

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION PRIMERA  
SUBSECCION B**

Bogotá DC, cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Expediente:** 250002341000202200161- 00  
**Demandante:** ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
**Demandado:** DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
**Medio de control:** ELECTORAL  
**Asunto:** TERMINACIÓN DEL PROCESO POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA

Le correspondería al Despacho decidir si se convoca a la audiencia inicial, conforme al artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) o se ordena el trámite de sentencia anticipada establecido en el artículo 182 A *idem*, pero se observa, conforme a lo informado y aportado por la parte actora, que se ha presentado en este caso concreto la figura de carencia actual de objeto por sustracción de materia, generadora de la declaratoria de terminación del proceso, como se pasa a explicar.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1) De la lectura de la demanda se tiene que el objeto de las pretensiones está dirigido a que se declare la nulidad del Decreto 044 de 17 de enero de 2022, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presidente de la República, a través del cual se designó provisionalmente a David Felipe Pérez Tovar en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá,

formulando para el efecto como cargos de nulidad los siguientes: a) “procedencia de la acción electoral en los casos de reubicación y/o traslado”; b) “infracción de norma superior desconocimiento del principio de especialidad, artículo 60 del decreto ley 274 de 2000”; c) “desconocimiento del principio de publicidad, artículo 3 numeral 3 de la ley 1437”; y d) “falsa motivación del acto administrativo” (archivo 01 expediente electrónico).

2) Por auto de 22 de marzo de 2022, fue admitida la demanda en única instancia (archivo 06 expediente electrónico).

## 1.2. Las contestaciones

**El Ministerio de Relaciones Exteriores** contestó la demanda (archivo 09 expediente electrónico), oponiéndose a la totalidad de cargos formulados con la demanda por estimar que el acto administrativo demandado se ajusta a las leyes vigentes, motivo por el cual se opone a las pretensiones de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

El Despacho es competente para definir con lo manifestado y aportado por la parte actora (archivo 11 expediente electrónico) si en este caso concreto se presenta la figura de carencia actual de objeto por sustracción de materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, que establece:

***“De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:***

1. *Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.*
2. *Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:*
  - a) *Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;*
  - b) *Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;*

Exp. No. 250002341000202200161- 00  
Actor: Adriana Marcela Sánchez Yopasá  
Medio de control electoral

- c) *Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;*
- d) *Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;*
- e) *Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;*
- f) *En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;*
- g) *Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;*
- h) *El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.*

**3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja».**

Debe aclararse que el numeral 2.º del artículo 243 incluye como auto para proferir en Sala “*el que por cualquier causa ponga fin al proceso*”, en el que encuadra la declaratoria de terminación del proceso, pero debe tenerse en cuenta que este asunto se tramita en *única instancia* (archivo 06 expediente electrónico) y el artículo 125 literal g) lo consagra como auto de Sala para cuando la decisión se profiera “*en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas*”. Por tal razón, en esta instancia el auto en este caso concreto es competencia del magistrado ponente.

## **2.2. Caso concreto**

De conformidad con lo manifestado y aportado por la parte actora al expediente, en donde puso de presente lo siguiente: “*(...) me permito allegar al Despacho: Copia del Decreto 698 del 5 de mayo del año 2022, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores, “Decreta... Derógase expresamente y en su totalidad el Decreto 044 del 17 de enero de 2022, por medio del cual se designó en provisionalidad al señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.121.871.120, al cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá, de acuerdo a lo*

*expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.*” (archivo 11 expediente electrónico), corresponde al Despacho determinar si en este caso concreto se presenta o no la figura de carencia actual de objeto por sustracción de materia y, por tanto, si hay lugar o no a terminar y archivar el proceso de la referencia en el que se solicita la nulidad del Decreto 044 de 17 de enero de 2022, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presidente de la República, a través del cual se designó provisionalmente a David Felipe Pérez Tovar en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá.

### **2.3. De la carencia actual de objeto por sustracción de materia**

1) El Despacho estima necesario resaltar que, sobre la procedencia de la figura denominada *“carencia actual de objeto por sustracción de materia”* en el medio de control de nulidad electoral, la Sección Quinta del Consejo de Estado había sostenido diferentes posiciones a saber:

a) Unas concluyendo que era viable decretarla si el acto electoral no había surtido efectos jurídicos, es decir, si el beneficiario del acto no tomó posesión del cargo. Al respecto se precisó lo siguiente<sup>1</sup>:

***“Advierte la Sala que por esta razón, el acto acusado en este proceso no produjo efectos jurídicos puesto que es claro que el señor Londoño Guevara no se posesionó como diputado de la Asamblea, ni podría posesionarse por la declaratoria de vacancia de la curul dispuesta por la resolución 007 de enero siete (7) de 2016 expedida por el presidente de la Asamblea.***

***Concluye la Sala que en este caso operó la sustracción de materia debido a que el acto demandado no surtió efectos jurídicos, lo cual hace que exista carencia actual de objeto para el estudio de su legalidad.”*** (se resalta).

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Exp. 66001-23-33-000-2015-00483-01 (Acumulado). Sentencia del 27 de octubre de 2016. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

b) Otras en las que concluyó que también era viable decretarla aun en los casos en que el acto había surtido efectos<sup>2</sup>.

c) Posteriormente, retomó la primera posición, es decir, afirmó que era viable la figura de carencia actual de objeto cuando el acto no surtió efectos jurídicos, es decir, no se posesionó en el cargo. En esa ocasión se expuso lo siguiente<sup>3</sup>:

**“Así, se pueden presentar situaciones que permiten predicar la existencia de actos pasibles del medio de control de nulidad electoral que, posteriormente, escapan a la necesidad de un control porque no obstante haber nacido a la vida jurídica, nunca irradiaron efectos, como sucede en aquellos casos en que el beneficiario del acto no tomó posesión del cargo”** (se destaca).

2) Por estas diferentes posiciones, en sentencia de unificación del 24 de mayo de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado adoptó el criterio de que la figura de carencia actual de objeto por sustracción de materia procede cuando el acto no haya surtido efectos jurídicos. Expuso sobre el particular<sup>4</sup>:

“(…)

**Considera esta Sala de Decisión que para dilucidar este tipo de asuntos se debe atender el criterio previsto en la jurisprudencia de la Sala Plena<sup>5</sup> y de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>6</sup>, en cuanto a que si el acto demandado no surtió efectos y no se encuentra vigente opera la carencia de objeto por sustracción de materia. Al respecto se explicó:**

**“Concluye la Sala que en este caso operó la sustracción de materia debido a que el acto demandado no surtió efectos jurídicos, lo cual hace que exista carencia actual de objeto para el estudio de su legalidad.**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. radicación 11001-03-28-000-2015- 00048-00. Sentencia del 13 de octubre de 2016. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta sentencia de 3 de noviembre de 2017. M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 200012339000201600591-02.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación 47001-23-33-000-2017-00191-02. Sentencia de Unificación del 24 de mayo de 2018. CP. Rocío Araujo Oñate.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de julio 19 de 2016, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente No. 11001-03-25-000-2015-01042-00.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre 2017, CP. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 66001-23-33-000-2015-00483-01, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2016, C.P. Rocío Araujo Oñate, radicación 81001-23-33-000-2012-00039-04.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que la Sala Plena de esta corporación adoptó un criterio según el cual <<De acuerdo con la jurisprudencia contencioso administrativa de esta Corporación, si las causas que originaron el ejercicio del medio de control desaparecen, **el juez debe declararse inhibido para resolver el asunto ya que no hay objeto que se sujete a una sentencia.** Lo anterior, porque la sustracción de materia, admitida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo como causal para inhibirse, opera cuando la relación sustancial o material que originó la litis ha variado de sentido, o incluso desaparecido.

Ahora bien, en materia de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional reiteradamente también se ha servido de la teoría de la sustracción de materia para determinar su competencia al momento de estudiar demandas de constitucionalidad contra normas derogadas. (...) En conclusión, la Corte Constitucional se ha declarado incompetente para conocer una acción de inconstitucionalidad por sustracción de materia, cuando la norma (1) se encuentra derogada y (2) no produce efectos”

(...).

**Teniendo en cuenta los pronunciamientos judiciales de esta alta corporación, resulta imperativo terminar el proceso en la etapa inicial, cuando se pretenda la nulidad de un acto electoral o administrativo que ha sido despojado de sus efectos y que por tal circunstancia jamás produjo efectos jurídicos dado que, la razón de ser del proceso desaparece puesto que no tiene materia que controlar dado que en su vigencia no surtió efectos, conllevando con ello a que la decisión en uno u otro caso no redunde en la salvaguarda de los derechos ciudadanos.**

(...).

