



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Radicado : 81001-3331-001-2017-00363-01
Naturaleza : Nulidad y restablecimiento del derecho
Accionante : Carlos Andrés Rodríguez Pulido
Accionado : Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional
Referencia : Confirma decisión

La Sala pasa a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida el 20 de agosto de 2020 por el Juez Primero Administrativo de Arauca, quien declaró probada la excepción de caducidad y como consecuencia de ello dio por terminado el proceso.

ANTECEDENTES

1. La demanda

El 14 de septiembre de 2017, Carlos Andrés Rodríguez Pulido presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional con el propósito de que se declarara nulo el fallo disciplinario SIJUR No. REGIS-2014-35 del 25 de marzo de 2015, en el que se sancionó con destitución e inhabilidad al demandante por el término de 15 años. Así mismo, se solicitó la nulidad del acto administrativo del 19 de octubre de 2016, mediante el cual se confirmó la sanción. Por último, solicitó la nulidad de la Resolución 1811 del 21 de marzo de 2017, mediante la cual se ejecutó la sanción.

Como restablecimiento del derecho, solicitó la reincorporación al cargo de Teniente de la Policía Nacional, el pago de los salarios dejados de percibir durante la destitución y los respectivos intereses moratorios.

Los hechos de la demanda se resumen a continuación:

- El demandante ingresó a la Escuela de Cadetes de la Policía General Santander el 22 de enero de 2006 y permaneció hasta el 30 de noviembre de 2008, año para el cual se graduó como Subteniente.
- El 5 de abril de 2013, el demandante fue citado por el Inspector Delegado Regional 1 de la Policía Nacional con el fin de iniciar el proceso disciplinario RESBU-2012-36, motivado por la queja de Dora María Rodríguez Tovar, quien denunció una agresión física a su hijo en el CAI del barrio Quiroga en Bogotá por parte del Teniente Carlos Andrés Rodríguez Pulido.
- Dicho proceso resultó con una sanción de destitución e inhabilidad de 12 años para el accionante, la cual se ejecutó mediante Decreto 1080 del 17 de junio de 2014. Este acto administrativo junto con los demás proferidos en el marco del

proceso sancionatorio fue demandado ante esta jurisdicción y es tramitado por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca.

- El 11 de abril de 2014, se inició otro proceso sancionatorio contra el accionante bajo el radicado SIJUR No. P-REGI-52014-35 como resultado la denuncia promovida por Misael Antonio Orozco Echavarría, Jefe del Archivo Central de la Policía de Arauca, por la incineración de documentos que no eran motivo de archivo para la fecha en que el accionante se desempeñaba como Jefe de Talento Humano DEARA.

- El 12 de febrero de 2015, al Teniente Carlos Andrés Rodríguez Pulido lo declararon persona ausente al interior de este último proceso disciplinario, pese a conocer previamente su lugar de residencia, razón por la cual se le asignó de oficio un estudiante de derecho de la Universidad de Santander en Cúcuta. Valga aclarar que para este momento ya se encontraba retirado de la institución por cuenta de la sanción impuesta en el primer proceso disciplinario adelantado en su contra.

- El 25 de marzo de 2015, se dictó fallo de primera instancia con sanción de destitución e inhabilidad por 15 años contra el Teniente Carlos Andrés Rodríguez Pulido. La decisión fue apelada por quien fungió como apoderada del accionante en dicho proceso; sin embargo, el 19 de octubre de 2016 la Inspección General de la Policía Nacional confirmó la decisión.

- El 2 de noviembre de 2016, la estudiante de derecho en calidad de apoderada fue notificada personalmente de la decisión.

- El 21 de marzo de 2017, el Ministerio de Defensa Nacional mediante Resolución 1811 de 2017 ejecutó la sanción disciplinaria contra el Teniente Carlos Andrés Rodríguez Pulido. Dicha resolución fue notificada al accionante directamente el 3 de abril de 2017, momento en el cual conoció de las resultas del proceso, comoquiera que previamente solo se había notificado las decisiones disciplinarias a quien fungió como su apoderada.

2. Decisión que se recurre

En aplicación al Decreto Legislativo 806 de 2020, el Juez Primero Administrativo de Arauca resolvió las excepciones propuestas por la parte demandada mediante auto previo a realizar la audiencia inicial.

El 20 de agosto de 2020, el *a quo* basado en el artículo 164 numeral 2 del CPACA y criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado, señaló que el término de caducidad puede iniciar a contabilizarse a partir del acto de ejecución de la sanción disciplinaria o desde el momento en que se notifica del acto administrativo que impone la sanción.

De los argumentos esbozados se destaca:

Siendo así las cosas, para el despacho no cabe duda que se configura la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto conforme la jurisprudencia expuesta, en estos casos el término de caducidad debe contabilizarse desde el momento de ejecutoria del acto administrativo que impuso la sanción disciplinaria, esto es el 02 de noviembre de 2016, en tanto contra ese acto no procedían recursos. No siendo procedente contabilizar desde el acto de ejecución de la sanción, al no tener incidencia efectiva en la terminación de la relación laboral administrativa del actor con la Policía Nacional, puesto que estaba retirado desde el año 2014.

Dicho de otro modo, como el actor ya estaba retirado para cuando radicó la conciliación extrajudicial (03/08/2017), los 4 meses que tenía para accionar vencieron el 3 de marzo de 2017.”

3. Recurso de apelación

El accionante recurrió la decisión del Juez Primero Administrativo de Arauca reiterando que el 12 de febrero de 2015 al Teniente Carlos Andrés Rodríguez Pulido lo declararon persona ausente por cuenta de su retiro de la institución como consecuencia de la sanción disciplinaria en proceso anterior, por lo que se le nombró una estudiante de derecho como abogada de oficio, siendo ella quien recibió las notificaciones de todas las actuaciones surtidas. Solo hasta el 3 de abril de 2017 se le notificó del acto administrativo que ejecutaba la sanción disciplinaria por parte del Ministerio de Defensa, es decir, la Resolución 1811 de 2017.

De las razones expuestas se lee:

“Al ser notificado el acto definitivo sancionatorio en primera y en segunda instancia al abogado de oficio, debe resaltarse que este no tiene legitimación en la causa ni la facultad legal de iniciar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en nombre del señor RODRÍGUEZ PULIDO, es por ello que el fenómeno de la caducidad es una sanción a quien teniendo la oportunidad de acceder a la administración de justicia en un término señalado en ley, no lo hace o tampoco ejerce sus derechos con responsabilidad una vez tiene conocimiento de ello, situación que no ocurre en este caso, puesto que el demandante no conocía sanción alguna, solo hasta el acto administrativo de ejecución, el cual de manera extraña si lograron notificar en la dirección que siempre ha registrado el señor RODRÍGUEZ PULIDO.”

En consecuencia, solicitó revocar la providencia de primera instancia y en su lugar, contar el término de caducidad del medio de control a partir del día siguiente a la notificación del acto de ejecución de la sanción, es decir, el 3 de abril de 2017.

4. Pronunciamiento al recurso de apelación

El apoderado del Ministerio de Defensa manifestó que la Resolución 1811 de del 21 de marzo de 2017 no es susceptible de ser demandada ante la jurisdicción contenciosa administrativa “*puesto que a pesar de ser un acto conexo con el acto sancionatorio, no forma parte del mismo, no crean, no modifican o extinguen la situación jurídica del disciplinado*”.

A juicio de la parte demandada, teniendo en cuenta que la pretensión del demandante se contrae a cuestionar la legalidad de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad que le impuso la Inspección Delegada Región Cinco y la Inspección General-Grupo de Procesos Disciplinarios Segunda Instancia, la caducidad debe contarse a partir de la firmeza de los actos administrativos que dieron por finalizada la actuación administrativa sancionatoria y no desde la notificación del acto de ejecución.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 153¹ de la Ley 1437 de 2011, los Tribunales Administrativos son competentes para conocer en segunda instancia de las apelaciones de los autos "susceptibles de apelación". Y, de conformidad con el inciso final del numeral sexto del artículo 180², ibídem, también son apelables los autos que decidan sobre las excepciones. Si bien se había interpretado que los únicos autos susceptibles del recurso de apelación eran los previstos en el artículo 243 del CPACA, mediante auto del 3 de julio de 2014, la Sala Plena del Consejo de Estado aclaró que contra la providencia que decida las excepciones también procede ese recurso³.

Teniendo en cuenta que el recurso de apelación se presentó y sustentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, esta será la normativa aplicable en el presente asunto de conformidad con el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021⁴.

¹ **ARTÍCULO 153.** Competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

² **ARTÍCULO 180:** Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

³ Radicado No. 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49299).

⁴ **ARTÍCULO 86:** Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley. (...)

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala identificar el momento en que debió iniciar el cómputo de caducidad para la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por Carlos Andrés Rodríguez Pulido y así determinar si es posible continuar el trámite del proceso o darlo por terminado en esta etapa inicial.

3. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

El fenómeno de la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la presentación de las acciones judiciales excediendo el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica encaminado a eliminar la incertidumbre que representa para la administración la eventual revocatoria de sus actos en cualquier tiempo. A su vez, esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo se pierde la oportunidad para acudir ante la administración de justicia⁵.

El literal d) del artículo 164 del CPACA (Ley 1437 de 2011 para el momento de los hechos), establece en cuanto a la caducidad de las acciones, que *“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”*.

De acuerdo con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

Por su parte, la expresión *según el caso* implica que el conteo del término de caducidad depende de la clase de acto administrativo que se cuestiona y estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente⁶.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: “1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la solicitud de conciliación suspende por una sola vez el término de caducidad del medio de control *“hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero”*.

4. Conteo de la caducidad en materia disciplinaria

La Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia de unificación⁷, precisó que en materia disciplinaria, cuando se discutan sanciones que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio, la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se cuenta a partir de la ejecución de la sanción impuesta, siempre y cuando exista la necesidad de proferir un acto de esa naturaleza. En tal sentido precisó:

“En definitiva, es claro que en aquellos casos en los que haya sido emitido un acto ejecutando una sanción disciplinaria de retiro temporal o definitivo del servicio, y éste materialice la situación laboral del servidor público, debe preferirse la interpretación según la cual el término de caducidad de la acción contenciosa debe computarse a partir del acto de ejecución, en la medida en que ésta constituye una garantía para el administrado y una forma de facilitar el control de los actos de la administración.

Distinto ocurre cuando no se presenta el escenario antes descrito, esto es, 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, situaciones que impiden aplicar el criterio expuesto en esta providencia y frente a las cuales debe contarse el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario.

La anterior consideración se justifica por cuanto, como se afirmó en los acápites precedentes, solamente en aquellos casos en los que el acto de ejecución tiene incidencia efectiva en la terminación de la relación laboral administrativa, puede afirmarse que dicho acto tiene relevancia frente al conteo del término de caducidad de las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.” (Subrayas de la Sala)

De acuerdo con el anterior criterio, en materia disciplinaria, el acto de ejecución es relevante para computar la caducidad del medio de control cuando: i) se controvierten sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo

comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa”.

⁷ Sentencia Rad. 2012-00386-00 (1493-2012) del 25 de febrero de 2016, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

del servicio; ii) se haya emitido un acto de ejecución y iii) el acto de ejecución materialice la suspensión o terminación de la relación laboral.

Esta tesis es razonable en la medida en que hace efectivos los principios *pro homine* y *pro actione*; igualmente, es consonante con la naturaleza de los actos de ejecución en tanto plasman en el “mundo material o jurídico” el contenido del acto que ejecutan, “dándole efectividad real y cierta”⁸.

5. Caso concreto

En el presente asunto se demandó la nulidad del fallo disciplinario de primera instancia fechado del 25 de marzo de 2015, expedido por el Inspector Delegado Regional 5 de la Policía Nacional dentro del proceso disciplinario REGIS-2014-35 y el fallo disciplinario del 19 de octubre de 2016, mediante el cual se resolvió el recurso de apelación dentro del mismo proceso sancionatorio, expedido por el Inspector General de la Policía Nacional.

Así mismo, se solicitó “*si es del caso*” invalidar la Resolución 1811 del 21 de marzo de 2017, mediante el cual se ejecutó la sanción disciplinaria.

Como se observó del acápite de antecedentes, el Juez de primera instancia declaró la caducidad del medio de control, teniendo en cuenta la fecha del acto que confirmó la sanción disciplinaria a Carlos Andrés Rodríguez Pulido. La parte demandante recurrió la decisión, insistiendo en que el actor no tuvo conocimiento de la investigación y sus resultas hasta que se le notificó el acto de ejecución de la sanción, esto es, el 3 de abril de 2017.

Lo primero que determinó la Sala del recuento jurisprudencial citado anteriormente, es que el cómputo del término de caducidad en materia disciplinaria sigue dos criterios:

i) Si hubo un acto de ejecución y este materializó la situación laboral del investigado/sancionado en término de retiro o continuidad en el servicio, el término de caducidad empezará contarse a partir del día siguiente en que dicho acto se notifique al interesado.

ii) Si por el contrario, dicho acto de ejecución no existió o de existir no tuvo injerencia en la determinación de los extremos temporales de la relación laboral, el momento a tener en cuenta para iniciar la contabilización de la caducidad es la ejecutoriedad del acto administrativo que puso fin al proceso disciplinario.

En el caso concreto, se tiene que el actor para el momento en que se dio inicio al proceso disciplinario que nos ocupa, si bien se encontraba activo, dos meses después fue retirado del servicio por destitución e inhabilidad de 12 años mediante

⁸ Sentencia Rad. 2012-00121-00 (0527-12) del 4 de abril de 2019, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Decreto 1080 del 17 de junio de 2014, por lo que el nuevo acto de ejecución que sí existió y que obedece a la Resolución 1811 del 21 de marzo de 2017, no tuvo relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral, toda vez que esta –se reitera- ya se encontraba terminada.

En suma, el término de los cuatro meses para acudir al presente medio de control inició a partir de la ejecutoria del acto proferido el 19 de octubre de 2016, por lo que al momento de la presentación de la demanda ya habría operado la caducidad. Empero, el accionante señaló no haber sido notificado de dicha actuación y, por el contrario, haber conocido de la existencia de la investigación hasta el momento en que se le notificó el acto de ejecución.

Revisado el expediente, se observa que –en efecto- en el proceso disciplinario el aquí accionante fue declarado como persona ausente por lo que se le asignó una abogada de oficio; no obstante, también se evidenció del fallo audiencia REGI5-2014-33 la siguiente consideración “*el investigado si bien es cierto no participó en la diligencia de declaración rendida por parte de señor intendente MISAEL ANTONIO OROZCO ECHAVARRÍA (...) no es menos cierto que la misma diligencia fue comunicada en debida forma al investigado en la diligencia de apertura de indagación preliminar en su contra donde se le informó que la diligencia se llevaría cabo el día 15 de abril de 2014 a las 15:00 horas, situación esta que no puede compartirse por parte de esta Delegada pues el investigado no asistió a la diligencia desconociendo los motivos pese a que en debida forma se le había notificado la fecha y hora de la práctica de la diligencia. Por otra parte, frente a la declaración por parte del señor Teniente Coronel EBERTH GUTIÉRREZ CLAVIJO, de igual manera se le comunicó la práctica de la misma, **y a dicha diligencia acudió el oficial investigado y como está plasmado en dicha diligencia (ver folios 46 y 47 C.O) no realizó preguntas al declarante, entendiendo este Despacho su silencio como mecanismo de defensa de su parte**”. (Resaltado de la Sala).*

De lo anterior, se colige que el investigado sí conocía de la investigación en su contra y que pese a haber sido notificado por la entidad de la celebración de las diligencias este no compareció, y en vista de ello se le nombró una defensora de oficio para poder continuar y culminar el trámite procesal hasta la etapa de fallo.

De ahí que no sea de recibo la afirmación expuesta en el recurso de apelación al señalar que Carlos Andrés Rodríguez Pulido desconocía la investigación que se le adelantaba y que solo tuvo conocimiento de ella en el momento en que se le notificó del acto de ejecución en abril del año 2017.

Si bien el aquí accionante ya contaba con una apoderada que ejercía su representación al interior del proceso y no se requería obligatoriamente su participación y asistencia, sí le asistía el deber de mantenerse informado sobre el trámite y resultados del mismo como directo interesado, pese a no encontrarse vinculado a la entidad. En consecuencia, tal circunstancia no implica un desconocimiento sino un descuido de su parte que no puede ser utilizado de

manera posterior para extender el término para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través del medio de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así las cosas, el término de caducidad debió contabilizarse a partir de la ejecutoria del acto que puso fin al proceso disciplinario y al encontrarse probado que el accionante tuvo conocimiento del mismo durante su trámite y no hasta el acto de ejecución se confirmará la decisión de declarar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión del Juez Primero Administrativo de Arauca con relación a la caducidad del medio de control, pero por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente digital al Juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones en sistema de información judicial "SAMAJ".

Esta providencia fue aprobada en la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada