



Función Pública

Sentencia 2017-00985 de 2021 Consejo de Estado

MEDIO DE CONTROL - Caducidad / NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Conducta concluyente / CONDUCTA CONCLUYENTE - Aplicación / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL - Cuatro meses a partir de la notificación o ejecución del acto demandado / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL - Operó

En el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, el legislador previó que sin el lleno de los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos la decisión a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales. En este orden de ideas, la conducta concluyente es una modalidad igualmente válida de notificación de los actos administrativos y se erige en un mecanismo tendiente a subsanar las omisiones o irregularidades que se hayan presentado al intentar la comunicación por el mecanismo principal esto es, el personal o cuando fracasó la notificación por aviso o por edicto. Visto lo anterior, es claro para la Sala que la actora al incoar la petición de fecha 5 de noviembre de 2016 reveló que conocía la decisión administrativa que la retiró del servicio por supresión de cargo y en virtud de ello, solicitó precisamente fuera reintegrada al cargo que desempeñaba en el Hospital Universitario del Valle. De manera que al extraerse de la petición interpuesta por la interesada que esta conocía del acto administrativo de supresión, es dable en términos normativos contar la caducidad del medio de control a partir de ese momento. Por consiguiente, el término de caducidad del medio de control corre desde el 6 de noviembre de 2016 hasta el 6 de marzo de 2017, encontrando que la actora radicó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 19 Judicial II para asuntos administrativos en fecha 27 de febrero de 2017, suspendiéndose el término de caducidad, faltando 7 días para completar los 4 meses de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Dicho requisito de procedibilidad quedó agotado el 8 de mayo de 2017, por lo tanto, el término se reanudó a partir del 9 de mayo de 2017 y hasta el 16 del mismo mes y año, observando la Sala que la demanda solo fue incoada el 6 de julio de 2017, esto es, cuando ya había vencido la oportunidad para acudir en tiempo a ejercer el medio de control. Así las cosas, en la medida que se determinó en esta instancia que la demanda interpuesta por la parte actora fue presentada de manera extemporánea, se procederá a confirmar el auto del 14 de febrero de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró probada la excepción caducidad.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 76001-23-33-000-2017-00985-01(2109-20)

Actor: LUZ ÁNGELA ASTUDILLO ESPINOSA

Demandado: HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE DEL CAUCA EVARISTO GARCÍA

Referencia: CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL. CONFIRMA AUTO QUE DECLARÓ LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL. AUTO INTERLOCUTORIO.

La Sala procede a resolver¹ el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido en audiencia inicial del 14 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró probada la excepción caducidad.

I. ANTECEDENTES

La demanda y sus fundamentos².

La señora Luz Ángela Astudillo Espinosa presenta demanda contra Hospital Universitario del Valle del Cauca Evaristo García - en adelante HUV- tendiente a obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

i) Acuerdo 19 del 26 de octubre de 2016³ por el cual se aprueba el mapa de procesos y la estructuración orgánica del Hospital Universitario del

Valle Evaristo García- en adelante HUV- ; ii) Acuerdo 020 del 26 de octubre de 2016⁴ expedido por el HUV a través del cual se modifica la planta de personal del HUV Evaristo García; iii) Acuerdo 023 del 1 de noviembre de 2016⁵ << por la cual se modifica el Acuerdo 019 de 2016>> que aprobó el mapa de procesos, la estructura orgánica del HUV y el iv) Acuerdo 029 del 21 de noviembre de 2016⁶ <<por medio del cual se da cumplimiento a una sentencia de tutela y de dictan otras disposiciones>>. A título de restablecimiento del derecho, solicita ser reintegrada al cargo que venía desempeñando antes de su retiro del servicio y al reconocimiento de los salarios y prestaciones sociales que resulten causados por la desvinculación.

Situación fáctica.

La Sala se permitirá resumir la situación informada por la accionante en los siguientes términos:

La accionante manifiesta que ingresó a laborar como empujada del hospital universitario del Valle Evaristo García desde el 15 de enero de 2008, ocupando el cargo de auxiliar de enfermería. Informa que la Junta Directiva del centro hospitalario profirió el Acuerdo 20 del 26 de octubre de 2016 mediante el cual modifica la planta de personal, suprimiendo 357 cargos entre los cuales se encuentra el que venía ocupando en la entidad.

Acusa que los actos administrativos demandados vulneraron el debido proceso administrativo en la medida que el estudio técnico no es concluyente, ni contiene una justificación que sustente la reestructuración administrativa. Aduce la accionante que ante las irregularidades cometidas por la demandada, en fecha 16 de febrero de 2017⁷ radicó petición ante la dirección del hospital solicitando su reintegro y se le permitiera continuar desempeñando sus funciones como empleada pública, se le cancelaran sus salarios y prestaciones dejadas de recibir desde el 26 de octubre de 2016 hasta la fecha en que se le permita normalizar sus actividades laborales, petición que no fue resuelta por la entidad hospitalaria.

Auto apelado.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante auto de fecha 14 de febrero de 2020 declaró de oficio probada la excepción de caducidad. Como sustento de la decisión indicó que según el contenido de los actos acusados se obtiene que a través del Acuerdo 020 del 26 de octubre de 2016 se determinó el retiro del servicio de la actora, teniendo en cuenta que en dicho acto administrativo se definió la nueva planta de personal de la entidad demandada al señalar i) los cargos suprimidos, entre los que se encuentra el desempeñado por la accionante, esto es, el cargo de auxiliar área de salud código 412, grado 2; ii) los cargos creados en la planta de personal y iii) los cargos que se conservarían dentro de la planta transitoria.

Entonces, es evidente que el Acuerdo 020 del 26 de octubre de 2016 es el acto particular y concreto que extinguió la relación laboral de la demandante con el hospital universitario del Valle Evaristo García E.S.E. Ahora, para efecto de contabilización del término de caducidad, tuvo en cuenta la fecha de comunicación del acto de supresión, es decir, el 1 de noviembre de 2016, de tal manera que para acudir ante esta jurisdicción el término de los 4 meses iniciaba el 2 de noviembre de 2016 y finalizaba el 2 de marzo de 2017, observando que la actora acudió ante el Ministerio Público para agotar el requisito de conciliación el 27 de febrero de 2017, suspendiendo con ello el término de caducidad, faltando 3 días para vencerse, en tanto el plazo para interponer la demanda finalizaba el 2 de marzo de 2017, de manera que el término de caducidad se reanudó el 9 de mayo de 2017 y al haberse presentado la demanda el día 6 de julio de 2017, para dicha época ya había transcurrido los 4 meses con que contaba la demandante para concurrir a la jurisdicción, operando así el fenómeno de la caducidad.

Recurso de apelación.

La parte demandante inconforme con la decisión del tribunal, interpone recurso de apelación y expone como sustento de la alzada que los actos administrativos de carácter particular y concreto deben notificarse personalmente, de manera que, como se trata de un despido, la notificación debe surtir como lo indica el artículo 66 del CPACA. Aduce que al no existir prueba de haberse surtido la notificación personal como lo exige la norma no hay claridad de la fecha de notificación.

II. CONSIDERACIONES

Competencia.

Conforme al artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸, la Sala es competente para decidir de plano el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto que declaró probada la excepción de caducidad, al haberse interpuesto y sustentado dentro de la oportunidad prevista por el numeral 1º del artículo 244 de la misma obra.

Problema jurídico.

De acuerdo a los argumentos del tribunal que determinaron la declaratoria de caducidad del medio de control y los cargos formulados por la parte actora contra dicha decisión, corresponde a la Sala establecer de conformidad con los antecedentes expuestos, si la accionante conoció de la decisión que la retiró del servicio que le permitiera contabilizar el tiempo para acudir a la jurisdicción o si por el contrario, no tuvo conocimiento de la decisión que suprimió su cargo para establecer con exactitud el límite temporal para interponer la demanda en tiempo.

Para resolver el problema jurídico, si bien la accionante denomina <<despido>> la consecuencia jurídica que se desprenden de la reestructuración de la planta de personal que culminó con la supresión de su cargo, se hace necesario exponer cuales son los actos enjuiciable en

los procesos de reestructuración o supresión de cargos en la planta de personal, para lo cual se acudirá a los antecedentes jurisprudenciales sobre tal aspecto y con base en ello, poder definir el caso en concreto.

De los actos enjuiciable en los procesos de reestructuración o supresión de cargos en la planta de personal.

En primer término indica la Sala, que cada proceso de reestructuración que conlleve a la supresión de cargos presenta particularidades, lo que lleva a analizarlo según cada una de ellas, siendo inadecuado definir a primera vista qué actos pueden afectar la situación jurídica concreta y particular de la parte demandante pues, casi siempre es un acto general el que contiene la decisión de suprimir unos cargos sin especificar quiénes serán retirados del servicio, lo que lleva a que el nominador por medio de un acto concreto defina quiénes son retirados y a quiénes incorpora en la nueva planta, siendo adecuado en ciertas ocasiones, entablar una misma demanda contra el acto de carácter general, cuando tiene la capacidad de afectar una situación concreta buscando se declare su inaplicación y el acto de carácter particular, a fin de obtener su nulidad como quiera que es la decisión que genera el retiro o desvinculación del servicio⁹.

Es así como la reforma o modificación de la estructura de personal o planta de personal puede tener varios fundamentos, es decir, puede darse la figura de la fusión o supresión de entidades; los cambios de misión u objeto social o de las funciones generales de la entidad; el traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; la supresión, fusión o creación de dependencias; la modificación y redistribución de sus funciones, de las cargas de trabajo, entre otros; lo claro es que debe estar determinada y fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y soportada en estudios técnicos que así lo demuestren¹⁰. En conclusión, los procesos de reestructuración de cargos presentan particularidades y diferencias que se deben analizar en cada caso concreto y en la medida en que se establezca qué acto o actos administrativos afectaron la situación jurídica concreta de los interesados, se puede determinar a partir de cuándo debe contarse la caducidad del medio de control.

Del caso concreto.

La parte actora a través del presente asunto pretende se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Acuerdo 19 del 26 de octubre de 2016 por el cual se aprueba el mapa de procesos y la estructuración orgánica del HUV Evaristo García; ii) Acuerdo 020 del 26 de octubre de 2016 por el cual se modifica la planta de personal del HUV Evaristo García E.S.E, decisión que en su artículo primero dispuso la supresión de múltiples empleos entre los cuales, se encuentra el cargo de auxiliar área salud código 412 grado 2 que venía desempeñando la accionante¹¹; iii) Acuerdo 023 del 1 de noviembre de 2016 por el cual se modifica el Acuerdo 019 de 2016 que aprobó el mapa de procesos y la estructura orgánica del HUV y iv) el Acuerdo 029 del 21 de noviembre de 2016 por medio del cual se da cumplimiento a fallo de tutela. Así mismo, de las pruebas obrantes en el expediente se obtiene que a la señora Luz Ángela Astudillo Espinosa le fue prorrogado el nombramiento en provisionalidad según Resolución No DG-1577 del 24 de agosto de 2008 en el cargo de auxiliar área salud subdirección servicios ambulatorios del Hospital Universitario del Valle Evaristo García¹².

Entonces, de conformidad con los actos acusados y teniendo en cuenta los argumentos de la apelación, se observa que a través del Acuerdo 020 del 26 de octubre de 2016, específicamente, el artículo primero dispuso la supresión de 184 cargo de auxiliar área salud código 412, grado 2, empleo en el cual venía desempeñándose la accionante, pero sin que el mismo individualizara los empleados que serían desvinculados. Así mismo, el artículo cuarto del prenotado Acuerdo creó la nueva planta global de cargos del Hospital Universitario del Valle Evaristo García, entre los cuales se encuentran 122 cargos de auxiliar área salud código 412, grado 2. Dicha decisión de carácter general no identifica las personas a retirar del servicio ni aquellas que se reincorporarían a la nueva planta, lo que conlleva a que el nominador mediante un acto particular y en ejercicio de la competencia que tiene para nombrar y remover a los funcionarios, defina a quienes retiraría de la planta de personal, lo que para el caso bajo estudio se tradujo en el Oficio 01.MA00408 de fecha 27 de octubre de 2016¹³ a través del cual, el gerente general del Hospital Universitario del Valle Evaristo García le manifiesta a la actora lo siguiente:

<<[...] Al efecto la junta directiva el día 26 de octubre de 2016 expidió el Acuerdo No 020 -“por el cual se modifica la planta de personal del Hospital Universitario del Valle “Evaristo García” E.S.E, acto administrativo que dispuso la supresión del empleo denominado auxiliar área salud, código 412, grado 2 que usted provea en esta entidad, situación que produce su desvinculación en virtud de lo consagrado en el literal L9 del artículo 41 de la Ley 909 de 2004...>>

Siendo así las cosas, se tiene que el acto concreto y particular que extinguió la relación laboral de la demandante con el Hospital Universitario del Valle Evaristo García es el Oficio 01.MA00408 de fecha 27 de octubre de 2016, decisión que se erige como el acto administrativo enjuiciable y respecto del cual se debe contabilizar el término de caducidad del medio de control. En esa medida, al examinar la Sala la constancia de notificación del mismo, no se observa acuso de recibido por parte de su destinatario, esto es, la señora Luz Ángela Astudillo Espinosa, lo que en principio lleva a pensar que tal decisión no fue de conocimiento de la actora.

Sin embargo, la entidad accionada atendiendo lo requerido por el aquo mediante auto de fecha 27 de noviembre de 2019, allegó copia de petición incoada por la señora Luz Ángela Astudillo Espinosa el 5 de noviembre de 2016 a través de la cual, pretende lo siguiente:

<< [...] solicito por medio del presente escrito mi REINTEGRO A LA NÓMINA DEL HOSPITAL UNIEVRSITARIO DEL VALLE, teniendo en cuenta que he sido despedida estando en plena incapacidad médica por accidente de trabajo, la cual va desde el pasado 20 de octubre de 2016 hasta el próximo 18 de noviembre de 2016 [...] bajo un diagnóstico de LESIÓN DE MANGITO ROTADOR CON FRACTURA DE HUESOS DEL TARSO pendiente de procedimiento quirúrgico>>¹⁴. Negrilla fuera de texto.

Ahora, el término de caducidad sólo puede contabilizarse a partir del momento en el que la administración ha dado a conocer el acto a través de su comunicación, notificación, ejecución o publicación. La notificación se ha definido como el acto material mediante el cual se ponen en

conocimiento del interesado las decisiones que profiere la administración, en cumplimiento del principio de publicidad, para que aquel pueda ejercer su derecho de defensa. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria¹⁵». En ese orden, en virtud del principio de publicidad consagrado en los artículos 209 de la Constitución Política¹⁶ y el 3º de la Ley 1437 de 2011¹⁷, es deber de la administración dar a conocer sus decisiones, mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones, con el fin de garantizar los derechos al debido proceso, defensa y a presentar los recursos establecidos por la ley, exigencia que como lo ha explicado la jurisprudencia, constituye un presupuesto de eficacia u oponibilidad frente a terceros, más no de validez, es decir, el acto nace a la vida jurídica desde su expedición, pero su fuerza vinculante comienza a partir del momento en que se ha producido su notificación o publicación¹⁸.

Es de anotar que en el artículo 72¹⁹ de la Ley 1437 de 2011, el legislador previó que sin el lleno de los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos la decisión a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales. En este orden de ideas, la conducta concluyente es una modalidad igualmente válida de notificación de los actos administrativos y se erige en un mecanismo tendiente a subsanar las omisiones o irregularidades que se hayan presentado al intentar la comunicación por el mecanismo principal²⁰ esto es, el personal o cuando fracasó la notificación por aviso o por edicto.

Visto lo anterior, es claro para la Sala que la actora al incoar la petición de fecha 5 de noviembre de 2016 reveló que conocía la decisión administrativa que la retiró del servicio por supresión de cargo y en virtud de ello, solicitó precisamente fuera reintegrada al cargo que desempeñaba en el Hospital Universitario del Valle. De manera que al extraerse de la petición interpuesta por la interesada que esta conocía del acto administrativo de supresión, es dable en términos normativos contar la caducidad del medio de control a partir de ese momento.

Por consiguiente, el término de caducidad del medio de control corre desde el 6 de noviembre de 2016 hasta el 6 de marzo de 2017, encontrando que la actora radicó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 19 Judicial II para asuntos administrativos en fecha 27 de febrero de 2017, suspendiéndose el término de caducidad, faltando 7 días para completar los 4 meses de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Dicho requisito de procedibilidad quedó agotado el 8 de mayo de 2017, por lo tanto, el término se reanudó a partir del 9 de mayo de 2017 y hasta el 16 del mismo mes y año, observando la Sala que la demanda solo fue incoada el 6 de julio de 2017, esto es, cuando ya había vencido la oportunidad para acudir en tiempo a ejercer el medio de control. Así las cosas, en la medida que se determinó en esta instancia que la demanda interpuesta por la parte actora fue presentada de manera extemporánea, se procederá a confirmar el auto del 14 de febrero de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró probada la excepción caducidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar el auto del 14 de febrero de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró probada la excepción caducidad.

SEGUNDO: Devuélvase el proceso al tribunal de origen y déjense las constancias correspondientes en el Sistema SAMAI.

Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Ingresó al despacho en fecha 26 de octubre de 2020.
2. Folios 1 al 17.
3. Documento aportado en CD folio 56.
4. Acto administrativo aportado en CD folio 56.

5. Documento aportado en CD folio 56.
6. Acto administrativo aportado en CD folio 56.
7. Escrito aportado en CD. Documento identificado con el No 29.
8. Ley 1437 de 2011.
9. Ver auto de fecha 8 de junio de 2017, proferido dentro del proceso con radicado No 25000-23-42-000-2012-01718-01(1993-14), M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
10. Auto de 21 de abril de 2016, expediente 08001-23-33-000-2015-00035-01 (3021-2015), M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
11. Archivo 3 del CD. de pruebas documentales que obra a folio 21 del cuaderno 2.
12. Folio 3 del expediente.
13. Archivo 17 del CD. de pruebas documentales que obra a folio 21 del cuaderno 2.
14. Folio 87 del expediente.
15. Sentencia T-165 de 2001, Magistrado ponente: doctor José Gregorio Hernández Galindo.
16. «ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. [...]»
17. «ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. [...]
9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.»
18. Consejo de Estado. Sección Primera. C.P.: Olga Inés Navarrete Barrero. Fecha: 29 de abril de 2014. Rad.: 2001-00121-01. Reiterada en la sentencia de 28 de enero de 2010. (Expediente núm. 2003-11403-01, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta).
19. «ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que

conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales».

20. Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, providencia de 9 de julio de 2014, radicado: 52001-23-31-000-2001-01115-01 (29.741).

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:19:38