Por otra parte y si el acto acusado produjo efectos y no se encuentra vigente, el juez contencioso administrativo aún en el evento en que haya sido retirado del ordenamiento jurídico<sup>7</sup>, mantiene su competencia para conocer de su legalidad porque, su exclusión jurídica impide que el acto se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto tuvo eficacia.

Por lo anterior, un acto administrativo retirado del ordenamiento jurídico que produjo efectos jurídicos en el tiempo y en el espacio es susceptible de control por la jurisdicción contencioso administrativa, quien formalmente decidirá si dicho acto excluido fue expedido en su momento observando los elementos de validez: competencia, objeto, forma, causa y finalidad. De esta manera, no podría configurarse la denominada sustracción de materia<sup>8</sup> y se impone por parte del operador judicial su resolución de fondo en la sentencia.

<sup>7</sup> Como en el caso en concreto, que el acto demandado fue revocado por el Concejo Distrital de Santa Marta.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2016, C.P. Rocío Araujo Oñate, radicación 81001-23-33-000-2012-00039-04.

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: CONFIRMAR** la sentencia del 24 de enero de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena que negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral instaurada por el señor Palacios Castañeda.

**SEGUNDO: Unificar posición en el sentido de que si el acto demandado no produjo efectos jurídicos opera la carencia de objeto por sustracción de materia, caso en el cual el funcionario judicial deberá terminar el proceso en su etapa inicial evitando dictar sentencia inhibitoria. Por el contrario, si el acto acusado produjo efectos, el juez contencioso administrativo deberá decidir si se desvirtúa o no la presunción de legalidad cuando el acto tuvo eficacia, estudio que se hará en la sentencia.**” (se resalta).

3) Por último, en sentencia reciente de 18 de febrero de 2021<sup>9</sup>, la Sección Quinta del Consejo de Estado reiteró el criterio de la citada sentencia de unificación, para precisar que esta reconoció de forma indirecta que una de las circunstancias en la que los actos electorales pueden verse desprovistos de efectos jurídicos enjuiciables, se materializa luego de que el elegido no toma posesión del empleo para el cual fue designado. Al respecto, precisó lo siguiente:

**“En el marco de este dilema, y propendiendo por la seguridad jurídica, la Sección Quinta unificó su criterio en los términos que se reproducen enseguida:**

**“Unificar posición en el sentido de que si el acto demandado no produjo efectos jurídicos opera la carencia de objeto por sustracción de materia, caso en el cual el funcionario judicial deberá terminar el proceso en su etapa inicial evitando dictar sentencia inhibitoria. Por el contrario, si el acto acusado produjo efectos, el juez contencioso administrativo deberá decidir si se desvirtúa o no la presunción de legalidad cuando el acto tuvo eficacia, estudio que se hará en la sentencia.”** (Negrilla fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, se establecieron reglas jurisprudenciales que tienen como punto de inflexión la producción de

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación: 73001-23-33-000-2020-00045-01. Sentencia del 18 de febrero de 2021. CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

efectos por parte de la decisión administrativa o electoral que se escruta, manifestando que –es lo que interesa para la solución de este asunto– que cuando ello no suceda lo procedente será, en todos los eventos, la declaratoria de carencia de objeto por sustracción de materia, evitando con ello el desgaste del aparato jurisdiccional.

**Igualmente, la sentencia de unificación de 24 de mayo de 2018 reconoció, de forma indirecta, que una de las circunstancias en las que los actos electorales pueden verse desprovistos de efectos jurídicos enjuiciables, se materializa luego de que el elegido no toma posesión del empleo para el cual fue designado y que, por el contrario, cuando ella tiene lugar, la Jurisdicción puede emprender el estudio propio del medio de control de nulidad electoral.**

Así, se sostuvo en la sentencia de unificación referida:

*“De lo expuesto se tiene que la Resolución N° 68 de 6 de junio de 2017- dejó sin efectos la elección demandada y a partir de esa fecha el acto acusado no está produciendo ningún efecto jurídico. Sin embargo, en el plenario se encuentra el Acta No. 43, correspondiente a la sesión ordinaria del Concejo Distrital de Santa Marta celebrada el 17 de abril de 2017, en la que se llevó a cabo la elección, posesión y juramentación del Contralor Distrital de Santa Marta para el período del 17 de abril al 31 de diciembre de 2019. En tal virtud se encuentra probado que, a pesar de que la Resolución N° 68 de 6 de junio de 2017- dejó sin efectos la elección demandada, **ésta sí surtió efectos desde el 17 de abril de 2017-fecha de la posesión** – hasta el 6 de junio de 2017- fecha de expedición de la Resolución 68 de 2017.”* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

(...).

