidad, la Sección Quinta del Consejo de Estado recientemente precisó:

“La expedición de un acto administrativo debe respetar el debido proceso, es decir, el conjunto de formalidades o normas adjetivas que señalan los requisitos, etapas y trámites que se deben observar para su formación, a fin de salvaguardar la veracidad de su contenido, la igualdad entre los interesados y la publicidad, entre otras garantías del debido proceso, en especial frente a los actos de carácter particular y reglado; no tanto así en relación con los generales, reglamentarios y discrecionales o los de ejecución inmediata por razones de orden, salubridad o calamidad pública. Esta Sala ha considerado que este vicio de nulidad se materializa cuando:

1. (...) La decisión de la administración viole las normas de orden adjetivo, las cuales establecen el procedimiento para su formación o la forma como éste debe presentarse.
2. Cuando el acto es expedido con vicios en el trámite debe verificarse si éstos son de una suficiencia tal que afecten el sentido de la decisión.
3. Si la irregularidad en el proceso logra afectar la decisión por cuanto es sustancial o trascendente, el acto será anulable por expedición irregular (...).³¹

Por último, vale aclarar que, en virtud de los principios de eficacia y economía no toda irregularidad en el trámite de formación de un acto tiene la virtualidad de anularlo sino solo aquellas que transgreden las garantías procesales que protegen los derechos subjetivos de los administrados y que, por tanto, integran lo que se conoce como el debido proceso sustantivo”³².

96. En relación con la anterior causal de nulidad, el Consejo de Estado, especialmente la Sección Quinta, ha distinguido entre actos electorales y de contenido electoral, a fin de precisar que los primeros son los contentivos de la elección, nombramiento o llamamiento, es decir, de la decisión final, mientras los

³⁰ En tal sentido ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Rad. 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de julio de 2019, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 08001-23-31-000-2003-01881-01.

³¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 27 de octubre de 2016, rad. 11001-03-28-000-2010-00007-00, M. P. Mauricio Torres Cuervo.

³² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de septiembre de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02. Reiterado en la sentencia del 27 de octubre de 2021. M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. **76001-23-33-000-2020-00002-02**



segundos son los que establecen las competencias de las autoridades que intervienen en el trámite, aquellos que regulan el proceso de designación, los que prevén las condiciones mínimas que deben respetarse, y desde luego, los dictados en el procedimiento antes de la decisión definitiva, es decir, los que propician, impulsan y allanan el camino a la designación³³.

97. En el caso concreto, si bien la parte actora hizo referencia a la causal de expedición irregular, lo cierto es que el hilo argumentativo elevado está dirigido a comprobar la configuración de las causales de violación de la norma superior y falsa motivación, las cuales ya fueron estudiadas en los acápites anteriores.

98. En efecto, los demandantes señalaron que el acto demandado “*se expidió de forma irregular, al dar vida a la Ley 743 del 15/06/2002 por intermedio del citado artículo 2, para conservar la vigencia e integridad de toda la Resolución 1513 del 22/09/2021, con excepción del artículo seis, generando caos y la inseguridad jurídica.*” (sic a lo transcrito)

99. Incluso, afirmaron que el acto era nulo, “*porque fue expedido en forma irregular por falsa motivación*”.

100. Así las cosas, en atención a que dichos argumentos ya fueron resueltos con suficiencia, y a que no se alegó en concreto un vicio de esta naturaleza en los términos indicados en los párrafos anteriores, no se realizará ninguna consideración adicional en relación con la causal de expedición irregular.

2.7. Conclusión

101. La Sala negará la nulidad de la Resolución 0108 del del 26 de febrero de 2022, expedida por el Ministerio del Interior, en atención a que no se configuraron las causales de nulidad alegadas por infracción de norma superior, falsa motivación y expedición irregular.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de nulidad de la Resolución 0108 del del 26 de febrero de 2022, expedida por el Ministerio del Interior por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

³³ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de noviembre de 1994, M.P. Miguel González Rodríguez, exp. N° 3104. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de octubre de 2008, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón, exp. No. 2008-00008-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Mauricio Torres Cuervo, exp. No. 2011-00717-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 22 de agosto de 2016, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-25-000-2016-00137-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto 17 de septiembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00134-00.



Radicación: 11001-03-28-000-2022-00329-00
Demandantes: Mario Jesús González González y otro
Demandado: Ministerio del Interior

SEGUNDO: TENER COMO COADYUVANTE al señor Sergio Acuña Carreño de conformidad con los motivos indicados en esta decisión.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales, que en contra de la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”