

**CONSEJO DE ESTADO****SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO****SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá D. C., mayo tres (3) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN NÚMERO:** 11001-03-15-000-2017-02712-01

**ACTOR:** CLAUDIA PATRICIA FORERO CÁCERES

**DEMANDADO:** CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

**ASUNTO:** ACCIÓN DE TUTELA – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandante en contra del fallo del 1º de marzo de 2018, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que decidió:

*“Primero.- NIÉGANSE las pretensiones de la solicitud de tutela interpuesta por la señora Claudia Patricia Forero Cáceres contra el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”.*

*(...)”*

**I. ANTECEDENTES****1. La petición de amparo**

La señora Claudia Patricia Forero Cáceres, en nombre propio, ejerció acción de tutela en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con el fin de que fuera protegido su derecho fundamental al debido proceso presuntamente vulnerado con la expedición de la sentencia del 29 de junio de 2017, mediante el cual se decretó de oficio la caducidad de la acción interpuesta por



la señora Forero Cáceres contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC -, con el fin de que se declarara la nulidad de unos actos administrativos mediante los cuales se le impuso una sanción de destitución inhabilidad general por el término de 10 años y el consecuencial pago de todos los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el retiro del servicio hasta que fuera efectivo el reintegro.

En consecuencia, pretendió que se dejara sin efectos la providencia atacada y se ordenara a la autoridad judicial demandada que profiriera una decisión de fondo, en la cual reconociera el derecho que le asiste.

La solicitud de tutela tuvo como fundamento los siguientes:

## **2. Hechos**

Señaló que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho inició un proceso contencioso administrativo con el fin de que se declarara la nulidad de los actos expedidos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, mediante los cuales se le impusieron una sanción de destitución y una inhabilidad por el término de 10 años. Como consecuencia de dicha nulidad, solicitó el reintegro y el reconocimiento de todos los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir desde el retiro del servicio y hasta que se hiciera efectivo el cumplimiento del fallo.

Precisó que la demanda fue presentada en la ciudad de Medellín y le correspondió por reparto al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Medellín, autoridad judicial que adelantó el trámite procesal hasta el auto mediante el cual decretó las pruebas solicitadas por las parte y, posteriormente, por auto del 4 de marzo de 2011 declaró la falta de competencia funcional para conocer de este y lo remitió al Consejo de Estado.

Indicó que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado avocó conocimiento del proceso en única instancia en el estado en que se encontraba, esto es, una vez decretadas las



pruebas solicitadas por las partes, y dejó a salvo aquellas válidamente practicadas.

Sostuvo que mediante sentencia del 29 de junio de 2017, la autoridad judicial demandada declaró la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, en consecuencia, no se pronunció sobre las pretensiones de la demanda.

### **3. Fundamento de la petición**

Aseguró que la sentencia atacada incurrió en un defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, puesto que esta norma establece que la acción de nulidad y restablecimiento caduca al cabo de 4 meses, contados a partir del día siguiente de la publicación, notificación, comunicación o ejecución, según el caso.

Precisó que, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 172 de la Ley 734 de 2002, el 11 de diciembre de 2006, el director general del INPEC expidió la Resolución 9103, por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria a un funcionario de la planta global del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la cual fue notificada el 27 de febrero de 2007 y, en consecuencia, es a partir de esa fecha que debe contarse el término de caducidad, pues es a partir de ese acto de ejecución que pudo acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Explicó que, al ser así, el plazo para interponer la demanda en ejercicio de la acción de nulidad de restablecimiento del derecho caducaba el 27 de junio de 2007 y como la demanda se presentó ese mismo día, la acción no estaría caducada.

Señaló que, además, la providencia enjuiciada incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto porque no tuvo en cuenta que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, renunció a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso concreto y por no aplicar la interpretación más favorable.



#### **4. Trámite de la solicitud de amparo**

Mediante auto del 18 de octubre de 2017, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la demanda de la acción de tutela y ordenó notificar el inicio de la actuación a los magistrados que integran la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>1</sup>.

Además, vinculó como tercero con interés en las resultas del proceso al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Igualmente, ordenó la publicación de esta providencia en la página web de Consejo de Estado.

#### **5. Argumentos de Defensa**

Pese a que tanto la parte demandada como el tercero con interés fueron debidamente notificados<sup>2</sup> no se allegaron los informes solicitados.

#### **6. Sentencia de primera instancia**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante providencia del 1º de marzo de 2018, negó el amparo solicitado bajo los siguientes presupuestos:

Consideró que, una vez revisada la providencia atacada, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó que la sanción disciplinaria fue efectiva antes de la expedición de la Resolución 9103 de 2007, por lo que la notificación de dicho acto administrativo no tuvo incidencia en la culminación del vínculo laboral de la señora Claudia Patricia Forero Cáceres.

Explicó que esto es así, puesto que el vínculo laboral entre la actora y el INPEC culminó el 6 de enero de 2007, razón por la cual el momento en que empezó el conteo del término para la caducidad del medio de control inició a partir de la notificación personal de la

---

<sup>1</sup> Folio 12 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 13, 14 y 16 del expediente.



Resolución 8386 del 20 de noviembre de 2006 (decisión de segunda instancia dictada en el proceso sancionatorio), es decir, el 1 de diciembre de 2006.

Aclaró que, al revisar el expediente ordinario, la señora Forero Cáceres se encontraba incapacitada y solo hasta el 6 de enero de 2007 se notificó la decisión definitiva, por lo que el término para contabilizar la caducidad inició el 7 de enero de 2007.

Precisó que la autoridad judicial demandada, de lo anterior, concluyó que la actora debió interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a más tardar el 7 de mayo de 2007, sin embargo se presentó el 27 de junio, es decir, 1 mes y 20 días después.

Expuso que, asimismo, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado analizó la caducidad de la acción a partir del momento en que el apoderado de la parte actora solicitó al INPEC las copias del acto administrativo de ejecución de la sanción, es decir, el 13 de febrero de 2007, respecto de lo cual concluyó que el término de los 4 meses fenecía el 13 de junio de 2007, hipótesis con la cual también estaría caducada la acción.

Indicó que la decisión atacada se basó en unas providencias proferidas por la misma sección el 25 de febrero de 2016 y 11 de diciembre de 2012 y reiterada en una sentencia del 13 de diciembre de 2017, en las cuales se concluyó que cuando el acto de ejecución de una sanción disciplinaria de retiro, parcial o definitivo, no tiene relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral, el término de caducidad debe contarse a partir de la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario.

Concluyó que la sentencia enjuiciada se dictó con plena observancia de las normas procesales, por lo que no se configuró el defecto procedimental absoluto o sustantivo.



## 7. La Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante la impugnó bajo los siguientes argumentos<sup>3</sup>:

Reiteró que el término de caducidad, establecido en el artículo 136 del C.C.A., es de 4 meses contados a partir de la fecha de notificación del acto de ejecución, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 734 de 2002, que preceptúa que una vez ejecutoriado el fallo sancionatorio, el funcionario competente lo comunicará a quien deba ejecutarlo, lo cual deberá ocurrir en un plazo de 10 días contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva comunicación.

Explicó que, en su caso, la Resolución 9103 de 2006 ejecutó la sanción disciplinaria y esta solo fue notificada el 27 de febrero de 2007, en consecuencia, el término de la caducidad de la acción debería contarse a partir de esta fecha, por lo que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta no está caducada.

Citó una providencia del Consejo de Estado del 15 de febrero de 2007, en la cual se precisó que, si bien el acto de ejecución es conexo al acto sancionatorio, no forma parte del mismo, pues no crea ni modifica alguna situación jurídica en cabeza del disciplinado, sí debe tenerse en cuenta para el cómputo de la caducidad de la acción, pues este debe contarse a partir de su ejecución, en aras de propiciar una efectiva protección al disciplinado.

Advirtió que en el caso en estudio se presentó un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto porque no tuvo en cuenta que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, renunció a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso concreto, aplicó el derecho procesal de manera rigurosamente excesiva y desconoció sus derechos fundamentales.

---

<sup>3</sup> Impugnación presentada el 2 de marzo de 2018 y la notificación del fallo de primera instancia se realizó el día 27 de febrero del mismo año.



Expuso que, además, la sentencia objeto de la presente acción de tutela incurrió en un defecto sustantivo por error grave en la interpretación de la norma aplicada, pues no realizó el conteo del término de la caducidad de la acción desde la fecha de notificación del acto administrativo que ejecuta la sanción.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por la Sección Cuarta de esta Corporación, de conformidad con los artículos 32 del Decreto 2591 de 1991 y 2 del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde en este caso determinar si, de acuerdo con los argumentos planteados en el escrito de impugnación, hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que negó el amparo solicitado ya que no se encontraron acreditados los defectos alegados.

### **3. Caso concreto**

Con la presente solicitud de amparo la señora Claudia Patricia Forero Cáceres busca proteger su derecho fundamental al debido proceso presuntamente vulnerado por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, al haber decidido, mediante sentencia del 29 de junio de 2017, declarar la caducidad de la acción en la demanda interpuesta por la demandante contra el INPEC, con la pretensión de obtener la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se le sancionó con la destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 10 años y, en consecuencia, el reintegro y el reconocimiento de los salarios y las prestaciones dejados de percibir desde el momento del retiro del servicio.



A juicio de la parte actora la providencia enjuiciada incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, porque no tuvo en cuenta que la ley procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos y, por el contrario, la aplicó de manera excesivamente rigurosa, con lo cual desconoció sus derechos fundamentales.

Además, indicó que la sentencia enjuiciada está afectada por un defecto sustantivo por error grave en la aplicación del artículo 136 del C.C.A., ya que no contabilizó el término de la caducidad desde la notificación de la Resolución 9103 de 2007, la cual hizo efectiva la sanción disciplinaria, sino desde la notificación de la Resolución 8386 de 2006 que culminó con el proceso administrativo sancionatorio, al haber confirmado la sanción de destitución e inhabilidad general.

En la sentencia de primera instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó el amparo porque, al revisar la providencia atacada, se constató que la notificación del acto mediante el cual se ordenó la ejecución de la sanción no tuvo incidencia en la culminación del vínculo laboral entre la señora Forero Cáceres y el INPEC, porque antes de la notificación de este la relación laboral ya había terminado. En consecuencia, el término de caducidad debía contarse a partir del momento en que se notificó la Resolución 8386 de 2006 que confirmó la sanción impuesta.

Además, precisó que la interpretación de la norma del artículo 136 del C.C.A. se basó en otras providencias proferidas por la Sección en la que se explicó que, en los casos en que se discuten actos mediante los cuales la administración impone sanciones disciplinarias de retiro del servicio, si el acto de ejecución no tiene relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral, no es posible contar el término de la caducidad a partir de este acto y, por tanto, debería contarse a partir del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario.





La parte actora impugnó la decisión de primera instancia y reiteró los argumentos expuestos en el escrito inicial, esto es, que la sentencia enjuiciada incurrió en un defecto sustantivo por error grave y un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto al contabilizar el término de caducidad a partir del acto que definió el proceso disciplinario, cuando posteriormente se profirió un acto de ejecución de la sanción impuesta y que es, a partir de este, que debe contabilizarse el término para la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con el objeto de desarrollar el problema jurídico planteado, la Sala tendrá en cuenta el siguiente análisis, el cual está basado en la objeción presentada por la parte impugnante:

### **1. Defecto sustantivo**

Para determinar si el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo fue indebidamente aplicado en la sentencia enjuiciada, es necesario revisar la providencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

La sentencia del 29 de junio de 2017 textualmente consideró:

“(…)

*Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que el acto de ejecución es conexo con los actos sancionatorios, y no forma parte de los mismos como una decisión compleja, por tanto, al no crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular, solo se tiene en cuenta su notificación para efectos de contar la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Al respecto, la Sección Segunda en auto del 25 de febrero de 2016 en consonancia con el fallo de la Sala Plena del Consejo de Estado del 11 de diciembre de 2012 precisó esta tesis, indicando que cuando “o bien no existe un acto que ejecute la sanción disciplinaria de retiro del servicio, o cuando dicho acto no tiene relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral (... ) debe contarse el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto*



*definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario”  
(texto resaltado por la Sala).*

*Sentado lo anterior, en el sub judice se advierte que la relación laboral de la actora con el INPEC terminó el 6 de enero de 2007, entre tanto, la Resolución 09103 que ejecutó la sanción disciplinaria, fue expedida el 11 de diciembre de 2006 y notificada el 27 de febrero de 2007, cuando ya había terminado la relación laboral de la demandante, evidenciando que la sanción disciplinaria fue efectiva antes de esta última fecha, de ahí que la notificación referida no tuvo incidencia en la culminación del vínculo laboral de la señora Claudia Patricia Forero Cáceres.*

*De tal suerte, que como la decisión de segunda instancia, Resolución 8386 del 20 de noviembre de 2006 fue notificada personalmente a la demandante el 1 de diciembre de 2006, siguiendo el precedente jurisprudencial, al día siguiente a la notificación cobró ejecutoria y empezó a correr el término de caducidad; sin embargo, como estuvo incapacitada hasta el 6 de enero de 2007, en su caso particular, para la Sala solo hasta el día siguiente, esto es, el 7 del mismo mes y año, empezó a transcurrir el término de 4 meses para acudir ante la jurisdicción con el fin de demandar la nulidad de los actos sancionatorios.*

*Así, la demanda debió instaurarse hasta el 7 de mayo de 2007, empero fue presentada hasta el 27 de junio del citado año, de donde se establece que operó el fenómeno de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Desea resaltar la Sala que la finalidad de la notificación es dar eficacia a la decisión de la autoridad y que el administrado conozca la determinación adoptada, propósitos que se surtieron en el caso objeto de estudio, como quiera que la señora Claudia Patricia Forero Cáceres se le notificó la decisión de segunda instancia el 1 de diciembre de 2006 y no continuó laborando después del 6 de enero de 2007 cuando terminó su incapacidad médica.*

*Conforme a estas consideraciones era innecesaria la notificación del acto de ejecución del cual conocía la parte*



*actora antes de efectuarse la desfijación del edicto el 27 de febrero de 2007, al estar probado que el 13 del mes y año referido el apoderado de la disciplinada solicitó ante el INPEC la copia auténtica de la Resolución de ejecución de la sanción 01903 de 2006, por ende como lo precisó esta Corporación en la sentencia del 11 de diciembre de 2012, la caducidad debe contarse a partir de la ejecutoria del acto definitivo que culmina el proceso disciplinario, y en el sub judice como ya se estableció, el término comenzó a correr el 7 de enero de 2007.*

*Ahora bien, en el evento de que la Sala se aparte de la jurisprudencia referida se llega al mismo fenómeno procesal, pues el término de caducidad habría empezado a contarse el 13 de febrero de 2007, cuando el apoderado de la actora solicitó ante el INPEC la copia auténtica de la resolución de ejecución de la sanción de destitución, por lo que el plazo de 4 meses fenecía el 13 de junio de 2007, entonces con esta hipótesis también estaría caducada la acción, pues la demanda se itera se presentó el 27 de junio del citado año.*

*En este orden de ideas, ya había operado el fenómeno de la caducidad cuando la accionante a través de apoderado interpuso la demanda, por ello, se declara probada de oficio la excepción de caducidad, conforme lo dispone el inciso 2 del artículo 164 del Código Contencioso Administrativo.*

*(...)"*

De la extensa transcripción realizada, se concluye que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia atacada explicó que, si bien el acto de ejecución es una decisión de la administración conexas a los actos administrativos sancionatorios que no crea, modifica o extingue la situación jurídica del particular, sí debe tenerse en cuenta para efectos de contar la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando este haya tenido incidencia en la relación laboral. De lo contrario, se contará a partir del día siguiente a la notificación del acto que decidió definitiva la sanción disciplinaria impuesta.



Para la Sala esta interpretación realizada del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo no es indebida ni desconoce lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 172 de la Ley 734 de 2002, ya que se basa en la firmeza del acto administrativo y en el momento en que, materialmente, empezó a producir sus efectos, interpretación que fue construida por la Sala Plena de Sección Segunda de esta corporación<sup>4</sup>.

En atención a lo expuesto, la Sala considera que la parte actora promovió la acción de tutela para reabrir el debate judicial debidamente agotado, pues la interpretación de la norma aplicable, realizada por el juez del proceso ordinario, fue razonable, suficiente, clara, concreta y está amparada por el principio de la autonomía judicial, por lo que no constituye un defecto sustantivo.

## **2. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto**

La Corte Constitucional ha definido el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto como aquel que se presenta cuando *“un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.”*<sup>5</sup>

Revisada la sentencia del 29 de junio de 2017, antes transcrita, para la Sala es claro que las autoridades demandadas no incurrieron en el defecto procedimental por exceso de ritual manifiesto invocado, toda vez que es razonable indicar que la demanda interpuesta por la señora Claudia Patricia Forero Cáceres, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, estaba caducada.

Esto es así puesto que en los casos en que se presenta la destitución del cargo se presenta como sanción en un proceso disciplinario, la interpretación del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo se basa en que el término para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa empieza a contar a partir

---

<sup>4</sup> Sentencia del Consejo de Estado, expediente: 11001-03-25-000-2005-00012-00, Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>5</sup> Se puede revisar la sentencia T-024 del 17 de enero de 2017, con ponencia del Dr. Aquiles Arrieta Gómez.



del momento en el que la decisión de la administración afectó la relación laboral.

Esto es así porque, se reitera, esta postura busca proteger el criterio de la firmeza del acto administrativo y constituye, como lo ha advertido el Consejo de Estado<sup>6</sup>, una expresión de los principios de seguridad jurídica y buena fe.

La Sala considera que las autoridades judiciales no utilizaron el procedimiento como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y tampoco se opusieron a la eficacia de este, porque no se le impidió el ejercicio de los derechos al debido proceso o al acceso a la administración de justicia, sino que se concluyó que el actuar de la parte demandante fue inoportuno y dejó caducar el medio de defensa judicial procedente para lograr la nulidad de la resolución que sancionó a la señora Forero Cáceres con la destitución y una inhabilidad general de 10 años, para así lograr el reintegro y el reconocimiento de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir como consecuencia de la sanción disciplinaria.

Así las cosas, antes que afectar los derechos fundamentales invocados, la decisión enjuiciada se ajusta a las normas legales aplicables para el efecto y a la interpretación que de esta ha realizado el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo tanto, se concluye que no se presentó el defecto alegado.

Por todo lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia del 1º de marzo de 2018, en la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó el amparo solicitado.

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,

---

<sup>6</sup> Esta postura fue adoptada en una sentencia de unificación del 11 de diciembre de 2012, Expediente: N° 11001-03-25-000-2005-00012-00 y ha sido reiterada en otras oportunidades, pues revisarse la sentencia del 27 de julio de 2017, expediente: 11001-03-25-000-2011-00060-00(0185-11), con ponencia del Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.



**FALLA:**

**PRIMERO:** Confírmase la sentencia del 1º de marzo de 2018, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

