

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Rechazo de demanda / RECHAZO DE DEMANDA - Por caducidad de medio de control / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Improcedente para demandar acto de contenido particular / FUENTE DEL DAÑO - Acto de reestructuración administrativa de la Personería Distrital de Barranquilla / ACTO ADMINISTRATIVO - De carácter general declarado nulo

En el caso concreto, la parte demandante afirmó que el Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, fue anulado por esta jurisdicción y que, por ende, los perjuicios causados al amparo de esta norma -la supresión del empleo de carrera administrativa de la señora Liliana Milena Alandete Velandia- debían ser resarcidos.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Régimen aplicable conforme a la fecha de presentación de la demanda / VIGENCIA DE LA LEY EN EL TIEMPO - Los términos de caducidad empezados a correr en vigencia de la ley anterior continuarán corriendo

Al sub júdice le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación la demanda -2 de junio de 2016-, las cuales corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011-, así como a las disposiciones del Código General del Proceso, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados. Sin embargo, en lo que concierne a la caducidad, debe tenerse en cuenta que los términos que hubiesen empezado a correr en vigencia de una ley anterior continuarán corriendo de conformidad con ella, en atención a lo consagrado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso. Así las cosas, en los eventos en los que el término de caducidad hubiese empezado a correr con anterioridad al 2 de julio de 2012, las reglas a aplicar corresponden a las contenidas en el Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 / LEY 153 DE 1887 - ARTÍCULO 40 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 164

AUTO QUE RECHAZA DEMANDA - Susceptible del recurso de apelación cuando es dictado en primera instancia por los jueces o por los tribunales administrativos / RECURSO DE APELACIÓN - Oportunidad y sustentación

De conformidad con lo señalado en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el auto que rechaza la demanda es susceptible de apelación cuando es dictado en primera instancia por los jueces o por los tribunales administrativos, por manera que el recurso presentado en el sub lite resulta procedente. De otro lado, la Sala advierte que el auto apelado se notificó por estado del 25 de julio de 2017 y el recurso se presentó el mismo día -25 de julio de 2017, es decir, en oportunidad legal. A su vez, la parte apelante en su escrito indicó las razones por las cuales considera que debe revocarse la decisión del a quo, lo que da cuenta del cumplimiento del requisito de sustentación.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 243

ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL - No depende de la discrecionalidad del actor sino del origen del perjuicio alegado / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Medio de control procedente para controvertir la legalidad de acto administrativo / MEDIO DE CONTROL DE

REPARACIÓN DIRECTA - Procedencia por daños derivados de hechos, omisiones u operaciones administrativas / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Procedencia excepcional frente a los perjuicios causados por un acto administrativo general

De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y lo sostenido en la jurisprudencia de esta Corporación, la escogencia de los medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal y la reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad. La Sala también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial, lo que quiere decir que “si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”. Asimismo, la Sección ha señalado que este medio de control -reparación directa- es el mecanismo procesal idóneo para pedir el resarcimiento de los perjuicios derivados de la revocatoria de un acto particular o la nulidad de un acto administrativo de carácter general. **NOTA DE RELATORÍA:** Referente a medio de control viable para cuestionar legalidad de acto administrativo, consultar sentencia del 27 de abril de 2006, Exp.19001-23-31-000-1996-07005-01(16079), CP. Ramiro Saavedra Becerra.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 135 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 148

ACUERDO 012 DE 1998 - No afectó la situación laboral particular de la demandante / ACUERDO 012 DE 1998 - No constituye la causa del daño / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Improcedente por falta de configuración de uno de los eventos para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de un acto administrativo de carácter general

La Subsección estima que el daño por cuya virtud se demanda no deviene del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, porque en este no se asumió decisión alguna que tuviera el alcance suficiente para afectar la situación laboral particular de la señora Alandete Velandia, lo que sí ocurrió con la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, porque a través de este acto se le desvinculó del servicio. De este modo, la Sala no se encuentra ante alguno de los eventos en virtud de los cuales resulta procedente el medio de control de reparación directa para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de un acto administrativo de carácter general, pues si bien se probó la anulación del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, no es menos cierto que este acto, como se dejó dicho, no constituye la causa del daño en el que se fundamentan las pretensiones, pues a través de este no se retiró del servicio a la demandante.

INEXISTENCIA DE ACTO SUBJETIVO - Requisito de procedencia excepcional de medio de control de reparación directa incumplido por cuanto situación laboral de la demandante se definió a través de acto administrativo particular / COMUNICACIÓN DE DESVINCULACIÓN LABORAL - Constituye un acto administrativo susceptible de control judicial

En el sub lite no se cumple el requisito de procedencia establecido para estos casos por la jurisprudencia de la Sección -inexistencia de un acto subjetivo-, dado que la situación laboral de la señora Liliana Milena Alandete Velandia se definió a través de una manifestación de la voluntad de la Administración de carácter particular, susceptible de control judicial -Resolución 584 del 2 de septiembre de 1998-. Así las cosas, en el sub júdice, a los demandantes les correspondía impugnar ante esta jurisdicción el acto que directamente los afectó y pedir, como consecuencia de ello, el restablecimiento y la reparación de los perjuicios causados.

DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR ANULACIÓN - Genera pérdida de fuerza ejecutoria de la decisión, de su carácter vinculante / DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Sus efectos son a futuro / DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO - No afecta su validez / ANULACIÓN DE ACTO GENERAL - No afecta situaciones concretas e individuales definidas durante su vigencia

El artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, que regula los efectos de las sentencias proferidas en los asuntos ordinarios de conocimiento de esta Jurisdicción, en su inciso tercero prevé que “cuando se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios”. La disposición citada establece un evento en el que desaparecen los fundamentos de derecho de los actos reglamentarios del orden territorial (decaimiento por anulación), el cual, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2° del artículo 91 del mismo cuerpo normativo, genera la pérdida de fuerza ejecutoria de la decisión, de su carácter vinculante, pero en modo alguno enerva su presunción de legalidad, porque sus efectos son a futuro, de tal modo que no afecta su validez, la cual solo puede ser desvirtuada ante el juez de lo contencioso administrativo, previo análisis de las circunstancias vigentes al momento de su expedición. (...) no es posible predicar la nulidad de un acto por consecuencia, lo que quiere decir que los efectos de la anulación de un acto general no se extienden a aquellos que se expidieron con fundamento en el mismo, en tanto dicha declaratoria no tiene la entidad suficiente de afectar las situaciones concretas e individuales que se hubieran producido durante su vigencia. En este orden de ideas, cuando el fundamento de derecho de un acto particular es uno de carácter general que se considera ilegal, debe acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según el caso, para: i) cuestionar simultáneamente, a través de la acumulación de pretensiones (artículo 165 de la Ley 1437 de 2011), la legalidad de las dos decisiones, la general y la particular o ii) demandar la nulidad del acto subjetivo y pedir la inaplicación del que le sirve de fundamento o demandar separadamente la nulidad del acto general y la del acto particular y solicitar la prejudicialidad en este último proceso (ordinal 1° del artículo 161 del C.G.P.). **NOTA DE RELATORÍA:** Referente al fenómeno de decaimiento del acto administrativo, consultar sentencia de 3 de agosto de 2000, Exp. 5722, CP. Olga Inés Navarrete.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 165 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 189 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 161

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Vía procesal adecuada para controvertir acto de desvinculación laboral / ADECUACIÓN OFICIOSA DEL MEDIO DE CONTROL - En ejercicio del deber del juez de analizar e interpretar voluntad de los demandantes / ADECUACIÓN DE LA DEMANDA - A medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por ser la vía procesal procedente

Pues bien, según lo indicado, la parte demandante pretende que se le indemnicen los perjuicios causados como consecuencia de la supresión del cargo que la señora Liliana Milena Alandete Velandia ocupaba en la Personería Distrital de Barranquilla, por lo que la causa de las pretensiones es un acto particular que se considera contrario al ordenamiento y su finalidad, además del restablecimiento del orden jurídico, es la restitución de un derecho subjetivo y concreto a través del restablecimiento in natura y/o la reparación de los daños causados. Por lo anterior, tal como lo concluyó el a quo, la demanda debe tramitarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, porque es este el idóneo para que “[t]oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica [pueda] pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular [...], se le restablezca el derecho y [...] se le repare el daño” (artículo 138 de la ley 1437 de 2011). Así las cosas, se considera ajustada la decisión del Tribunal de adecuar la demanda, toda vez que tal determinación obedeció al deber del juez de “analizar e interpretar [el texto de la demanda] de ser necesario, con el fin de desentrañar la voluntad de los demandantes” y, en concreto, a la carga consagrada en el artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, la de adecuar las pretensiones al medio de control procedente, pese a que la parte demandante haya invocado una vía procesal diferente. **NOTA DE RELATORÍA:** Referente a la adecuación de la demanda, consultar auto de 24 de enero de 2007, Exp. 31433, CP. Mauricio Fajardo Gómez.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 138 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 171

RETIRO DEL SERVICIO POR REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA - Los actos son demandables conforme a la materialización de los mismos / RESOLUCIÓN 548 DE 1998 - Acto causante de los perjuicios por cuanto afectó la situación jurídica particular y concreta de la demandante

