

NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL – Efecto. Caducidad de medio de control de nulidad y restablecimiento

La declaratoria de nulidad de un acto administrativo general, si bien 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. En las anteriores condiciones, solo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulada, o porque se encontraban en discusión en sede administrativa, o eran objeto de demanda en sede judicial, entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria, excluyendo las situaciones particulares consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada. En conclusión, el oficio demandado no fue el que modificó la situación jurídica de la demandante, pues al momento de la declaratoria de nulidad del artículo segundo literal e) de la Ordenanza 050 de 1999, decretada por el Tribunal Administrativo de Santander mediante providencia del 27 de septiembre de 2007, su situación se encontraba consolidada, razón por la cual no es susceptible de control judicial.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 164

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “A”

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá D.C., marzo seis (06) del año dos mil catorce (2014)

Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00789-01(4385-13)

Actor: LUZ STELLA DOMINGUEZ RODRIGUEZ

Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Apelación Interlocutorio

Con fundamento en los artículos 125 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia de 25 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que rechazó de plano la demanda.

ANTECEDENTES

LUZ STELLA DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó del Tribunal Administrativo de Santander la nulidad del Oficio No. 4518 del 15 de junio de 2012, expedido por el Contralor Departamental de Santander por medio del cual negó el reintegro al cargo que venía desempeñando en la misma entidad, el cual fue suprimido por el Decreto 0401 de 1999.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene el reintegro al cargo que venía desempeñando en la Contraloría Departamental de Santander o a otro de igual o superior categoría e ingresos, y la actualización del escalafón en el régimen de carrera administrativa.

Solicita igualmente, ordenar al Departamento de Santander y a la Contraloría Departamental de Santander, pagar el valor de todos los sueldos, primas, bonificaciones, y demás emolumentos dejados de percibir, desde la desvinculación del servicio hasta la fecha en que sea reintegrada, con el reconocimiento de los incrementos legales, desde que se produjo su retiro.

Ordenar a las demandadas, el pago del valor de todos los aportes o cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en pensiones, salud y riesgos profesionales en los términos de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 691 de 1994.

Igualmente, el reconocimiento y pago de los perjuicios morales y materiales causados con la expedición del acto acusado y que las anteriores condenas deben ser actualizadas conforme a la ley.

Finalmente pretende, se declare que no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios de la actora, para todos los efectos legales y prestacionales.

Fundamenta las pretensiones, en los siguientes hechos:

LUZ STELLA DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, prestó sus servicios a la Contraloría Departamental de Santander, en un cargo de carrera administrativa perteneciente a la planta de personal de dicha entidad.

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia proferida el 11 de noviembre de 2004 confirmada por el Consejo de Estado en providencia dictada el 5 de marzo de 2009, declaró la nulidad del literal e) del artículo segundo de la Ordenanza 050 de 1999, por medio de la cual se ordenó la reestructuración de la Contraloría Departamental de Santander.

Por lo anterior, mediante escrito presentado en ejercicio del derecho de petición, solicitó a la Contraloría Departamental de Santander el reintegro al cargo que desempeñaba y el reconocimiento de salarios y prestaciones dejados de percibir con ocasión de su desvinculación, sin embargo, tal petición fue negada mediante el oficio demandado.

LA PROVIDENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante providencia del 25 de septiembre de 2013 rechazó de plano la demanda por caducidad de la acción, con fundamento en lo siguiente:

La decisión administrativa que lesionó los derechos de la actora, no fue la negativa de incorporación a la planta de personal de la entidad, concretamente el Oficio 4518 del 15 de junio de 2012, sino el Decreto 0401 de 1999, por medio del cual se suprimieron 480 cargos de la planta de personal de la Contraloría Departamental de Santander, es decir, que era contra este acto que la demandante debía entablar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y no lo hizo, razón por la cual ya operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

Consideró el a quo, que la declaratoria de nulidad de la Ordenanza 050 de 1999 en la que se fundó el acto administrativo que finalmente lesionó los derechos de la actora, no tiene incidencia alguna en el término de caducidad del medio de control y en esas condiciones, al existir una decisión inicial en torno a la supresión de su cargo. Las demás peticiones relacionadas con el mismo tema, tienen como único objeto, revivir términos para discutir situaciones jurídicas ya consolidadas.

En gracia de discusión, advirtió el Tribunal, si se hubiera accedido a estudiar la nulidad del oficio aquí demandado, también debería rechazarse por haber operado el fenómeno de la caducidad teniendo en cuenta que no fue demandado dentro de los 4 meses establecidos en el numeral 2° literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, pues el Oficio 4518 es de fecha 15 de junio de 2012, el término de caducidad fue suspendido por la conciliación extrajudicial entre el 12 de octubre y el 22 de noviembre de 2012 y la demanda solo fue presentada hasta el 22 de marzo de 2013, fecha para la cual se había sobrepasado ostensiblemente el plazo para su presentación oportuna.

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

El apoderado de la parte demandante, interpuso el recurso de apelación contra el auto del Tribunal Administrativo de Santander, por las siguientes razones:

La petición presentada por la actora, no contenía solicitud alguna de revocación de ningún acto administrativo, simplemente solicitó a la Contraloría Departamental de Santander su reintegro y el reconocimiento y pago de lo adeudado, petición que fue resuelta desfavorablemente a través del oficio acusado, razón por la cual se demandó su nulidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no para atacar el Decreto 401 de 1999 “*que lesionó en un principio los derechos de la accionante (sic)*” pues este decreto ya no existe en el mundo jurídico.

El artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece el carácter ejecutorio de los actos expedidos por autoridades, en el entendido de que los actos que estén en firme serán suficientes para que las autoridades por sí mismas puedan ejecutarlos de inmediato, es decir, que el Contralor Departamental de Santander una vez comunicada la nulidad de la ordenanza 050 de 1999, debió dejar en firme la planta de personal del 31 de diciembre de 1999 o realizar la restructuración en forma legal, pero no lo hizo, es decir, que la planta de personal aludida hoy se encuentra vigente.

Para resolver, se

CONSIDERA

El problema jurídico gira en torno a establecer si en el presente asunto ocurrió el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción frente al acto administrativo que suprimió la planta de personal de la Contraloría Departamental de Santander y del que le comunicó la desvinculación a la actora, y si es procedente la demanda contra el Oficio que respondió una nueva petición.

El Tribunal Administrativo de Santander, consideró que el acto administrativo que lesionó los derechos de la actora, no fue el oficio demandado sino el acto que suprimió su cargo, es decir, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debió ser dirigida contra este último y no lo hizo, razón por la cual ya operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

Señala la parte actora en su apelación, que la planta de personal de la Contraloría Departamental de Santander se encuentra vigente por virtud de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 5 de marzo de 2009, que declaró la nulidad de la ordenanza 050 de 1999, que fue el fundamento para expedir el acto de supresión de su cargo.

Para efectos de decidir, se tiene lo siguiente:

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece la oportunidad para presentar la demanda y señala en su numeral segundo los casos en que está sujeta a un término, así:

“... 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse 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 las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

...”

Esta Corporación ha señalado en oportunidades anteriores, que para que ocurra la caducidad de la acción solo son necesarios dos presupuestos: el primero, el transcurso del tiempo y el segundo, el no ejercicio de la acción oportunamente, es decir, que una vez empieza a correr el término (con la publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto) lo que ocurra de allí en adelante no tiene la facultad para modificar el plazo señalado en la ley, por consiguiente, al configurarse la caducidad de la acción, la actuación administrativa queda en firme y el afectado ya no tiene incidencia alguna en la eventual declaratoria de nulidad de la normatividad que sirvió de fundamento para dicha actuación, contrario a lo que ocurre con quienes demandaron oportunamente, pues para aquellos no se consolidó su situación jurídica, sino que sigue el proceso hasta que se profiera el fallo definitivo.

En efecto, con el fin de garantizar el principio de la seguridad jurídica, el Consejo de Estado ha querido que las situaciones particulares no queden indefinidamente sometidas a una controversia jurídica, por lo cual ha establecido unos plazos dentro de los cuales se puede solicitar la revisión de las actuaciones administrativas y así establecer si hubo violación de normas superiores para excluirlas del mundo jurídico y restablecer el derecho del afectado.

La declaratoria de nulidad de un acto administrativo general, si bien 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.

En el presente asunto, si bien no se cuestiona la legalidad de los actos administrativos que ordenaron la reestructuración de la planta de personal de la entidad demandada y la desvinculación de la actora, la ilegalidad de un acto administrativo de carácter general no implica *per se* que la decisión judicial afecte la validez de los actos administrativos de carácter particular que se deriven del mismo, los cuales generan unas situaciones que deben ser atacadas y discutidas, dentro de los plazos legalmente señalados para ello.

A lo anterior se agrega, que la nulidad de un acto administrativo general 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, sin afectar las situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo.

En las anteriores condiciones, solo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulada, o porque se encontraban en discusión en sede administrativa, o eran objeto de demanda en sede judicial, entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria, excluyendo las situaciones particulares consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada.

En conclusión, el oficio demandado no fue el que modificó la situación jurídica de la demandante, pues al momento de la declaratoria de nulidad del artículo segundo literal e) de la Ordenanza 050 de 1999, decretada por el Tribunal Administrativo de Santander mediante providencia del 27 de septiembre de 2007, su situación se encontraba consolidada, razón por la cual no es susceptible de control judicial.

En las anteriores condiciones, se confirmará el auto apelado proferido el 25 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander, que rechazó de plano la demanda por caducidad de la acción.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

CONFÍRMASE el auto del 25 de septiembre de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el cual rechazó la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó LUZ STELLA DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO