



## Sentencia 2016-00098 de 2021 Consejo de Estado

SANEAMIENTO DEL PROCESO - Objeto / DECLARACIÓN DE OFICIO DE LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE QUE EJERCITE TERCERO CONTRA ACTO DE REVOCATORIA DIRECTA DE FALLO DISCIPLINARIO - Configuración

La potestad de saneamiento pretende solventar las irregularidades o vicios evidentes en el trámite procesal, que de no ser saneadas pondrían en riesgo la posibilidad de emitir decisión de fondo. Con tal propósito la ley le asignó al juez facultades dirigidas a controlar la legalidad y, en tal virtud, adoptar las medidas necesarias en orden a encauzar las acciones con el propósito de garantizar su continuidad y finalización. (...). La demanda que origina el proceso de la referencia fue presentada el 15 de febrero de 2016, es decir, más de 2 años y 9 meses después de la expedición del acto administrativo revocatorio acusado *-16 de marzo de 2013-*, por lo tanto, es evidente que se ha superado ampliamente el término de caducidad de los 4 meses que en la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa se adoptó como razonable, para que los terceros cuestionen ante la jurisdicción contenciosa los actos administrativos particulares proferidos por el Procurador General de la Nación, que revocan de manera directa sanciones disciplinarias. Por consiguiente, luego de analizar las particularidades del caso en concreto, la Sala considera que en esta oportunidad el *medio de control de Nulidad* se encuentra caducado, por lo que se saneará el proceso en el sentido de decretar de oficio la excepción de caducidad, y, en consecuencia, se dispondrá dar por terminado el proceso de la referencia y ordenar su archivo. NOTA DE RELATORÍA: Sobre el término pretoriano de caducidad para que un tercero demande la nulidad de actos disciplinarios en ejercicio del contencioso objetivo, ver: C. de E., Sección Segunda, Subsección B, auto de 22 de mayo de 2020, radicación: 4523-16.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 103 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 169 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 175 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 179 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 180 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 182 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 207 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 100 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 42 / DECRETO 806 DE 2020 - ARTÍCULO 13

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00098-00(0496-16)

Actor: GUSTAVO LEÓN ZAPATA BARRIENTOS

Demandado: NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El proceso de la referencia ha venido al Despacho con informe de la Secretaría de fecha 23 de octubre de 2020<sup>1</sup>, una vez vencido el término de traslado de la demanda establecido en el Artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.

### I. ANTECEDENTES

2.4 La demanda y sus fundamentos<sup>2</sup>

En ejercicio del medio de control de nulidad<sup>3</sup>, el señor Gustavo León Zapata Barrientos, a través de apoderado, solicitó la nulidad del acto administrativo de 16 de septiembre de 2013 proferido por el señor Procurador General de la Nación<sup>4</sup>, mediante el cual revocó directamente los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia de 15 de agosto y 28 de noviembre de 2008, expedidos por la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá y la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, por los cuales se sancionó al señor Héctor Darío Pérez Piedrahíta con destitución del cargo de alcalde municipal de San Pedro de los Milagros (Antioquía) e inhabilidad general por el término de 10 años; y en consecuencia “que se efectúen las anotaciones en el sistema de información de la entidad [...].”

Como concepto de violación, sostuvo que el acto de revocatoria directa acusado adolece de falsa motivación, pues se expidió con base en los Artículos 122 y 123 de la Ley 734 de 2002<sup>5</sup>, en virtud de los cuales se le atribuyó al Procurador General de la Nación una facultad discrecional para revisar oficiosamente los fallos sancionatorios cuando vulneren o amenacen *manifestamente* los derechos humanos; situación que en su criterio no acaeció en el presente caso, toda vez que no existió la aludida vulneración del derecho de defensa del disciplinado<sup>6</sup>.

#### 1.2 Trámite procesal

El despacho mediante auto de 14 de julio de 2016<sup>7</sup>, inadmitió la demanda de nulidad, al considerar que en razón a la pretensión de anulación de un acto de carácter particular y concreto, el demandante debía explicar los motivos por los cuales el acto acusado afectó de manera grave el orden público, social, económico y ecológico. Frente a ello, el apoderado del actor<sup>8</sup>, manifestó que la causal con base en la que se fundamentó la procedencia del medio de control es la prevista en el numeral 1º del Artículo 137 del CPACA<sup>9</sup>, atinente a que con la demanda no se persigue el restablecimiento automático de un derecho; argumento desestimado por este Despacho a través de providencia del 23 de noviembre del mismo año<sup>10</sup>, por ende dispuso su rechazo indicando que el examen de legalidad de la decisión demandada necesariamente tendría incidencia en los derechos subjetivos del señor Héctor Darío Pérez Piedrahíta.

La anterior decisión fue objeto de súplica por la parte actora<sup>11</sup> y revocada por la Sala Residual de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado por medio de auto del 7 de febrero de 2019<sup>12</sup>, en tanto se ajustaba a la causal de nulidad simple contra el acto particular aludida en la demanda, por lo que fue admitida por la Consejera Ponente el 31 de julio siguiente<sup>13</sup>, en tanto se consideró que reunía los requisitos formales consagrados en el Artículo 162 del CPACA.

#### 1.3 Oposición a la demanda y a la solicitud de cautela

La Procuraría General de la Nación<sup>14</sup> se opuso a la demanda y a la solicitud de medida cautelar, indicando que a partir del análisis del proceso disciplinario surtido en contra del señor Héctor Darío Pérez Piedrahíta, el Procurador General de la Nación expidió el acto demandado al establecer que el razonamiento del elemento culpabilidad de la conducta reprochada al disciplinado fue deficiente, en el sentido de que no se ajustó a la modalidad de culpa gravísima por desconocimiento de reglas de obligatorio cumplimiento. Por consiguiente, la revocatoria directa contenida en la decisión controvertida se constituyó en una actuación legítima conforme a la garantía del debido proceso fundante de todo procedimiento judicial y administrativo.

El señor Héctor Darío Pérez Piedrahíta guardó silencio en esta etapa procesal<sup>15</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

#### 2.1 Potestad del juez de saneamiento del proceso

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, en su Artículo 103 prevé que los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción tienen por objeto “*la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico*”, razón por la cual, el legislador estableció que en la interpretación de las normas del CPACA “*deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal*”.

Ahora, en garantía de principios constitucionales, verbigracia, la economía y celeridad procesal, se consagró el control de legalidad del proceso expresamente en el Artículo 207 *ibídem* como el deber del juez de efectuar una vez agotada cada etapa del proceso, con la finalidad de “*sanear los vicios que acarrean nulidades*”<sup>16</sup>.

En concordancia con esa regla general, el numeral 5º del Artículo 180 *ibídem*, contempló de manera específica la obligación a cargo del funcionario judicial, de “*decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias*”.

Así mismo, el Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012<sup>17</sup>, Artículo 42, consagra como deberes del juez, en virtud del principio de economía procesal, velar por su rápida solución y sanear los vicios e irregularidades que puedan afectar el desarrollo célere del proceso, a saber:

“ARTÍCULO 42. Deberes del juez. Son deberes del juez.

2. Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, presidir las audiencias, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y dilación del proceso y procurar la mayor economía procesal.

(...)

5. Adoptar las medidas autorizadas en este Código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia.” (Resaltado fuera del texto original).

Así las cosas, el saneamiento procesal, llamado también como principio de expurgación, se constituye en la materialización de los principios procesales de eficiencia, efectiva tutela judicial, congruencia y economía procesal, y podría definirse como el acto jurídico procesal propio del juez, en el que se verifica que todos los elementos jurídicos procesales de la *litis* estén presentes, tal como lo ha expuesto la doctrina, en los siguientes términos:

*“El saneamiento tiene por finalidad obligar al juez a “purgar” el proceso de obstáculos procedimentales, constituye un mecanismo concentrado, posibilitando de esta manera, que el objeto del proceso pueda ingresar a la etapa probatoria y posteriormente a la decisoria, encontrándose así la causa purificada y excluida de cualquier irregularidad, lo cual fácilmente podrá ser realizado mediante un auto sin necesidad de convocar a audiencia alguna”<sup>18</sup>.*

Desde el punto de vista jurisprudencial, la Sección Segunda de esta Corporación, por medio de auto proferido el 23 de abril de 2015<sup>19</sup>, ejerció control de legalidad respecto de la competencia para conocer de ese asunto, precisando, respecto de la fase de expurgación, que: *“El saneamiento procesal tiene como propósito, que en el transcurso o desarrollo del sumario, los aspectos formales o procesales como por ejemplo una indebida escogencia del mecanismo judicial, no retrasen ni impidan la decisión sobre el fondo, es decir, se busca con esta institución jurídica procesal, librar la causa de errores, defectos, omisiones, vicios, nulidades por efectos formales, o resoluciones judiciales mal dictadas o notificaciones mal diligenciadas, etc.”*.

En conclusión, la potestad de saneamiento pretende solventar las irregularidades o vicios evidentes en el trámite procesal, que de no ser saneadas pondrían en riesgo la posibilidad de emitir decisión de fondo. Con tal propósito la ley le asignó al juez facultades dirigidas a controlar la legalidad y, en tal virtud, adoptar las medidas necesarias en orden a encauzar las acciones con el propósito de garantizar su continuidad y finalización.

## 2.2 Facultad del juez contencioso administrativo para decretar de oficio las excepciones y oportunidad procesal.

Con la implementación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previsto en la Ley 1437 de 2011, se modificó en gran medida la metodología procesal que venía siendo utilizada en esta jurisdicción bajo los preceptos del código contenido en el Decreto 01 de 1984. Esto por cuanto al estar el nuevo proceso fundamentado en los principios de inmediación, concentración y publicidad a diferencia del código anterior en el que las excepciones se definían junto con el fondo del asunto, el cambio de un modelo procesal a otro, implicó necesariamente una variación en la manera, términos y etapas, entre otros aspectos procesales para adelantar el proceso<sup>20</sup>.

El actual régimen procesal permite a la persona contra la cual se dirigen los distintos medios de control interponer excepciones previas, como mecanismos de oposición perentorios a la pretensión que en ellos se ventila<sup>21</sup>, y como formas de salvar o corregir las irregularidades que afectan el procedimiento para preservarlo frente a posibles nulidades y sanear el proceso contencioso administrativo desde su primera etapa.

Así, bien podría decirse que esta figura procesal es también una faceta del saneamiento del proceso, en la medida en que su finalidad es, con la colaboración de la parte demandada, la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez durante la etapa inicial escrita del proceso, con miras al correcto y legal trámite del proceso, a fin de mejorarlo, corregirlo o finalizarlo cuando haya lugar a ello.

En ese orden de ideas, en ejercicio de la potestad de saneamiento<sup>22</sup>, el juez como director del proceso sana las irregularidades o nulidades y preserva la regularidad del proceso mediante la resolución de las excepciones previas y la revisión de los requisitos de procedibilidad (conciliación extrajudicial y conclusión del procedimiento administrativo o agotamiento de la vía gubernativa), así como los presupuestos: i) procesales - sentencia de fondo (competencia, capacidad para ser parte, capacidad procesal, demanda en forma, la adecuación del trámite) y ii) los materiales - sentencia favorable (legitimación en la causa -activa y pasiva, interés en la pretensión u oposición y la posibilidad jurídica, esto es, pretensiones claras, que no existe cosa juzgada o caducidad, transacción, conciliación o desistimiento).

En cuanto al momento en que deben ser resueltos los medios exceptivos, el Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 prevé que al juez le

corresponde decidir sobre las excepciones que tengan el carácter de previas en la audiencia inicial, presentadas con la contestación de la demanda y las que hallare acreditadas de oficio, siempre y cuando correspondan a las enunciadas en el Artículo 100<sup>23</sup> de la Ley 1564 de 2012<sup>24</sup>, esto es, aquellas que se encaminan a atacar la forma del proceso, es decir, el ejercicio de la acción, por existir alguna inconsistencia de tipo procedural en la manera como fue presentada la demanda, sin enervar la pretensión, con la posibilidad de dar lugar a la terminación anticipada del proceso.

En la misma oportunidad, el operador judicial podrá resolver las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, que son de naturaleza mixta, pues a pesar de ser estrictamente perentorias o de fondo, por estar orientadas a atacar la pretensión, se les da el trámite de previas y en caso de prosperar tienen la virtud de terminar el proceso de manera anticipada.

Es así como el propósito de lo previsto por el numeral 6º del Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, es resolver todas las situaciones que se constituyan en deficiencias formales que puedan inhibir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, por lo que, en la audiencia inicial el funcionario judicial deberá decidir las excepciones que tengan la calidad de previas, es decir, aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, en procura de evitar decisiones inhibitorias y las mixtas que estén encaminadas a atacar el ejercicio del medio de control, mas no de la pretensión<sup>25</sup>.

Como se expuso, el CPACA únicamente permite finalizar el proceso en la etapa escrita: (i) con el rechazo de la demanda en los eventos previstos en el canon 169 ibíd<sup>26</sup>, y (ii) antes de la audiencia inicial “en el evento de allanamiento”<sup>27</sup>; y en la fase oral, al dictar sentencia dentro la audiencia inicial, cuando el proceso verse sobre asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas<sup>28</sup>.

Ahora bien, con la expedición del Decreto 806 de 2020<sup>29</sup>, en su Artículo 13 se instituyó una regulación integral, sistemática y transitoria de la sentencia anticipada en el proceso contencioso administrativo. Al respecto, prevé que el juez “deberá dictar sentencia anticipada” en cuatro eventos, a saber: (i) antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos “de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas”<sup>30</sup>; (ii) en cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados “de común acuerdo lo soliciten” (numeral 2 del art. 13º); (iii) en la segunda etapa del proceso –en la audiencia inicial y hasta la culminación de la audiencia de pruebas<sup>31</sup>, cuando el juez encuentre probada “la cosa juzgada, la transacción, la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa” (numeral 2 del art. 13º)<sup>32</sup>; y (iv) en caso de allanamiento.

En ese orden de ideas, se establece que el citado Decreto 806 de 2020<sup>33</sup>, estableció la posibilidad de que, dentro del término de su vigencia, se pueda dar por terminado el proceso de manera anticipada en caso de allanamiento, cuando el juez encuentre probado algún medio exceptivo o se profiera sentencia, en tratándose de asuntos de puro derecho o en los que no fuere necesario practicar pruebas.

La Ley 2080 de 25 de enero de 2021<sup>34</sup> –*por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*-, en el Artículo 38, el cual modifica el parágrafo 2 del Artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 señala que “Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del Artículo 182º.”.

El Artículo 182º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –*adicionado por el Artículo 42 de la Ley 2080 de 2021*-, que “se podrá dictar sentencia anticipada: 1. Antes de la audiencia inicial: a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho; b) Cuando no haya que practicar pruebas; c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento; d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.”

Ahora bien, el CAPÍTULO II del TÍTULO V -*demandas y proceso contencioso administrativo*- de la PARTE SEGUNDA del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula los Requisitos de Procedibilidad de los medios de control, entre los cuales se encuentra la caducidad –Artículo 164–.

2.3 De la caducidad del medio de control de nulidad simple contra actos administrativos de contenido particular, expedidos por el Procurador General de la Nación para revocar directamente fallos disciplinarios proferidos por la PGN, cuando sea presentada por un tercero.

Por medio de providencia proferida el 22 de mayo de 2020<sup>35</sup>, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, estableció un límite temporal a la procedencia u operancia del *medio de control de Nulidad* en casos como este, es decir, una suerte de término de caducidad en los eventos en que el *medio de control de Nulidad*, se emplee por terceros para cuestionar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (sic), los actos administrativos de carácter particular, personal, individual y concreto, expedidos por el Procurador General de la Nación para, en ejercicio de sus competencias, revocar una sanción disciplinaria impuesta por esa misma entidad; precisamente para evitar que el beneficiado

con la revocatoria de la sanción, es decir, el funcionario absuelto, quede indefinidamente sub judice y bajo una constante y permanente incertidumbre.

Para ello, la Sala de decisión consideró que el tiempo que dure cualquier proceso o trámite sancionatorio iniciado en ejercicio del *ius puniendi* a cargo del Estado, bien sea en lo penal, disciplinario o fiscal, ocupa un lugar central en la idea de lo que debe ser un juicio, siendo una de las condiciones del *derecho al debido proceso*. De tal manera que un proceso que persiste ilimitadamente o por tiempos desmedidos no es un juicio justo.

A continuación, la Subsección se refirió al derecho que todo sospechoso, imputado, indiciado, etc., tiene a que su situación procesal sea resuelta en un tiempo oportuno y a no ser mantenidos indefinidamente en un estado de incertidumbre.<sup>36</sup>, esto es, la garantía a ser juzgado en un plazo razonable, contemplada en los siguientes instrumentos internacionales:

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su Artículo XXV, establece que “*todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho [...] a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad*”. (Subraya la Sala).

- El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales establece en su Artículo 6.1., que “*toda persona tiene derecho a que su causa sea oída de manera equitativa, públicamente y en un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil, o bien sobre el fundamento de toda acusación penal dirigida contra ésta*”. (Subraya la Sala).

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos regula este derecho fundamental tanto en el art. 9.3: “*Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable*», como en el art. 14.3.C “...*Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a ser juzgada sin dilaciones indebidas...*”. (Subraya la Sala).

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-, dispone en su art. 7.5 -vinculado a la libertad personal- que “...*Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable...*»; en tanto que en el art. 8.1 -relacionado con las garantías judiciales- se establece que: “...*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otra índole...*”. (Subraya la Sala).

- Por su parte, el Artículo 14.3C. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: “...*Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a ser juzgada sin dilaciones indebidas...*”. (Subraya la Sala).

Así, de acuerdo con las anteriores normas, la Subsección concluyó que los plazos de la caducidad y prescripción de la acción disciplinaria han sido avalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuanto los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios, por ende el enjuiciamiento del acto de revocatoria por parte de un tercero de un fallo disciplinario sancionatorio por la vía del medio de control de nulidad simple -*sin límite temporal*- afecta garantía mínima del beneficiario del acto administrativo acusado a no permanecer sub judice indefinidamente y adquiera seguridad jurídica, conforme lo establecido en los convenios citados en precedencia y el Artículo 228 de la Constitución Política, fundamento este de la caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal.

En este sentido, la necesidad de un equilibrio entre (i) de un lado el poder sancionador del Estado, el derecho de los ciudadanos a presentar acciones públicas y la aspiración a revisar la legalidad de las actuaciones del Estado; y (ii) de otro lado, el derecho del servidor público a no permanecer indefinidamente sub judice y la obligación de la administración de ponerle límites a las investigaciones, de manera que no se prolonguen indefinidamente, justifica el necesario establecimiento jurisprudencial de un término de caducidad del medio de control, de Nulidad, para este tipo de casos.

Por tal razón, la Sala dispuso que por razones de prevalencia de los convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos, debe privilegiarse el valor de la seguridad jurídica y los principios de inocencia y confianza legítima, así como los derechos a la dignidad humana, al debido proceso, a la defensa, al “non bis in ídem” y al buen nombre, y la garantía mínima de adelantar en plazos razonables y perentorios los trámites en que se concreta su “ius puniendi”, y por lo tanto, resolverse la tensión o conflicto normativo que se ha advertido, a favor del ciudadano.

Con base en lo anterior, estableció las siguientes conclusiones:

(i) El *medio de control de Nulidad*, tal como está establecido en el Artículo 137 del CPACA, procede contra todos los actos administrativos, ya sean generales o particulares.

(ii) El *medio de control de Nulidad*, tal como está consagrado en el Artículo 137 del CPACA, puede ser ejercido, en todo tiempo, por cualquier persona.

(iii) Cuando se trate de cuestionar actos administrativos particulares expedidos para revocar de manera directa sanciones disciplinarias, el *medio de control de Nulidad*, tal como está establecido en el Artículo 137 del CPACA, puede ser ejercido por la persona beneficiaria de la revocatoria, en todo tiempo.

(iv) Cuando se trate de cuestionar actos administrativos particulares expedidos para revocar de manera directa sanciones disciplinarias, el medio de control de Nulidad puede ser presentado por terceros diferentes al beneficiario de la revocatoria, durante el término de cuatro (4) meses a partir de la expedición del respectivo acto, vencido el cual, la acción se entiende caducada.

## 2.4 Del caso concreto.

En el presente caso, como se expuso *ab initio* de esta providencia, el señor Gustavo León Zapata Barrientos, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de Nulidad, solicitó la anulación del acto administrativo de 7 de mayo de 2013 proferido por el Procurador General de la Nación, a través del cual revocó directamente, y de oficio, los fallos de primera y segunda instancia de 15 de agosto y 28 de noviembre de 2008, expedidos por la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá y la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, dentro del proceso disciplinario 136-6862-06, por los cuales se sancionó al señor Héctor Darío Pérez Piedrahita con destitución del cargo de alcalde municipal de San Pedro de los Milagros (Antioquia) e inhabilidad general por el término de 10 años, y declaró la prescripción de la acción disciplinaria.

En tal sentido, en razón de la facultad y el deber legal que le asiste al juez como director para sanear el proceso en cualquier tiempo, y de adoptar las medidas conducentes procurar la mayor economía procesal, al expedirse la jurisprudencia por la cual se reguló el término de caducidad de 4 meses del medio de control de nulidad simple cuando un tercero pretenda la anulación de actos administrativos de contenido particular, expedidos por el Procurador General de la Nación para revocar directamente fallos disciplinarios proferidos por la PGN, la Consejera Ponente analizará en esta etapa procesal, si se configuró el medio exceptivo de caducidad que conlleva a la terminación del sub lite.

Al respecto, la demanda que origina el proceso de la referencia fue presentada el 15 de febrero de 2016,<sup>37</sup> es decir, más de 2 años y 9 meses después de la expedición del acto administrativo revocatorio acusado *-16 de marzo de 2013-*, por lo tanto, es evidente que se ha superado ampliamente el término de caducidad de los 4 meses que en la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa se adoptó como razonable, para que los terceros cuestionen ante la jurisdicción contenciosa los actos administrativos particulares proferidos por el Procurador General de la Nación, que revocan de manera directa sanciones disciplinarias<sup>38</sup>.

Por consiguiente, luego de analizar las particularidades del caso en concreto, la Sala considera que en esta oportunidad el *medio de control de Nulidad* se encuentra caducado, por lo que se saneará el proceso en el sentido de decretar de oficio la excepción de caducidad, y en consecuencia, se dispondrá dar por terminado el proceso de la referencia y ordenar su archivo.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

PRIMERO. - SANEAR el proceso de la referencia en ejercicio de la facultad de saneamiento prevista en el Artículo 207 del CPACA, así:

DECLARAR de oficio probada la excepción de caducidad del medio de control de Nulidad, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y en consecuencia, dar por terminado el proceso de la referencia.

SEGUNDO. - ARCHIVAR el proceso por intermedio de la Secretaría de la Sección Segunda y dejar las constancias de rigor en el sistema de gestión judicial.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la Sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente) (Firmado electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ CARMELO PERDOMO CUÉTER

Con salvamento de voto

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Con aclaración de voto

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folio 737 del expediente, cuaderno principal.

2. Folios 629 - 652 del mismo cuaderno.

3. Ley 1437 de 2011, Artículo 137. Nulidad.

(...)

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

(...) (Resaltado fuera del texto inicial).

4. Dentro del proceso con radicación SIAF 2013-146310 (136-6682-06).

5. "Artículo 123. Competencia. Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

Parágrafo. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, en este último evento cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá la decisión correspondiente.

Artículo 124. Causal de revocación de los fallos sancionatorios. En los casos referidos por las disposiciones anteriores, los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio son revocables sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse. Igualmente cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales."

6. En tanto se consideró que se le sancionó por una falta gravísima a título de culpa gravísima (por desconocimiento de la Ley 80 de 1993, Artículo 25, numeral 7º, al celebrar el contrato 38 D del 2 de diciembre de 2002, sin estar precedido del estudio de conveniencia del objeto a contratar), sin que se argumentaran las razones por las cuales se graduó en la modalidad de gravísima el elemento culpabilidad, ya que "no hay manera que el sancionado pudiera entender el nivel de su responsabilidad [...]."

7. Folios 656 - 659.

8. Por medio de escrito de 14 de julio de 2016 (folios 662 - 666).

9. Ib. 3.

10. Folios 672 - 674.

11. Mediante escrito presentado el 30 de enero de 2017 (fls. 675 - 679).

12. Folios 694 - 698.

13. Folios 702 - 706.

14. Folios 722 - 729.

15. Según se indicó en la constancia secretarial que obra a folio 737 del expediente.

16. Artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

17. Código General del Proceso.

18. Al respecto puede consultarse al tratadista Alexander Rioja Bermúdez en su obra "Código Procesal Constitucional", Editorial Rodhas, 2006. Lima, Perú. Dice el autor, citando al profesor de la Universidad de Munich Wilgelm Kish (Elementos de Derecho Procesal Civil. Revista de Derecho Privado. 1940. Madrid, España): "La cita fue extraída de la siguiente dirección web:  
<http://blog.pucp.edu.pe/item/75159/el-saneamiento-procesal-necesaria-eliminacion-de-la-audiencia>.

19. Exp. con No. Interno 4791-203.

20. Artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, que preceptúa: "El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este Código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas: 1. La primera, desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial. 2. La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas, y 3. La tercera, desde la terminación de la anterior, comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento y culmina con la notificación de la sentencia. Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

21. Sobre la naturaleza y formas de estas excepciones (perentorias definitivas materiales, perentorias temporales y perentorias de raigambre netamente procesal), López Blanco Fabio, Procedimiento Civil, Undécima edición 2012, Dupré editores, p. 575 a 576

22. Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas - Ley 1437 de 2011. Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". Paipa (Boyacá). 2015. Págs. 49 y 69.

23. El Código General del Proceso, en el Artículo 100, dispone: "Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.

2. Compromiso o cláusula compromisoria.

3. Inexistencia del demandante o del demandado.

4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.

7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada».
24. aplicable por remisión expresa del 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
25. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto de 19 de septiembre de 2018, radicación número: 25000-23-42-000-2016-01601-02(1324-18) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
26. "ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:
  1. Cuando hubiere operado la caducidad.
  2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
  3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial."
27. Artículo 176 del CPACA.
28. El Artículo 179 del CPACA dispone que "Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión".
29. "Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."
30. En este caso, el juez "correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del Artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito" (numeral 1 del art. 13º).
31. Artículo 179.2 del CPACA.
32. La sentencia "se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito" y "no se correrá traslado para alegar".
33. Artículo 16. *Vigencia y derogatoria*. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición.
34. Aplicable al presente asunto de conformidad con la Ley 2080 de 2021, 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. Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los Artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. 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 surtirse las notificaciones.

35. Dentro del proceso con radicación 11001-03-25-000-2016-01004-00 (4523-2016). Demandante: Juan Carlos Velásquez Rojas. Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación -PGN- y Fernando Carrillo Flórez. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

36. Corte IDH, "Suarez Rosero v. Ecuador", sent. del 12 de noviembre de 1997 (Fondo), párr. 70.

37. Según se pudo verificar con la constancia de radicación que fue colocada por la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación visible al reverso del folio 653 del expediente - cuaderno principal, y en el Sistema Justicia Siglo XXI.

38. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B. Auto de 22 de mayo de 2020. Radicación 11001-03-25-000-2016-01004-00 (4523-2016). Demandante: Juan Carlos Velásquez Rojas. Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación -PGN- y Fernando Carrillo Flórez. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-12-20 05:01:20*