Pues bien, en los asuntos en los que se debate el retiro del servicio de los empleados públicos con ocasión de una reestructuración administrativa, según la jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación, el acto causante del daño no corresponde al mismo en todos los eventos, dado que ello depende de la forma en que se materializó la respectiva decisión, al punto de que si se dictó un acto de incorporación a la nueva planta, este será el demandable, pero si no se procedió en tales términos, la decisión a cuestionar será aquella que profiere la Administración con el fin de desvincular al empleado. (...) resulta claro que, tratándose de la terminación de una relación legal y reglamentaria con ocasión de la supresión del cargo, no es posible establecer una regla general o única en relación con los actos que afectan la situación particular de cada uno de los empleados, pues se debe analizar cada caso para poder determinar qué actos son susceptibles de enjuiciamiento. En el sub lite se observa que la Personería Distrital de Barranquilla, a través de la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, desvinculó a la señora Liliana Milena Alandete Velandia del cargo que desempeñaba. Así las cosas, el acto causante de los perjuicios cuya indemnización se pretende corresponde al contenido en la mencionada resolución,

pues fue esta la que afectó la situación jurídica particular y concreta de la actora. **NOTA DE RELATORÍA:** Referente al retiro del servicio con ocasión de una restructuración administrativa, consultar sentencia de 18 de febrero de 2010, Exp. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-2008), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación del acto de desvinculación / CONFESIÓN POR APODERADO JUDICIAL - Valor probatorio / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Operó fenómeno jurídico de caducidad por presentación extemporánea de la demanda / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Conlleva al rechazo de la demanda

[E]l término de caducidad corresponde al contenido en el ordinal 2º del artículo 136 del C.C.A, según el cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caducaba al cabo de 4 meses contados desde el día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según corresponda. Con la demanda no se allegó la constancia de entrega de la comunicación de la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998 a la señora Liliana Milena Alandete Velandia, lo que no es óbice para establecer el día en que ella tuvo conocimiento de la desvinculación objeto de controversia. Para lo anterior, la Sala considera pertinente precisar que el artículo 165 del C.G.P. admite como medio probatorio la confesión y el artículo 193 ejusdem prevé que la confesión por apoderado judicial valdrá cuando se tenga autorización del poderdante, la cual se entiende dada para la demanda y la contestación, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 191 del C.G.P. (...) En el caso sub examine, la Subsección encuentra probado, a través de la confesión por intermedio de apoderado judicial, que desde el 3 de septiembre de 1998, la demandante tenía conocimiento del acto administrativo de la afectó directamente, por lo que, será esta fecha la que se tenga en cuenta para determinar el inicio del conteo del término de caducidad de la acción. Así las cosas, el término que tenía la parte actora para cuestionar el acto administrativo por medio del cual se definió su situación laboral y solicitar el restablecimiento del derecho y/o la reparación de los daños causados corrió entre el 4 de septiembre de 1998, día siguiente al de la comunicación de la decisión y consecuente desvinculación, tal como se reconoció en el libelo introductorio, y el 11 de enero de 1999, por lo que fuerza concluir que la demanda radicada el 2 de junio 2016 no se presentó oportunamente y, por lo mismo, debía rechazarse. Como consecuencia, se confirmará el auto apelado.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 165 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 191

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 08001-23-33-000-2016-01028-01(60502)

Actor: LILIANA MILENA ALANDETE VELANDIA Y OTRO

Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y PERSONERÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA

Referencia: APELACIÓN AUTO - MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Perjuicios derivados de un acto administrativo / ACTOS DE DESVINCULACIÓN LABORAL - Decisiones de contenido particular / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación del acto de desvinculación.

La Sala resuelve el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra del auto del 10 de julio de 2017, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Atlántico adecuó las pretensiones al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y rechazó la demanda por haber operado la caducidad.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 2 de junio de 2016, las señoras Liliana Milena Alandete Velandia y Margot Ester Velandia de Alandete, en ejercicio del medio de control de reparación directa, por conducto de apoderado judicial, presentaron demanda en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y la Personería Distrital de Barranquilla, con el fin de que se les indemnizaran los perjuicios causados con la desvinculación de la señora Liliana Milena Alandete Velandia del cargo que ocupaba en la Personería Distrital de Barranquilla, lo cual se llevó a cabo a través de la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, en atención a lo dispuesto por el Concejo Distrital en el Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998.

Como fundamento de las pretensiones se invocaron los siguientes hechos:

La señora Liliana Milena Alandete Velandia prestó sus servicios en la Personería Distrital de Barranquilla, durante el período comprendido entre el 25 de abril de 1995 y el 3 de septiembre de 1998, fecha en la que se suprimió el cargo que ocupaba.

A través del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, el Concejo Distrital de Barranquilla modificó su presupuesto, así como el de la Personería Distrital y el de la Contraloría Distrital, lo cual llevó a que se modificaran las respectivas plantas de personal.

De conformidad con lo dispuesto en el referido acuerdo, mediante la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, la Personería Distrital de Barranquilla, previa supresión del empleo, desvinculó a la señora Liliana Milena Alandete Velandia del cargo de Auxiliar Administrativo Grado 7 que desempeñaba en esa entidad.

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 2 de febrero de 2011, confirmada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de fallo del 4 de julio de 2013, anuló varias disposiciones del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, entre estos, los artículos 8 y 10, en los cuales se establecieron las nuevas plantas de personal de la Personería y de la Contraloría Distrital.

Como consecuencia de la nulidad de los referidos artículos, la señora Liliana Milena Alandete Velandia, en ejercicio del derecho de petición, le solicitó a la Personería y a la Alcaldía Distrital de Barranquilla la inaplicación de la resolución que suprimió su cargo, su reintegro al empleo que ocupaba o a otro de igual o superior categoría y el pago de los salarios dejados de percibir.

La demandada no accedió a lo pedido, por considerar que los actos administrativos relacionados con la supresión del cargo que ocupaba la señora Alandete Velandia se encontraban vigentes, toda vez que no fueron anulados por la autoridad competente y, en todo caso, había operado la caducidad de las acciones previstas para tal fin.

Según la parte actora, la demandada no pagó todas las prestaciones sociales a las que tenía derecho el ahora demandante e incumplió su obligación legal de

darle un tratamiento preferencial, porque no notificó a la Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de la disponibilidad de los empleados desvinculados, con el fin de que estos pudieran ser elegidos para ocupar un cargo equivalente.

Se señaló que la Personería y la Alcaldía Distrital de Barranquilla no realizaron un proceso de selección del personal que se incorporó en la nueva planta de las entidades distritales, toda vez que no se publicaron los avisos de la convocatoria, ni se nombraron los comités asesores para que vigilaran dicho proceso¹.

2. Decisión apelada

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante auto del 10 de julio de 2017, concluyó que el medio de control de reparación directa no era el idóneo para solicitar la indemnización de perjuicios derivados de la desvinculación del empleo que desempeñaba la señora Liliana Milena Alandete Velandia, por tratarse de un conflicto que tenía como origen un acto administrativo de carácter particular, para lo cual resultaba procedente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto, el *a quo* señaló que, si bien se anuló parcialmente el Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, el cual sirvió de fundamento al acto de desvinculación del demandante, esto es, la Resolución 548 del 2 de septiembre del mismo año, no era menos cierto que dicho acuerdo tenía un alcance general, impersonal y abstracto, por lo que carecía de la suficiencia para afectar situaciones concretas e individuales que se hubiesen generado durante su vigencia, por manera que los actos administrativos particulares proferidos con base en el mencionado acuerdo gozaban de la presunción de legalidad.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal de primera instancia adecuó las pretensiones al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y procedió a analizar la oportunidad para formular la demanda, la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debía presentarse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo cuestionado, so pena de caducidad.

¹ Folios 1 a 10 del cuaderno de primera instancia.

Frente al caso concreto, el *a quo* concluyó que la demanda fue presentada de forma extemporánea, porque la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998 fue notificada en la misma fecha, de ahí que el término de caducidad hubiese empezado a correr el 3 de septiembre de 1998, pese a lo cual la demanda se presentó solo hasta el 2 de junio de 2016.

En relación con el argumento del demandante, según el cual el hecho de que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se encontrara en el marco del proceso de restructuración de pasivos regulado por la Ley 550 de 1999 suspendía el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Tribunal advirtió que dicha consecuencia no resultaba aplicable al presente asunto, pues la misma solo se predicaba de los créditos u obligaciones que estuviesen a cargo de la respectiva entidad territorial².

3. Recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual sustentó de la siguiente manera:

A juicio del recurrente, las pretensiones no eran susceptibles de ser tramitadas a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que lo que se buscaba era el resarcimiento de los daños generados por el despido injustificado de la señora Liliana Milena Alandete Velandia y el posterior incumplimiento, por parte de la Alcaldía de Barranquilla, de lo ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia en la cual confirmó la nulidad de los artículos del Acuerdo 012 de 1998, que modificaron la planta de personal, entre otras, de la Personería Distrital.

La parte actora indicó que la declaratoria de nulidad de las normas en cuestión llevaba a asumir que la modificación de la planta de personal de las entidades distritales no surtió efectos, porque operó el decaimiento del acto administrativo de supresión.

En este mismo sentido, manifestó que la comunicación de la supresión del cargo de la ahora demandante estaba viciada de nulidad y así debió declararse en la sentencia que resolvió la demanda presentada en contra de las disposiciones del

² Folios 87 a 93 del cuaderno del Consejo de Estado.

Acuerdo 012 de 1998 proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla, dado que esta comunicación hizo parte de la desvinculación ilegal sufrida por la actora, por tanto, debió ordenarse el restablecimiento automático de los derechos que supuestamente se violaron como consecuencia de la expedición del acto mencionado.

Asimismo, se explicó que el acto administrativo que afectó la situación laboral de la señora Liliana Milena Alandete Velandia fue el Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, dado que la Resolución 548 fue una simple comunicación de la supresión del cargo, es decir, un acto de ejecución, en contra del cual no procedía ningún recurso ni acción; adicionalmente, señaló que el fundamento jurídico de la resolución antes mencionada fue el acuerdo proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla, por lo que no existían razones de hecho o de derecho para solicitar su nulidad, hasta antes de dictarse la sentencia del Consejo de Estado que se pronunció sobre la legalidad de la modificación de la planta de personal de algunas entidades del distrito de Barranquilla.

Sostuvo que la nulidad de los actos administrativos produce efectos desde su expedición.

En cuanto a la caducidad, indicó que esta debe entenderse como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales, la cual no es aplicable al caso *sub examine*, porque se demandó oportunamente, dado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo tardó 16 años en definir la legalidad del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, por manera que no resultaba posible contar el término de caducidad a partir de la comunicación de la resolución a través de la cual se le informó a la ahora demandante sobre la supresión de su cargo³.

II. CONSIDERACIONES

1. Régimen aplicable

Al *sub júdice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación la demanda -2 de junio de 2016-, las cuales corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

³ Folios 96 a 102 del cuaderno del Consejo de Estado.

Administrativo⁴ -Ley 1437 de 2011-, así como a las disposiciones del Código General del Proceso⁵, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados.

Sin embargo, en lo que concierne a la caducidad, debe tenerse en cuenta que los términos que hubiesen empezado a correr en vigencia de una ley anterior continuarán corriendo de conformidad con ella, en atención a lo consagrado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887⁶, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso.

Así las cosas, en los eventos en los que el término de caducidad hubiese empezado a correr con anterioridad al 2 de julio de 2012, las reglas a aplicar corresponden a las contenidas en el Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-.

2. Competencia

El artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 prevé que el *“Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia (...) de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación”*.

⁴ En virtud de lo dispuesto en su artículo 308, que prevé:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

“Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a [su] vigencia (...)”.

⁵ Conviene aclarar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 25 de junio de 2014, rad. 49.299, C.P. Enrique Gil Botero, unificó su jurisprudencia, en relación con la vigencia de la Ley 1564 de 2012, contentiva del Código General del Proceso, para los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y para la jurisdicción arbitral.

La Sala, en virtud del principio del efecto útil de las normas, indicó que el Código General del Proceso entró a regir a partir del 1º de enero de 2014, *“salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición (...) las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite (...)”*.

Lo anterior, ante la evidencia de que en esta Jurisdicción, desde la expedición de la Ley 1437 de 2011, se implementó un sistema principalmente oral, razón por la cual, dada la existencia de las condiciones físicas y logísticas requeridas para ello, resultaría carente de fundamento la inaplicación del Código General del Proceso.

⁶ *“Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:*

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

“Sin embargo, 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 surtirse las notificaciones (...)”.

Lo anterior, de acuerdo con las reglas establecidas en el reglamento interno de la Corporación -Acuerdo 58 de 1999⁷-, en virtud del cual a esta Sección le corresponde el conocimiento de las demandas presentadas en ejercicio del medio de control de reparación directa⁸.

En cuanto a la autoridad judicial que debe decidir el recurso -la sala o el ponente-, se advierte que, según el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011⁹, en concordancia con el artículo 243 *ejusdem*¹⁰, la decisión debe ser adoptada por la Subsección, toda vez que se trata de una providencia que pone fin al proceso.

3. Procedencia, oportunidad y sustentación del recurso de apelación

De conformidad con lo señalado en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011¹¹, el auto que rechaza la demanda es susceptible de apelación cuando es dictado en primera instancia por los jueces o por los tribunales administrativos, por manera que el recurso presentado en el *sub lite* resulta procedente.

De otro lado, la Sala advierte que el auto apelado se notificó por estado del 25 de julio de 2017¹² y el recurso se presentó el mismo día -25 de julio de 2017¹³, es decir, en oportunidad legal.

⁷ Acuerdo 58 de 1999, modificado por los siguientes acuerdos: i) 45 del 2000; ii) 35 de 2001; iii) 55 de 2003; iv) 117 de 2010; v) 140 de 2010; vi) 15 de 2011; vii) 148 de 2014; viii) 110 de 2015; ix) 306 de 2015 y x) 269 de 2017.

⁸ “Artículo 13.- Distribución de los negocios entre las Secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la **Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo**, así:

“(…)

“Sección Tercera

“(…)

“5. Los procesos de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones administrativas a que se refieren el artículo 86 del C. C. A., y el inciso 3 del artículo 35 de la Ley 30 de 1988 (…).”

⁹ Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, **las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala**, excepto en los procesos de única instancia (…).”

¹⁰ “Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

“1. El que rechace la demanda.

“2. (…).

“3. El que ponga fin al proceso (…).”

¹¹ “Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

“1. El que rechace la demanda.

“(…).

“Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia”.

¹² Folios 93 a 94 del cuaderno del Consejo de Estado.

A su vez, la parte apelante en su escrito indicó las razones por las cuales considera que debe revocarse la decisión del *a quo*, lo que da cuenta del cumplimiento del requisito de sustentación.

4. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar: i) cuál es el medio de control procedente para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados del acto administrativo mediante el cual se desvinculó la señora Liliana Milena Alandete Velandia del cargo que ocupaba en la Personería Distrital de Barranquilla y ii) si la demanda se presentó dentro del término establecido en la ley.

Para lo anterior, se analizará la procedencia del medio de control de reparación directa frente a los perjuicios derivados de un acto administrativo.

Además, se estudiará lo relacionado con el decaimiento de los actos administrativos, habida cuenta de que la parte actora recurrió a esta institución con el fin de justificar la procedencia del medio de control de reparación directa.

5. Procedencia excepcional del medio de control de reparación directa frente a los perjuicios causados por un acto administrativo de carácter general

De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y lo sostenido en la jurisprudencia de esta Corporación¹⁴, la escogencia de los medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del

¹³ Folio 96 el cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁴ Al respecto, y en relación con los supuestos de procedencia de las acciones de reparación directa y de la de nulidad y restablecimiento del derecho esta Sala en providencia del 19 de julio de 2007, rad. 33.628, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, señaló:

“Con la acción de reparación directa en los términos del artículo 86 del C.C.A. se busca la declaratoria de responsabilidad del Estado, cuando con un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o cualquier otra causa, se ocasione un daño antijurídico que se le pueda imputar y, por ende, tiene el deber jurídico de indemnizar. Jurisprudencialmente se ha establecido, además, como la acción idónea para demandar la indemnización por el daño causado por el acto legal, cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas.

“La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, es procedente cuando el daño proviene del acto administrativo ilegal y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, que siempre que exista un acto administrativo con el cual se afirma haber causado un perjuicio, y del cual se acusa su ilegalidad, ésta será la acción correcta”.

perjuicio alegado y del fin pretendido, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal y la reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad¹⁵.

La Sala también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa¹⁶; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial¹⁷, lo que quiere decir que *“si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”*¹⁸.

Asimismo, la Sección ha señalado que este medio de control -reparación directa- es el mecanismo procesal idóneo para pedir el resarcimiento de los perjuicios derivados de la revocatoria de un acto particular o la nulidad de un acto administrativo de carácter general¹⁹.

6. Caso concreto

6.1. Hechos probados

En el presente asunto, la Sala, previa valoración de los documentos allegados con la demanda, encuentra probados los siguientes hechos:

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, rad. 16.079, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, rad. 23.205, C.P. Alíer Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, rad. 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, rad. 21.051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de abril de 2003, rad. 26.437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

6.1.1. La señora Liliana Milena Alandete Velandia prestó sus servicios en la Personería Distrital de Barranquilla como Auxiliar Administrativo Grado 7.

6.1.2. El 31 de agosto de 1998, mediante el Acuerdo 012, el Concejo de Barranquilla redujo su planta de personal, así como la de la Contraloría y la de la Personería Distrital²⁰ y en relación con esta última se precisó, entre otros, que la misma contaría con 5 cargos de Auxiliar Administrativo Grado 7; sin embargo, no se indicó cuáles de las personas que ocupaban dicho cargo permanecerían vinculadas a la entidad y cuáles no.

6.1.3. A través de la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, la Personería Distrital de Barranquilla desvinculó a la señora Liliana Milena Alandete Velandia del empleo de Auxiliar Administrativo Grado 7, en atención a la reducción de cargos dispuesta en el Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998²¹.

6.1.4. El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante providencia del 2 de febrero de 2011, anuló los artículos 8 y 10 del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla.

6.1.5. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de sentencia del 4 de julio de 2013, confirmó la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró la nulidad de varios artículos del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla.

6.2. Acto administrativo causante de los perjuicios por los que se demanda

En el caso concreto, la parte demandante afirmó que el Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, fue anulado por esta jurisdicción y que, por ende, los perjuicios causados al amparo de esta norma -la supresión del empleo de carrera administrativa de la señora Liliana Milena Alandete Velandia- debían ser resarcidos.

La Subsección estima que el daño por cuya virtud se demanda no deviene del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, porque en este no se asumió decisión

²⁰ Folios 22 a 29 del cuaderno de primera instancia.

²¹ Folio 18 del cuaderno de primera instancia.

alguna que tuviera el alcance suficiente para afectar la situación laboral particular de la señora Alandete Velandia, lo que sí ocurrió con la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, porque a través de este acto se le desvinculó del servicio.

De este modo, la Sala no se encuentra ante alguno de los eventos en virtud de los cuales resulta procedente el medio de control de reparación directa para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de un acto administrativo de carácter general, pues si bien se probó la anulación del Acuerdo 012 del 31 de agosto de 1998, no es menos cierto que este acto, como se dejó dicho, no constituye la causa del daño en el que se fundamentan las pretensiones, pues a través de este no se retiró del servicio a la demandante.

Además, en gracia de discusión, en el *sub lite* no se cumple el requisito de procedencia establecido para estos casos por la jurisprudencia de la Sección -inexistencia de un acto subjetivo-, dado que la situación laboral de la señora Liliana Milena Alandete Velandia se definió a través de una manifestación de la voluntad de la Administración de carácter particular, susceptible de control judicial -Resolución 584 del 2 de septiembre de 1998-.

Así las cosas, en el *sub júdice*, a los demandantes les correspondía impugnar ante esta jurisdicción el acto que directamente los afectó y pedir, como consecuencia de ello, el restablecimiento y la reparación de los perjuicios causados.

6.3. Decaimiento del acto

El artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, que regula los efectos de las sentencias proferidas en los asuntos ordinarios de conocimiento de esta Jurisdicción, en su inciso tercero prevé que *“cuando se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios”*.

La disposición citada establece un evento en el que desaparecen los fundamentos de derecho de los actos reglamentarios del orden territorial (decaimiento por anulación), el cual, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2° del artículo 91 del mismo cuerpo normativo, genera la pérdida de fuerza ejecutoria de la decisión, de su carácter vinculante, pero en modo alguno enerva su presunción de legalidad, porque sus efectos son a futuro, de tal modo que no afecta su validez, la

cual solo puede ser desvirtuada ante el juez de lo contencioso administrativo, previo análisis de las circunstancias vigentes al momento de su expedición. Al respecto, esta Sala ha señalado:

“Pero si bien es cierto, como lo ha sostenido esta Corporación, que la declaración de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no puede solicitarse al juez de lo contencioso administrativo, pues no existe una acción autónoma que lo permita, no lo es menos que nada impide que con respecto a los actos administrativos respecto de los cuales se ha producido el fenómeno del DECAIMIENTO, se produzca un fallo de nulidad, pues en este evento se ataca la configuración de los elementos del acto administrativo al momento de su nacimiento, y su concordancia con el régimen jurídico que debió respetar tanto en su jerarquía normativa, como en el procedimiento para su expedición, mientras que, el fenómeno producido por la desaparición del fundamento de derecho de un acto administrativo, tiene efectos hacia el futuro sin afectar la validez del acto por todo el tiempo de su existencia jurídica”²² .

En este mismo sentido, en otra oportunidad se sostuvo²³:

“[La] decisión de ilegalidad de un acto no afecta la legalidad de los efectos de carácter particular que hubiera podido haber causado, los cuales a su vez deben ser demandados por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que es el mecanismo idóneo para desvirtuar su presunta ilegalidad”.

De este modo, no es posible predicar la nulidad de un acto por consecuencia, lo que quiere decir que los efectos de la anulación de un acto general no se extienden a aquellos que se expidieron con fundamento en el mismo, en tanto dicha declaratoria no tiene la entidad suficiente de afectar las situaciones concretas e individuales que se hubieran producido durante su vigencia.

En este orden de ideas, cuando el fundamento de derecho de un acto particular es uno de carácter general que se considera ilegal, debe acudirse a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según el caso, para: i) cuestionar simultáneamente, a través de la acumulación de pretensiones (artículo 165 de la Ley 1437 de 2011), la legalidad de las dos decisiones, la general y la particular o ii) demandar la nulidad del acto subjetivo y pedir la inaplicación del que le sirve de fundamento o

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de agosto 3 de 2000, rad. 5.722, C.P. Olga Inés Navarrete.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 17 de febrero de 2005, rad. 28.296, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

demandar separadamente la nulidad del acto general y la del acto particular y solicitar la prejudicialidad en este último proceso (ordinal 1º del artículo 161 del C.G.P.).

6.4. Medio de control procedente

Pues bien, según lo indicado, la parte demandante pretende que se le indemnicen los perjuicios causados como consecuencia de la supresión del cargo que la señora Liliana Milena Alandete Velandia ocupaba en la Personería Distrital de Barranquilla, por lo que la causa de las pretensiones es un acto particular que se considera contrario al ordenamiento y su finalidad, además del restablecimiento del orden jurídico, es la restitución de un derecho subjetivo y concreto a través del restablecimiento *in natura* y/o la reparación de los daños causados.

Por lo anterior, tal como lo concluyó el *a quo*, la demanda debe tramitarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, porque es este el idóneo para que *“[t]oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica [pueda] pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular [...], se le restablezca el derecho y [...] se le repare el daño”* (artículo 138 de la ley 1437 de 2011).

Así las cosas, se considera ajustada la decisión del Tribunal de adecuar la demanda, toda vez que tal determinación obedeció al deber del juez de *“analizar e interpretar [el texto de la demanda] de ser necesario, con el fin de desentrañar la voluntad de los demandantes”*²⁴ y, en concreto, a la carga consagrada en el artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, la de adecuar las pretensiones al medio de control procedente, pese a que la parte demandante haya invocado una vía procesal diferente²⁵.

Pues bien, en los asuntos en los que se debate el retiro del servicio de los empleados públicos con ocasión de una reestructuración administrativa, según la

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 24 de enero de 2007, rad. 31.433, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁵En este sentido la Sección Tercera del Consejo de Estado ha proferido las siguientes providencias: i) auto del 10 de febrero del 2016, expediente 55.127, C.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera; ii) auto del 10 de noviembre de 2017, expediente 59.236; iii) auto del 1 de febrero de 2018, expediente 59.313, C.P. María Adriana Marín y iv) auto del 2 de febrero de 2018, expediente 59.822, C.P: Guillermo Sánchez Luque, entre otras.

jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación, el acto causante del daño no corresponde al mismo en todos los eventos, dado que ello depende de la forma en que se materializó la respectiva decisión, al punto de que si se dictó un acto de incorporación a la nueva planta, este será el demandable, pero si no se procedió en tales términos, la decisión a cuestionar será aquella que profiere la Administración con el fin de desvincular al empleado. Al respecto, en sentencia del 18 de febrero de 2010²⁶, puntualizó:

“La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:

“1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.

“2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.

“3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho (...).” (negritas fuera de texto).

En las condiciones analizadas, resulta claro que, tratándose de la terminación de una relación legal y reglamentaria con ocasión de la supresión del cargo, no es posible establecer una regla general o única en relación con los actos que afectan

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 18 de febrero de 2010, rad. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-2008), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

la situación particular de cada uno de los empleados, pues se debe analizar cada caso para poder determinar qué actos son susceptibles de enjuiciamiento.

En el *sub lite* se observa que la Personería Distrital de Barranquilla, a través de la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, desvinculó a la señora Liliana Milena Alandete Velandia del cargo que desempeñaba.

Así las cosas, el acto causante de los perjuicios cuya indemnización se pretende corresponde al contenido en la mencionada resolución, pues fue esta la que afectó la situación jurídica particular y concreta de la actora.

7. Oportunidad en el ejercicio del derecho de acción

A través de la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998, el Personero Distrital desvinculó del servicio a la señora Liliana Milena Alandete Velandia, por manera que la fecha en la que esta decisión le fue comunicada es la que debe tenerse en cuenta para efectos de estudiar la caducidad de la acción.

Pues bien, en lo que concierne a la mencionada caducidad de la acción, se reitera que, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, los términos que hubieren empezado a correr en vigencia de una ley anterior continuarán corriendo de conformidad con ella.

Así las cosas, para este caso, el término de caducidad corresponde al contenido en el ordinal 2º del artículo 136 del C.C.A, según el cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caducaba al cabo de 4 meses contados desde el día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según corresponda.

Con la demanda no se allegó la constancia de entrega de la comunicación de la Resolución 548 del 2 de septiembre de 1998 a la señora Liliana Milena Alandete Velandia, lo que no es óbice para establecer el día en que ella tuvo conocimiento de la desvinculación objeto de controversia.

Para lo anterior, la Sala considera pertinente precisar que el artículo 165 del C.G.P. admite como medio probatorio la confesión y el artículo 193 *ejusdem* prevé

que la confesión por apoderado judicial valdrá cuando se tenga autorización del poderdante, la cual se entiende dada para la demanda y la contestación, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 191 del C.G.P.²⁷.

En este orden de ideas, de lo sostenido en los capítulos de hechos, pretensiones y cuantía de la demanda, puede deducirse que el 3 de septiembre de 1998 le fue comunicada a la demandante la citada resolución, toda vez que, según la parte actora, hasta ese día laboró en la entidad, al punto de que fue esta fecha la que se utilizó como fundamento para solicitar los salarios dejados de percibir.

En el caso *sub examine*, la Subsección encuentra probado, a través de la confesión por intermedio de apoderado judicial, que desde el 3 de septiembre de 1998, la demandante tenía conocimiento del acto administrativo de la afectó directamente, por lo que, será esta fecha la que se tenga en cuenta para determinar el inicio del conteo del término de caducidad de la acción.

Así las cosas, el término que tenía la parte actora para cuestionar el acto administrativo por medio del cual se definió su situación laboral y solicitar el restablecimiento del derecho y/o la reparación de los daños causados corrió entre el 4 de septiembre de 1998, día siguiente al de la comunicación de la decisión y consecuente desvinculación, tal como se reconoció en el libelo introductorio, y el 11 de enero de 1999²⁸, por lo que fuerza concluir que la demanda radicada el 2 de junio 2016 no se presentó oportunamente y, por lo mismo, debía rechazarse.

Como consecuencia, se confirmará el auto apelado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

²⁷ “Artículo 191. Requisitos de la confesión. La confesión requiere:

“1. Que el confesante tenga capacidad para hacerla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.

“2. Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.

“3. Que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.

“4. Que sea expresa, consciente y libre.

“5. Que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento.

“6. Que se encuentre debidamente probada, si fuere extrajudicial o judicial trasladada (...).”

²⁸ Si bien el término de caducidad vencía el 4 de enero de 1999, en esa fecha la jurisdicción de la Contencioso Administrativo se encontraba en vacancia, por tanto, el término se extendió hasta el primer día en el que los despachos judiciales reanudaron labores.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 10 de julio de 2017.

SEGUNDO: Ejecutoriada la providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA