

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 2 MAR. 2020Auto Interlocutorio No. 77**MAGISTRADA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTALORA**

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL
EXPEDIENTE:	76001-33-33-020-2019-00150-01
DEMANDANTE:	HECTOR FABIO CARDONA GARCÍA
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
ASUNTO	RECHAZA DEMANDA POR CADUCIDAD - CONFIRMA

Aprobada en Sala y Acta de la fecha. Convocatoria No. ____ del

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resuelve el recurso apelación propuesto por la parte demandante, contra el auto interlocutorio No. 615 del 19 de julio de 2019 proferido por el Juzgado Veinte Administrativo Mixto del Circuito de Cali, que rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, a través de apoderado judicial, el señor HECTOR FABIO CARDONA GARCÍA demandó al Departamento del Valle del Cauca y solicitó¹ la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Oficio nro. 2100-208329 SADE 835439 del 8 de octubre de 2014 expedido por la Secretaria de Gestión Humana y Desarrollo Institucional del Departamento del Valle, que negó la solicitud de reintegro al último cargo desempeñado en la entidad
- Resolución nro. 062 del 12 de marzo de 2015, que ratifica la negativa sustentada en el oficio anterior.
- Acto ficto o presunto configurado por el silencio negativo, frente al recurso de reposición en subsidio de apelación presentado contra la decisión anterior.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene a la entidad territorial el reintegro al último cargo detentado o a uno equivalente o similar, además del reconocimiento y pago de los salarios, primas y demás factores dejados de percibir, así como a reliquidación de los salarios, las prestaciones sociales y reliquidación de cesantías y pensión, valores que deben ser ajustados conforme al incremento anual.

¹ Ver folios 9-11

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 615 del 19 de julio de 2019², el Juzgado Veinte Administrativo Mixto del Circuito de Cali, resolvió rechazar la demanda por haber operado la caducidad.

Luego de analizar la nulidad de los actos generales y citar jurisprudencia del Consejo de Estado en casos de reestructuración de entidades, advirtió que el acto concreto y particular a través del cual se definió la supresión del cargo que ocupaba el demandante, está contenido en el Decreto No.1867 del 22 de noviembre de 1999, y por tanto este debió ser el acto demandado. La parte actora tenía un término de cuatro meses posteriores a la fecha de notificación del oficio No. 1867 del 22 de noviembre de 1999, para acudir a la jurisdicción en procura de que se declarara su ilegalidad, es decir, hace más de diecinueve años, siendo claro que la demanda fue presentada por fuera del termino establecido.

Indicó además que, si bien es cierto a través de los actos demandados se dio respuesta a la petición de reintegro elevada por el actor, con éstos no se decidió la supresión y desvinculación y en tal sentido, no son susceptibles de control jurisdiccional, es decir, no tienen la virtualidad de revivir los términos de caducidad del medio de control.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

La parte recurrente³ solicitó que sea revocada la providencia mediante la cual se dispuso el rechazo de la demanda; en su lugar, se disponga la admisión de la demanda y de manera subsidiaria conceda el recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo. Como sustento de su pedimento, expuso los siguientes argumentos:

Adujo que, en el presente caso, se está frente a un evento de pérdida de ejecutoriedad de un acto administrativo (Decretos No. 1867 de diciembre 22 de 1999 y 0015 del 21 de enero de 2000), en donde la consecuencia, es que “produce efectos ex tunc, esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto”, según lo dispuesto en sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente Ruth Stella Correa, 5 de julio de 2000⁶, radicación No. 25000-23-26-000-1999-00482-01 (21051).

Señaló que el Consejo de Estado en reciente análisis sobre el término de caducidad de los actos fictos o presuntos derivados del silencio administrativo, preciso que debe entenderse como respuesta negativa a lo solicitado, y opera tanto en relación con la petición inicial, como en relación con los recursos que se

² Folios 52-54

³ Folios 56-59



Radicación : 2019-00150-00
 Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante : HECTOR FABIO CARDONA GARCÍA
 Demandado : DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

3

interpongan en debida forma en vía gubernativa. Además arguyó, que los actos fictos o presuntos derivados del silencio administrativo no se encuentran sujetos a ningún término de caducidad, habida cuenta que la administración no pierde competencia para pronunciarse sobre la petición o el recurso interpuesto

V. CONSIDERACIONES

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer si frente a la demanda de la referencia ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Para tal propósito, es menester determinar, en primer término, si es susceptible de control jurisdiccional el acto que resuelve una petición tendiente a la declaratoria de la pérdida de ejecutoriedad de un acto administrativo de carácter general, con sustento en el cual se dispuso el retiro de un servidor público y que fue declarado nulo posteriormente.