**En consecuencia, al estar probado en el proceso que la demandada no tomó posesión del cargo y que el acto de elección no fue eficaz y, por ende, no produjo efectos, se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima, que resolvió declarar probada la excepción de “carencia actual de objeto por sustracción de materia” y, por ende, ordenó la terminación del proceso.”** (subrayado del texto original – se resalta).

4) Ahora bien, en este caso concreto, la parte actora, mediante escrito radicado el 19 de junio de 2022 (archivo 11 expediente electrónico), allegó copia del Decreto 698 de 5 de mayo de 2022 expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presidente de la República, en donde se dispuso lo siguiente:

“(...).



**Que mediante Decreto 044 del 17 de enero de 2022, se nombró con carácter provisional al señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.121.871.120, al cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá.**

Que mediante oficio S-GAPT-22-001215 del 20 de enero de 2022, enviado a través de correo electrónico el 21 de enero, el señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR fue comunicado del nombramiento como Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15.

Que mediante comunicación del 27 de enero de 2022, el señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR manifestó su aceptación de la designación del cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá.

**Que mediante comunicación del 10 de febrero de 2022, el señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR, solicitó prórroga para tomar posesión del cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, para lo cual se expide la Resolución 1038 del 15 de febrero de 2022 con fecha máxima para tomar posesión 01 de marzo de 2022.**

**Que mediante comunicación del 28 de febrero de 2022, el señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR, solicitó prórroga para tomar posesión del cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, para lo cual se expide la Resolución 1442 del 01 de marzo de 2022 con fecha máxima para tomar posesión 15 de marzo de 2022.**

**Que mediante comunicación del 14 de marzo de 2022, el señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR, solicitó prórroga para tomar posesión del cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, para lo cual se expide la Resolución 1847 del 14 de marzo de 2022 con fecha máxima para tomar posesión 01 de abril de 2022.**

**Que mediante comunicación del 31 de marzo de 2022, el señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR, solicitó prórroga para tomar posesión del cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, para lo cual se expide la Resolución 2316 del 01 de abril de 2022 con fecha máxima para tomar posesión 18 de abril de 2022.**

**Que el día 18 de abril el señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR no se presentó a tomar posesión en el Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá, ni se recibió comunicación solicitando prórroga.**

Que en mérito de lo expuesto,

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1°.\_ Derogatoria. Derógase expresamente y en su totalidad el Decreto 044 del 17 de enero de 2022, por medio del cual se designó en provisionalidad al señor DAVID FELIPE PÉREZ TOVAR, identificado con cédula de ciudadanía. NO.1.121.871.120, al cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.**

(...)." (se destaca).

Del citado acto administrativo se tiene que, si bien el demandado David Felipe Pérez Tovar, mediante el Decreto 044 de 17 de enero de 2022, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, fue designado provisionalmente en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá, lo cierto es que no tomó posesión del cargo, por lo que finalmente el acto acusado fue derogado.

5) En ese orden, es claro que en este caso concreto el acto administrativo demandado no produjo efectos jurídicos, puesto que el señor David Felipe Pérez Tovar no se posesionó como Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Toronto, Canadá. Por ello, conforme a lo dispuesto por la Sentencia de Unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado analizada, el Despacho concluye que en este caso operó la sustracción de materia, debido a que el acto demandado no surtió efectos jurídicos, lo cual lleva a la carencia actual de objeto para el estudio de su legalidad.

6) Así las cosas, en atención a que se encuentra configurada la figura de carencia actual de objeto por sustracción de materia, se impone al Despacho declarar terminado el proceso de la referencia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

Exp. No. 250002341000202200161- 00  
Actor: Adriana Marcela Sánchez Yopasá  
Medio de control electoral

### RESUELVE:

1.º) **Decretase** la terminación del proceso de la referencia por la existencia de carencia actual de objeto por sustracción de materia, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2.º) **Reconócese** personería jurídica para actuar dentro del proceso de la referencia al doctor Mauricio José Hernández Oyola como apoderado de la parte demandada Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos del poder a él conferido visible archivo 09 del expediente electrónico.

3.º) Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*