Para resolver el problema jurídico, se realizará un recuento normativo y jurisprudencial acerca de los efectos de las sentencias que disponen la declaratoria de nulidad de actos administrativos de carácter general, la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos y el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

- **EFFECTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS QUE DISPONEN LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.**

En principio, las sentencias que declaren la nulidad de un acto administrativo tienen efectos *ex tunc*, es decir, las cosas se retrotraen al estado anterior a la emisión del acto anulado. No obstante, dicha premisa no resulta aplicable cuando se trata de situaciones jurídicas ya consolidadas, comoquiera que estas no pueden verse afectadas por la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter general. Al respecto, el Consejo de Estado ha dicho:

“Respecto a los efectos de las sentencias de nulidad proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa, ha sido reiterada la jurisprudencia de ésta Corporación al precisar que éstos son “ex tunc”, es decir, que producen efectos desde el momento en que se profirió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban, antes de la expedición del acto. Igualmente se ha señalado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre un acto de carácter general, afecta las situaciones que no se encuentren consolidadas, esto es, que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Efectivamente la ley, precisamente en aras del principio de la seguridad jurídica, que critica el demandante, ha querido que las situaciones particulares no queden indefinidamente sometidas a la controversia jurídica y para ello ha establecido plazos dentro de los cuales se puede solicitar la

*revisión de las actuaciones administrativas y de encontrarse violatorias de normas superiores, para excluirlas del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado. **La declaratoria de nulidad de un acto administrativo general si bien como ya se vio tiene efectos retroactivos, no implica que se afecten los actos particulares que se hayan expedido con base en la norma anulada**, si de otro lado se han utilizado los medios jurídicos para controvertir la decisión y se ha resuelto sobre ella o simplemente porque se han vencido los plazos para su impugnación con anterioridad a la fecha del fallo, pues éste no tiene como consecuencia revivir términos que otras disposiciones consagran para su discusión administrativa o jurisdiccional o para que el acto quede en firme”.⁴*
(Subrayas fuera del texto)

En ese orden de ideas, las actuaciones surtidas durante la vigencia de un acto administrativo general, si no fueron discutidas dentro de la oportunidad que la ley confiere para tal fin, no pueden revisarse con posterioridad amparándose en la declaratoria de nulidad de la decisión anulada que las sustentaba.

• LA PÉRDIDA DE EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 92 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con el artículo 91 ibídem, es procedente oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de ejecutoriedad y también es factible que esta jurisdicción estudie la legalidad de los actos que sufrieron el decaimiento; no obstante, dichas posibilidades respectivamente están supeditas que la situación no se encuentre consolidada y que el acto administrativo de carácter particular haya sido demandado dentro del término legal.

Lo anterior fue sustentado por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

“(…) En los términos del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí mismo sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración. Debe precisarse que la pérdida de la fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de ejecutar los actos propios de la administración para cumplir lo ordenado por ella misma. En efecto, en los términos del artículo 92 ibídem, los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de ejecutoriedad, lo cual debe realizarse antes de su ejecución, o dentro del término establecido por la Ley para atacar los actos en sede judicial, siempre y cuando la situación particular no se encuentre consolidada, de lo contrario no son afectados por la decisión anulada. Es de señalar además que esta jurisdicción puede pronunciarse sobre la legalidad de los actos que sufrieron el decaimiento, en razón a los efectos que se dieron cuando el mismo estuvo vigente, no obstante para que ello ocurra, el acto administrativo de carácter particular

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejera ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA, providencia del cinco (5) de mayo de dos mil tres (2003), Radicación número: 11001-03-27-000-2001-0243-01(12248), Actor: JUAN GUILLERMO SALDARRIAGA SANIN, Demandado: LA NACIÓN – DIAN



Radicación : 2019-00150-00
 Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante : HECTOR FABIO CARDONA GARCÍA
 Demandado : DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

5

y concreto debe ser demandado en el término señalado por la ley.

En efecto, en los términos del artículo 92 ibídem, los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de ejecutoriedad, lo cual debe realizarse antes de su ejecución, o dentro del término establecido por la Ley para atacar los actos en sede judicial, siempre y cuando la situación particular no se encuentre consolidada, de lo contrario no son afectados por la decisión anulada. Es de señalar además que esta jurisdicción puede pronunciarse sobre la legalidad de los actos que sufrieron el decaimiento, en razón a los efectos que se dieron cuando el mismo estuvo vigente, no obstante para que ello ocurra, el acto administrativo de carácter particular y concreto debe ser demandado en el término señalado por la ley.(...)»⁵⁶

• LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

En términos generales la caducidad es una sanción legal que opera cuando el administrado excede los plazos que la ley establece para acudir ante la jurisdicción a que se dirima un conflicto. El propósito de dicha figura es garantizar la seguridad jurídica, comoquiera que impide que las situaciones permanezcan indefinidas⁷.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 138 y 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se pretenda la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y el consecuente restablecimiento del derecho, la demanda debe ser incoada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo algunas excepciones señaladas en la ley.

De no cumplirse el anterior requisito, el juez de conocimiento debe proceder al rechazo de la demanda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 169 ibídem, que a su letra reza:

“(...) Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. (...)” (Subraya fuera del texto).*

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 4 de febrero de 2016, Consejero Ponente WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, radicación número 15001-23-33-000-2013-00194-01 (2874-13).

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 4 de febrero de 2016, Consejero Ponente WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicación 15001-23-33-000-2013-00194-01 (2874-13).

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 26 de julio de 2011, Consejero Ponente ENRIQUE GIL BOTERO, radicación número 08001-23-31-000-2010-00762-01 (41037).



5.2. CASO CONCRETO:

En el caso *sub examine*, se observa que el señor HECTOR FABIO CARDONA GARCÍA pretende a través de la demanda incoada, se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el oficio nro. 2100-208329 SADE 835439 del 8 de octubre de 2014, la Resolución nro. 062 del 12 de marzo de 2015 y el acto ficto o presunto que resuelve el recurso reposición y en subsidio de apelación contra el acto anterior; actos administrativos que de manera conjunta niegan la solicitud de reintegro al último cargo desempeñado en la entidad. A título de restablecimiento del derecho solicita además del reintegro al cargo que desempeñaba u otro de superior jerarquía, que se ordene el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que dejó de percibir a raíz de la supresión del cargo que desempeñaba en el mentado ente territorial, ordenada en virtud de los Decretos 1867 del 22 de diciembre de 1999 y 0015 del 21 de enero de 2000⁸.

Revisado el plenario, se observa que el interés del demandante, a través de la solicitud que provocó los actos administrativo demandados⁹, era que fuera declarado el decaimiento del acto administrativo que ordenó su desvinculación, por considerar que los efectos *ex tunc* de la mencionada sentencia debían extenderse hasta éste, en la medida que se sustentaba en las decisiones de la Administración que fueron nulitadas.

Sin embargo, es claro que los efectos *ex tunc* de las sentencias que declaran la nulidad de los actos administrativos de carácter general no recaen sobre las actuaciones administrativas consolidadas antes de dicha declaratoria. Además, solo resulta procedente oponerse a la ejecución de un acto administrativo y solicitar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el estudio de legalidad de los actos que sufrieron el decaimiento, cuando la situación jurídica no se encuentre consolidada y el acto de carácter particular haya sido demandado dentro del término legal.

En este punto, vale la pena mencionar que el Consejo de Estado, al resolver un asunto similar al que nos atañe, señaló que los efectos de la sentencia que anula los actos no puede usarse por la parte demandante como mecanismo para revivir términos legales que ya se encuentran precluidos, puesto que de tal modo se está infringiendo el principio de seguridad jurídica¹⁰.

En ese orden de ideas, se concluye que los actos administrativos demandados, no son susceptibles de control judicial y el acto cuya nulidad debió solicitar la parte demandante a través del presente medio de control es el Decreto No. 1867 del 22 de mayo de 1999, puesto que, fue dicho acto el que dispuso la supresión del cargo de supervisor técnico que este desempeñó en el DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.

⁸ Folios 1-11

⁹ Folios 22-28 y 35-40

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 4 de febrero de 2016, Consejero Ponente WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicación 15001-23-33-000-2013-00194-01 (2874-13).



Radicación : 2019-00150-00
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante : HECTOR FABIO CARDONA GARCÍA
Demandado : DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

Sin bien no obra en el expediente constancia de notificación de la mencionada decisión, es evidente que frente a la misma ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, si en cuenta se tiene que el demandante laboró hasta el 28 de febrero de 2000, según lo manifestado en el escrito de demanda¹¹.

En consecuencia, se;

RESUELVE:


PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 615 del 19 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Veinte Administrativo Mixto del Circuito de Cali, que rechazó la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al Juzgado de Origen, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



ZORANNY CASTILLO OTALORA



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

13 MAR 2020

¹¹ Folio 1
Vo.Bo.Secretario
ngg