



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

Expediente: 11001-03-25-000-2016-01004-00 (4523-2016)
Demandante: JUAN CARLOS VELÁSQUEZ ROJAS
Demandados: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN -PGN- y FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Tema: Procedencia del «medio de control» de «Nulidad» contra actos administrativos de contenido particular, expedidos por el Procurador General de la Nación para revocar de manera directa sanciones disciplinarias

Decide la Sala¹ el recurso de súplica presentado por la PGN y el señor FERNANDO CARRILLO FLÓREZ contra el auto de 30 de octubre de 2019, proferido por el Despacho Sustanciador² en la audiencia inicial celebrada en esa fecha, en el que se resolvió declarar no prosperas las excepciones de «inepta demanda por indebida escogencia de la acción» y «caducidad».

Para un mejor entendimiento de la presente causa judicial, a continuación la Sala presenta los antecedentes del caso de manera resumida, pero pormenorizada.

I.- ANTECEDENTES

1.1.- PRETENSIONES DE LA DEMANDA

El señor JUAN CARLOS VELÁSQUEZ ROJAS, en nombre propio y en ejercicio del «medio de control» de «Nulidad», solicitó la anulación del acto administrativo de 1º de octubre de 2003, expedido por el Procurador General de ese entonces, -Dr. Edgardo José Maya Villazón-, que resolvió revocar directamente y de oficio, el fallo disciplinario de 28 de febrero de 1997 por el que, el Procurador General de esa época, -Dr. Jaime Bernal Cuéllar-, confirmó en sede de reposición, la sanción de «suspensión de 30 días» impuesta en única instancia al señor CARRILLO FLÓREZ, por el entonces Viceprocurador General, -Dr. Álvaro Mauricio Echeverry Gutiérrez-, mediante fallo disciplinario de 29 de agosto de 1994.

También solicitó, que «como consecuencia de lo anterior, se ordene a la División de Registro y Control de la [PGN], la anotación en el registro de antecedentes disciplinarios de la sanción [...] impuesta contra el señor [...] Carrillo Flórez [...]» y, «que se adopten las demás medidas, anotaciones y correctivos a que hubiere lugar como consecuencia de la anulación del acto impugnado [...]».

¹ El expediente de la referencia ingresó al Despacho de la Consejera Ponente con informe de Secretaría de 15 de noviembre de 2019, visible a folio 461 del expediente.

² Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, Consejero de Estado, de la Sección Segunda, Subsección B.

1.2.- HECHOS RELEVANTES DEL CASO

1).- Entre el 21 y 22 de julio de 1992, el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria se fugó de la Cárcel Nacional de Máxima Seguridad de Envigado -conocida como La Catedral-; hecho que motivó al Procurador General de ese entonces, -Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla-, a iniciar actuación disciplinaria mediante auto de 23 de julio de ese mismo año, contra los señores JAIME GIRALDO ÁNGEL y FERNANDO CARRILLO FLÓREZ, quienes desempeñaron el cargo de Ministro de Justicia entre el 7 de agosto de 1990 y 5 de agosto de 1991, y del 6 de agosto de 1991 al 6 de julio de 1992, respectivamente.

2).- El 24 de marzo de 1993, el Procurador General Arrieta Padilla formuló pliego de cargos a los señores GIRALDO ÁNGEL y CARRILLO FLÓREZ, en el que les imputó la falta disciplinaria grave consistente en *«haber faltado a la diligencia y eficiencia en la organización, dirección y vigilancia, en todo lo que tenía que ver con el buen funcionamiento de la denominada Cárcel Nacional de Máxima Seguridad de Envigado»*.

3).- En lo que al señor CARRILLO FLÓREZ se refiere, los hechos reprochados fueron los siguientes: *«(a). No legalizar oportunamente la Cárcel Nacional de Máxima Seguridad de Envigado, pues, no profirió el acto de su creación, y, sin embargo, designó a Homero Rodríguez y a Jorge Armando Rodríguez, sucesivamente, como directores del centro carcelario cuando legalmente no existía. (b). Permitir que en las instalaciones de la Cárcel, [...], se realizaran obras suntuarias que no tenían relación con la seguridad del establecimiento carcelario. (c). No vigilar el cumplimiento de la orden de desmontar obras suntuarias como la remodelación del cuarto de los detenidos y las habitaciones contiguas a la carpintería, ya que solo se retiró una alfombra y una tina de la habitación de Pablo Escobar. No implementar la seguridad en el enrejado general alrededor del edificio central y la reinstalación de la reja en la habitación de Escobar Gaviria. (d). Proferir la Resolución 399 de 2 de marzo de 1992, contrariando la ley, al designar como interventor del Contrato 661 celebrado con la General Security, al doctor Darío Echeverry, Director del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, sin tener en cuenta que se trataba de un funcionario perteneciente a un organismo descentralizado del orden nacional con autonomía. Además, dejar sin interventoría durante casi 3 meses el Contrato 661 al declarar insubsistente al doctor Darío Echeverry, como Director del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, el 9 de abril de 1992, pues, sólo vino a celebrar contrato de interventoría con la firma RB de Colombia el 3 de julio de 1992. (e). Permitir que Manuel Humberto Cáceres y Alfonso Canal ejercieran funciones públicas entre abril y junio de 1992 sin haberlos vinculado como empleados del Ministerio ni suscribir contrato con ellos, conforme a la Resolución 064 de 24 de enero de 1992, en la que se define la planta de personal del Ministerio de Justicia. En el lapso señalado, [los mencionados señores] participaron activamente en asuntos relacionados con la Cárcel Nacional de Máxima Seguridad de Envigado, realizando inspecciones, hasta el punto de suscribir, en calidad de asesores del Ministro de Justicia, las actas de 8 y 15 de abril de 1992. (...) (g). Celebrar contrato de interventoría con la firma RB de Colombia el 3 de julio de 1992 para el desarrollo de las obras a que se refiere el Contrato 661 celebrado con la firma General Security y dar lugar con ello a que el doctor Rodrigo Escobar Gil, Director del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, quien había actuado en el pasado como apoderado de dicha firma, profiriera la Resolución 632 de 5 de julio de 1992, por medio de la cual aprobó la calificación y clasificación en el Registro de Proponentes de la firma RB de Colombia»*.

4).- En el marco del referido proceso disciplinario, el señor GIRALDO ÁNGEL solicitó como prueba a su favor, el testimonio del Procurador General Arrieta

Padilla, petición que le fue negada; razón por la que presentó acción de tutela ante la Corte Suprema de Justicia invocando su derecho al debido proceso. La referida Corporación, a través de sentencia de 23 de febrero de 1994, amparó el mencionado derecho fundamental y ordenó a la PGN oír el testimonio del señor ARRIETA PADILLA.

5).- En tal virtud, el Procurador General Arrieta Padilla, mediante auto de 2 de marzo de 1994, se declaró impedido para continuar con el trámite del proceso disciplinario y ordenó remitir las diligencias al Viceprocurador General Echeverry Gutiérrez, por lo que éste, a través de autos de 11 y 16 de marzo de 1994, asumió el conocimiento de dicha actuación.

6).- El Viceprocurador General Echeverry Gutiérrez, mediante fallo disciplinario de única instancia de 29 de agosto de 1994 declaró la prescripción de la acción disciplinaria en favor del señor GIRALDO ÁNGEL y sancionó al señor CARRILLO FLÓREZ con suspensión de 30 días. Contra esta providencia el sancionado interpuso recurso de reposición.

7).- El Viceprocurador General Echeverry Gutiérrez, mediante auto de 9 de septiembre de 1994, dispuso remitir el proceso disciplinario al Despacho del nuevo Procurador General, *-Dr. Orlando Vásquez Velásquez-*, quien mediante memorando de 13 de octubre de 1994 le retornó el expediente al Viceprocurador, para que elaborase el proyecto de providencia por medio del cual se resolvería el recurso de reposición que interpuso el señor CARRILLO FLÓREZ contra el fallo disciplinario de única instancia de 29 de agosto de 1994.

8).- El trámite del recurso de reposición presentado por el señor CARRILLO FLÓREZ duró más de 3 años sin adelantarse, hasta que el siguiente Viceprocurador General, *-Dr. Eduardo Montealegre Lynett-*, a través de memorando de 28 de febrero de 1997, remitió el expediente y el proyecto de providencia que resolvía el señalado recurso al nuevo Procurador General, *-Dr. Jaime Bernal Cuéllar-*, quien ese mismo día: **(i)** avocó el conocimiento del proceso *-a través de un acto administrativo de trámite-* y, **(ii)** profirió fallo para resolver el recurso de reposición, confirmando en todas sus partes el fallo disciplinario de única instancia de 29 de agosto de 1994.

9).- A través de escrito de 3 de marzo de 1997, el señor GIRALDO ÁNGEL renunció a la prescripción de la acción disciplinaria y solicitó que su situación fuese decidida de fondo.

10).- El 9 de julio de 1997, el Procurador General Bernal Cuéllar, al «caer en cuenta» de que se encontraba impedido por «existir amistad íntima» con el señor GIRALDO ÁNGEL, dispuso pasar el expediente al despacho del Viceprocurador General Montealegre Lynett, quien también se declaró impedido para conocer del proceso por haber manifestado con anterioridad su opinión sobre el fondo del asunto. Por ello, por orden del Procurador General Bernal Cuéllar, fue designado como Viceprocurador General Ad Hoc para conocer de este preciso asunto, y solo en lo que al señor GIRALDO ÁNGEL se refería, al doctor Narcés Lozano Hernández - *que para la fecha fungía como Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa-*.

11).- El 29 de agosto de 1997, el señor CARRILLO FLÓREZ solicitó al Procurador General Bernal Cuéllar que declarara la nulidad de todas las actuaciones por él adelantadas el 28 de febrero de 1997, incluso el acto administrativo, que en sede de reposición, confirmó la sanción que le fue impuesta en única instancia por el Viceprocurador Echeverry Gutiérrez. Para ello alegó, en esencia, lo siguiente:

- (i) Vulneración de su derecho a la igualdad, puesto que por los mismos hechos y conductas por los que fue sancionado, también fueron investigados el ex Ministro de Justicia GIRALDDO ANGEL y los ex directores de la Dirección de Prisiones, señores CÁCERES FORERO y NAVAS RUBIO, los cuales fueron absueltos por la PGN;
- (ii) Trasgresión de su derecho al debido proceso por las siguientes razones: **(a)** porque el Procurador General Bernal Cuéllar que confirmó la sanción disciplinaria en sede de reposición, estaba impedido para ello, ya que tenía una amistad íntima, reconocida por él mismo, con uno de los investigados; **(b)** porque el Procurador General Bernal Cuéllar estaba impedido para conocer el proceso disciplinario *-y en consecuencia para resolver el recurso de reposición-*, ya que fue apoderado de varios de los investigados por la PGN en los respectivos procesos penales que les adelantaron por los mismos hechos y por las mismas conductas relacionadas con la fuga del narcotraficante Pablo Escobar, y entre los procesos penales y disciplinarios se trasladaron y compartieron varios elementos probatorios sin tener en cuenta los conflictos de intereses e impedimentos que recaían sobre el Procurador General Bernal Cuéllar; y **(c)** porque el Procurador General Bernal Cuéllar profirió el fallo disciplinario que, en sede de reposición, confirmó la sanción de suspensión, el mismo día que recibió el proceso de más 22 mil folios de parte de la Viceprocuraduría, es decir, el 28 de febrero de 1997, sin notificársele a él como sancionado, el cambio de autoridad investigadora, por lo que en su momento, no pudo recusarlo;
- (iii) Falsa motivación, porque la fuga del narcotraficante Pablo Escobar ocurrió cuando él ya no era Ministro; y
- (iv) Desconocimiento de los artículos 1º y 3º del Decreto 187 de 1992, por medio del cual se creó la Comisión Nacional Consultiva sobre Política Penitenciaria, en los que se señaló que el señor Manuel Humberto Cáceres tenía asiento a título personal, por orden del señor Presidente de la República, y no como Director General de Prisiones, y en ese sentido, no fue el Ministro CARRILLO FLOREZ quien le designó funciones públicas sin ser empleado oficial, como lo aseguró la PGN en el proceso disciplinario.

12).- La solicitud de nulidad presentada por el señor CARRILLO FLÓREZ el 29 de agosto de 1997, contra todas las actuaciones adelantadas el 28 de febrero de 1997 por el Procurador General Bernal Cuéllar, incluso el acto administrativo o fallo sancionatorio que confirmó la sanción que le fue impuesta en única instancia, fue negada por la PGN mediante acto administrativo de 22 de septiembre de 1997, en el que se adujo que contra la decisión acusada no procedía recurso alguno.

13).- El 7 de octubre de 1997, el señor CARRILLO FLÓREZ presentó acción de tutela contra la PGN, alegando para ello, los argumentos que la Sala resumió en el numeral 11 de este acápite.

14).- Mediante sentencia de 23 de octubre de 1997, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la solicitud de tutela con fundamento en que no cumplió el requisito de subsidiariedad, ya que el señor CARRILLO FLÓREZ tenía a su disposición un medio ordinario de defensa judicial, que es la «acción» de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho»; decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional, a través de sentencias de 3 de diciembre de 1997 y T-262 de 1998, respectivamente.

15).- El señor CARRILLO FLÓREZ solicitó a la Corte Constitucional declarar la nulidad de la sentencia T-262 de 1998, porque habiéndose declarado impedido el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo y posteriormente aceptado dicho impedimento, no se nombró un conjuez en su reemplazo, sino que por el contrario, los restantes integrantes de esa Sala de Revisión de la Corte, adoptaron la decisión de fondo. Petición que fue negada a través de Auto 037 de 1998, en el que la Corte señaló, que *«de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, las salas de revisión de la Corte estarán integradas por 3 magistrados, por lo tanto, en el evento de presentarse y aceptarse el impedimento de uno de los integrantes de la Sala, no es necesario nombrar un conjuez, habida consideración del hecho de que subsiste la pluralidad mínima para deliberar y decidir[...]»*.

16).- Entre tanto, el Viceprocurador Ad Hoc, doctor Narcés Lozano Hernández, a través de Resolución 544 de 9 de diciembre de 1997, revocó parcialmente el fallo disciplinario de 28 de febrero de 1997, proferido por el Procurador General Bernal Cuéllar confirmando en sede de reposición, la decisión de única instancia, en cuanto declaró la prescripción de la acción disciplinaria a favor del señor GIRALDO ÁNGEL, para en cambio, estudiar de mérito el fondo del asunto, absolviéndolo de todos los cargos que le habían sido formulados.

17).- A través del Decreto 1618 de 6 de agosto de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 43.360 de 11 de agosto de 1998, el señor Presidente de la República ordenó, que *«en cumplimiento a lo ordenado por la Viceprocuraduría [...] en fallo de 29 de agosto de 1994, confirmado por la providencia proferida por el Procurador [...] el 28 de febrero de 1997, [...] por el conducto del Ministerio de Justicia, se anote en la hoja de vida del doctor [...] CARRILLO FLÓREZ [...] la sanción de suspensión [...] de 30 días, [...]»*.

18).- El señor CARRILLO FLÓREZ presentó demanda de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho» ante el Consejo de Estado contra los fallos sancionatorios de 29 de agosto de 1994 y 28 de febrero de 1997 de la PGN y, contra el Decreto 1618 de 6 de agosto de 1998 del Presidente de la República, que ordenó anotar la sanción de suspensión en su hoja de vida. A título de restablecimiento del Derecho solicitó, *«ordenar tanto al Procurador [...] como al Presidente de la República dejar sin efecto la sanción impuesta, suprimir su nombre de la lista de sancionados que lleva la División de Registro y Control de la Procuraduría, borrar de su hoja de vida los antecedentes disciplinarios [...]»*. Contra los referidos actos administrativos, el señor CARRILLO FLÓREZ formuló los mismos reparos o censuras que la Sala resumió en el numeral 11 de este acápite.

19).- A través de sentencia de 10 de octubre de 2002, el Consejo de Estado negó las pretensiones de la referida demanda de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho».³

20).- En el año 2003, el señor CARRILLO FLÓREZ solicitó al señor Procurador General, -Dr. Edgardo José Maya Villazón-, que de manera oficiosa revocase directamente la sanción disciplinaria que le fue impuesta, alegando nuevamente, entre otras, los mismos reparos o censuras a que se hizo referencia en el numeral 11 de este acápite.

21).- Por medio de acto administrativo de 1º de octubre de 2003, que es el que aquí se demanda, el Procurador General Maya Villazón resolvió revocar directamente y de oficio, el fallo disciplinario de 28 de febrero de 1997 proferido por el Procurador General Bernal Cuéllar para confirmar en sede de reposición, la sanción de «suspensión de 30 días» impuesta en única instancia al señor CARRILLO FLÓREZ, por el entonces Viceprocurador Echeverry Gutiérrez, mediante fallo disciplinario de 29 de agosto de 1994.

22).- Para ello, el Procurador General Maya Villazón argumentó lo siguiente:

- (i)** Que si bien, el artículo 125 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, señala que *«el sancionado podrá solicitar la revocación [...] del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto [...] los recursos ordinarios [...]»*, y que aun cuando en el presente caso el sancionado interpuso todos los recursos posibles, ello no impide que el Procurador General haga ejercicio de su facultad oficiosa de *«revocación»*;
- (ii)** Que al señor CARRILLO FLÓREZ se le vulneró su derecho al debido proceso, *«por la incompetencia el señor Procurador [...] de entonces por cuanto al declararse impedido y haber pasado el expediente al Viceprocurador, por ningún motivo se [debió] cambia[r] la competencia, por cuanto el Viceprocurador debía terminar la instancia, no solo dictando el fallo de única instancia, sino resolviendo el correspondiente recurso de reposición. [...] Sin embargo, sin razón legal valedera que justificara que el Procurador asumiera el conocimiento, se avocó y resolvió el recurso de reposición, siendo que el Viceprocurador conservaba la competencia. [...] Agregando al respecto, «que ni siquiera se motivó tal decisión en que el Procurador podía desplazar al funcionario competente y asumir la competencia, aunque en este caso valga resaltar que ello no era posible [no solo] porque la ley lo prohibía, sino que se dijo que como el Procurador que estaba impedido ya había sido reemplazado, el nuevo debía asumir el conocimiento y terminar la instancia. Lo cual [...] implica que se falló la instancia por funcionario incompetente, lo cual vulnera la constitución y la ley, generando una irregularidad que afecta el derecho al debido proceso. [...]» porque «como el Viceprocurador había asumido el conocimiento por vía de impedimento y profirió el fallo sancionatorio de única instancia, también debió resolver el recurso de reposición interpuesto contra ese fallo porque conservaba la competencia hasta el final del asunto, por cuanto no pertenecía a otra “rama”, caso único que podría haber dado lugar a que volviera la actuación al nuevo Procurador. La conclusión es, entonces, que el Procurador [...] no podía asumir la competencia por el cambio del Procurador impedido».*

³ Sección Segunda, con ponencia del Consejero Jesús María Lemus Bustamante, en el exp 0001-1999.

23).- En virtud de lo expuesto, a través de acto administrativo de 1º de octubre de 2003, que aquí se demanda, el señor Procurador General Maya Villazón resolvió, lo siguiente: «Revocar el fallo sancionatorio de 28 de febrero de 1997, proferido por el Procurador General de la Nación, por medio del cual el doctor Fernando Carrillo Flórez fue sancionado disciplinariamente, en su calidad de Ministro de Justicia, con suspensión de 30 días sin derecho a remuneración, en los términos definidos en la parte considerativa de esta providencia».

24).- Días antes de presentarse la demanda que origina este proceso, el señor FERNANDO CARRILLO FLÓREZ sometió su nombre a consideración del Consejo de Estado para ser postulado ante el Senado de la República para ocupar el cargo de Procurador General de la Nación, lo que finalmente ocurrió.

1.3.- CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LA DEMANDA

Contra el acto administrativo revocatorio de 1º de octubre de 2003 expedido por el Procurador General Maya Villazón, se formulan los siguientes reparos o censuras:

1.3.1.- Trascresión del artículo 124 de la Ley 734 de 2002, según el cual, los fallos sancionatorios pueden ser revocados *«solo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias»*, lo que según el accionante no ocurre en el presente caso, porque la revocación de la sanción de suspensión de 30 días impuesta al señor CARRILLO FLÓREZ no surgió del *«simple cotejo de normas»* o de *«una simple comparación entre el acto acusado con la norma superior invocada»*, sino que requirió *«un estudio de fondo»*, *«una operación intelectual más compleja que una simple confrontación»*, ya que fue necesario hacer un *«ejercicio de gimnasia jurídica»* respecto de la competencia de un nuevo Procurador General, cuando el anterior jefe del Ministerio Público se declara impedido para adelantar un proceso disciplinario.

1.3.2.- Vulneración del artículo 125 de la Ley 734 de 2002, que según el demandante, *«prohíbe la revocatoria directa [(i)] cuando el administrado hizo uso de los recursos ordinarios»*, **(ii)** *«cuando se ha acudido ante la jurisdicción, a menos que se solicite por causa distinta a la que»* se estudió en sede jurisdiccional, y **(iii)** *«hasta antes de que se hubiere proferido sentencia definitiva»*. En ese sentido, para el accionante, en el presente caso *«la revocatoria directa era abiertamente improcedente»* porque *«precisamente [...], [el sancionado] hizo uso del recurso de reposición»* en sede gubernativa; también, *«había acudido -sin éxito- ante la justicia constitucional y contencioso administrativa, [...] invoc[ando] la violación al debido proceso y la falta de competencia del nuevo Procurador [...] para fallar, que en últimas fue lo que sirvió de base para decidir la revocatoria»*; y además, para cuando el señor CARRILLO FLÓREZ presentó la solicitud de revocatoria directa al Procurador General Maya Villazón, tanto la jurisdicción constitucional como la contencioso administrativa, ya se habían pronunciado en su contra.

1.3.3.- Infracción del artículo 126 de la Ley 734 de 2002, que establece que la revocatoria directa podrá solicitarse dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria del fallo disciplinario, término que en este caso fue superado.

1.3.4.- Trásgresión de los principios constitucionales de publicidad y transparencia, porque «a diferencia de la sanción disciplinaria que fue publicada en el Diario Oficial, la revocatoria directa se hizo a espaldas de la sociedad colombiana», ya que «no se publicó el inicio de la actuación administrativa [...] y tampoco se publicó el acto revocatorio [...]». (Subraya la Sala).

1.3.5.- Desconocimiento del principio según el cual, «nadie puede alegar en favor su propia culpa», ya que fue el mismo señor CARRILLO FLÓREZ, con «su conducta procesal como sujeto disciplinable», cuando presentó el recurso de reposición contra el fallo disciplinario de única instancia de 29 de agosto de 1994, quien solicitó que el proceso fuera remitido al nuevo Procurador General -Dr. Vásquez Velásquez-, alegando que en él no concurría la causal de impedimento manifestada por el anterior Procurador General, -Dr. Arrieta Padilla- por lo que no tiene sentido, ni lógica, que en la solicitud de revocatoria directa alegase la falta de competencia del nuevo Procurador General para resolver su recurso de reposición.

1.3.6.- Infracción de los postulados constitucionales de la cosa juzgada, principio de legalidad, prevalencia del derecho sustancial, prevalencia del interés general, eficacia, moralidad e imparcialidad. Porque la sanción disciplinaria impuesta al señor CARRILLO FLÓREZ, además de que quedó ejecutoriada, superó los respectivos análisis, filtros o controles de constitucionalidad y de legalidad, tanto en la jurisdicción constitucional como en la contencioso administrativa.

1.3.7.- Desconocimiento del derecho a la igualdad, porque, según el demandante, «sólo algunas personas privilegiadas pueden gozar [a su favor] del poder oficioso del Procurador General para que en una interpretación personal, subjetiva, parcial y alejada del ordenamiento jurídico les sean revocadas las sanciones disciplinarias [...]».

1.4.- DE LA PROCEDENCIA DEL «MEDIO DE CONTROL» DE «NULIDAD SIMPLE», EN ESTE CASO, SEGÚN LA PARTE DEMANDANTE

Para el demandante, pese a que el acto administrativo acusado es de contenido particular y concreto porque a través suyo únicamente se define la situación particular del señor CARRILLO FLÓREZ, el «medio de control» de «Nulidad Simple» resulta procedente y adecuado para cuestionar su presunción de legalidad ante esta jurisdicción, porque se configuran dos de los presupuestos que el artículo 137 del CPACA trae para estos eventos, que son (i) «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» y, (ii) «cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico». En sustento de ello, en diferentes apartados de la demanda se expresa lo siguiente:

«... la sanción disciplinaria no incumbe únicamente al disciplinado, sino a la sociedad y al interés general...» [...] «... la elección del [...] Procurador General de la Nación como representante del interés general, es por eso mismo, preocupación de cualquier ciudadano, y por lo tanto, también objeto de un sentido escrutinio social...» [...] «El Consejo de Estado pudo haber sido inducido [a error] al momento de evaluar si el aspirante se encontraba o no inhabilitado para aspirar

a dicho cargo, [ya que] el artículo 4 del Decreto Ley 262 de 2000 establece que no puede ser elegido Procurador quien haya sido sancionado disciplinariamente en cualquier época por falta grave o gravísima». [...] «No deja de ser cuestionable, desde una perspectiva ética y política, que quien ha sido sancionado disciplinariamente por faltas graves, pretenda acceder al cargo de Procurador General de la Nación, cuando ha tenido que apelar a una suerte de contorsionismos jurídicos para obtener la revocatoria de las sanciones que le fueron impuestas por los hechos y las omisiones en que incurrió cuando se desempeñó como Ministro de Justicia, en uno de los episodios más tristes y vergonzosos de nuestra historia nacional».

1.5.- SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Con fundamento en los hechos y argumentos anteriormente expuestos, la parte demandante solicitó las siguientes medidas cautelares: **(i)** la suspensión provisional del acto administrativo acusado, y **(ii)** que se ordene «a la División de Registro y Control de la [PGN], la anotación en el registro de antecedentes disciplinarios de la sanción [...] impuesta contra el señor [...] Carrillo Flórez [...]».

Al solicitar la medida cautelar en escrito separado de la demanda, además de los argumentos expuestos, el demandante alegó «que los yerros advertidos y las pruebas allegadas tratan de una irregularidad que vicia de nulidad la revocatoria directa de la sanción disciplinaria del doctor [...] Carrillo Flórez, lo que incide de manera efectiva en el trámite administrativo de elección del cargo de Procurador General [...], porque el numeral 6º del artículo 4º del Decreto Ley 262 de 2000, establece que no puede ser elegido Procurador General [...] quien haya sido sancionado disciplinariamente, en cualquier época, [...], por falta grave o gravísima».

1.6.- REFORMA A LA DEMANDA

Por medio de escrito de 25 de octubre de 2016, el accionante reforma su demanda en el sentido de precisar que su única pretensión es la siguiente: «Que se declare la nulidad del acto administrativo del 1º de octubre de 2003, proferido por el Procurador General [...] en el que resolvió revocar el fallo sancionatorio de febrero 28 de 1997, por medio del cual el doctor [...] Carrillo Flórez fue sancionado disciplinariamente, [...], con suspensión de 30 días [...]».

Anota la Sala, que el accionante se limitó a reformar su demanda en la forma indicada, sin modificar la solicitud de medida cautelar.

1.7.- ADMISIÓN DE LA DEMANDA

El Despacho Sustanciador, mediante auto de 29 de noviembre de 2017⁴ admitió la demanda, por lo que dispuso notificar a la PGN y vincular al señor CARRILLO FLÓREZ en condición de «*litisconsorte cuasi necesario por pasiva*».

1.8.- RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO ADMISORIO

La PGN y el señor CARRILLO FLÓREZ presentaron recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, argumentando en términos generales, que en el presente caso, el «*medio de control*» de «*Nulidad Simple*» es improcedente por las siguientes razones:

⁴ Con ponencia del Consejero Carmelo Darío Perdomo Cuéter.

- (i) Porque el accionante «*simula*» los «*motivos, intereses y fines*» del medio de control de «*Nulidad Simple*», porque su verdadera intención no es «*la protección del ordenamiento jurídico y la legalidad abstracta*», sino que lo que verdaderamente pretende es «*el restablecimiento automático de una situación jurídica consolidada*», es decir, «*modificar una situación jurídica particular ya consolidada*» a favor de un tercero, consistente en la absolució disciplinaria del señor CARRILLO FLÓREZ; y en esa medida, la «*real intención*», el «*único propósito*» del demandante, es «*afectar el derecho de un tercero*», «*entorpecer la elección*» y «*estructurarle una inhabilidad al [actual] Procurador General, -Dr. Carrillo Flórez-, para que cese en el ejercicio de sus funciones*», en otras palabras, «*el restablecimiento de una sanción disciplinaria revocada para que se configure una inhabilidad para ser Procurador General*».
- (ii) Porque en caso de prosperar la demanda, se produce un «*restablecimiento automático*», que radica en que se modificaría la situación jurídica del señor CARRILLO FLÓREZ, la cual se consolidó a su favor en el año 2003 con la revocación de los fallos disciplinarios de 29 de agosto de 1994 y 28 de febrero de 1997, ya que se generaría la reviviscencia de las mencionadas decisiones administrativas disciplinarias.
- (iii) Porque no es cierto que «*el acto administrativo atacado [...] genere un efecto nocivo que afecte de forma grave el orden público, político, económico, social o ecológico*», porque «*la declaratoria de nulidad del acto acusado, simplemente llevaría a revivir un fallo dentro de una actuación de contenido particular, es decir, finalmente solo se verían afectados los derechos de un tercero...*».
- (iv) Porque al admitir la procedencia del «*medio de control*» de «*Nulidad Simple*» contra los actos administrativos particulares y concretos que revocan sanciones disciplinarias, se pone en riesgo la confianza legítima, la seguridad jurídica, la presunción de inocencia y la buena fe, lo que significa que «*aquella persona a la que se le ha revocado en sede administrativa una decisión [sancionatoria], nunca tendrá una certeza o tranquilidad jurídica en torno al acto que resolvió la misma, en la medida que en cualquier tiempo podrá ser objeto de control de legalidad ante [esta jurisdicción] vía medio de control de Simple Nulidad*». (Subraya la Sala).
- (v) Porque el «*medio de control*» en el que se podría encuadrar la demanda, para no vulnerar el derecho de acceso a la justicia del demandante, sería el de «*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*», que se encuentra caducado.

1.9.- PROVIDENCIA QUE CONFIRMÓ EL AUTO ADMISORIO

A través de auto de ponente de 30 de noviembre de 2018, el Despacho Sustanciador resolvió «*no reponer el auto de 29 de noviembre de 2017, por medio del cual se admitió la demanda*», en virtud de los siguientes argumentos:

*«[...] es evidente que la demanda surgió con ocasión del trámite de elección del actual Procurador [...], lo que permite deducir que el móvil que indujo al accionante a presentar este medio de control es el restablecimiento del orden público, en especial, de la moralidad administrativa, la seguridad jurídica y el respeto de la cosa juzgada administrativa y constitucional, que sólo podía ser advertida por la ciudadanía en razón a la aspiración a un cargo de la mayor trascendencia nacional, como en efecto lo es el de Procurador [...], que tiene precisamente dentro de sus requisitos especiales no tener ningún antecedente disciplinario [...], porque el acto demandado se produjo en ejercicio de la especial facultad otorgada al Procurador [...] establecida en el artículo 125 de la Ley 734 de 2002, sin que pueda exigirse el conocimiento y demanda por parte de la ciudadanía, en un fecha anterior al del hecho notorio que produjo su conocimiento, como en el caso bajo estudio de la aspiración a un empleo de relevancia nacional que exige no haber sido sancionado disciplinariamente en cualquier época.
[...]*

... (i) es necesario que la Sala estudie la tensión que se presenta entre el derecho a la justicia material y el principio de la seguridad jurídica, cuando una autoridad administrativa, como el Procurador [...], en ejercicio de las especiales facultades que le otorga el artículo 125 de la Ley 734 de 2002, revoca directamente decisiones administrativas sancionatorias, luego de ser examinadas por las jurisdicciones contencioso administrativa y constitucional, es decir, respecto de las cuales había operado el fenómeno de la cosa juzgada; (ii) el acto administrativo que se acusa en la demanda aun produce efectos jurídicos, pues, entre otros, gracias a este, el señor CARRILLO FLÓREZ pudo aspirar y ostentar en la actualidad el cargo de Procurador [...]; y (iii) resulta necesario que esta Corporación examine si el acto administrativo que se demanda produjo efectos nocivos de manera grave para el orden público y social, en atención a: la jerarquía de los funcionarios que intervinieron en su expedición, toda vez que quien lo emitió fue el jefe de Ministerio Público y quien se benefició del mismo fue un ex ministro de Justicia; la institución de la cosa juzgada y la seguridad jurídica frente a la facultad otorgada por el artículo 125 de la Ley 734 de 2002; y las consecuencias y efectos que está produciendo, así como el ámbito y oportunidad en que se ejerció y evidenciaron sus efectos, es decir, en la elección del Procurador [...].

1.10.- OPOSICIÓN A LA DEMANDA Y A LA SOLICITUD DE CAUTELA

La PGN y el señor CARRILLO FLÓREZ se opusieron a la demanda y a la solicitud de medida cautelar insistiendo en las razones que expusieron en el recurso de reposición que presentaron contra el auto admisorio de la demanda, es decir, reiterando sus argumentos en torno a la improcedencia del «medio de control» de «Nulidad Simple», argumentos que incluso la PGN utilizó para formular las excepciones de «inepta demanda por indebida escogencia de la acción» y «caducidad».

Adicionalmente, argumentaron lo siguiente:

- (i) Frente al primer reparo de la demanda, relacionado con la presunta vulneración del artículo 124 de la Ley 734 de 2002, aducen que en este caso la revocatoria se ordenó luego de verificar que al sancionado se le vulneró de manera manifiesta su derecho al debido proceso, porque el recurso de reposición que presentó contra el fallo sancionatorio de única instancia, fue resuelto 3 años después por un funcionario que no era el competente de acuerdo con las reglas procesales de la época.

- (ii) Respecto al segundo y tercer reparo del accionante, atinente a la supuesta vulneración de los artículos 125 y 126 de la Ley 734 de 2002, explican que la decisión de revocar los fallos disciplinarios, se adoptó de manera oficiosa por el Procurador General Maya Villazón, por lo que no aplican los condicionamientos establecidos en los referidos artículos, ya que «*la revocatoria de oficio, contrario a lo que ocurre cuando la revocatoria proviene a solicitud de parte, procede aun en aquellos eventos en los cuales se hayan interpuesto los recursos ordinarios contra los fallos disciplinarios y aun también cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se haya proferido fallo definitivo*». En este punto aclaran, que la sentencia de 10 de octubre de 2002, proferida por el Consejo de Estado, no se pronunció sobre la falta de competencia del Procurador General Bernal Cuéllar para resolver el recurso de reposición que el señor CARRILLO FLÓREZ presentó contra el fallo disciplinario de única instancia.
- (iii) Sobre el cuarto reparo del demandante, concerniente a la vulneración de los principios de publicidad y transparencia, aducen que no existe la obligación legal de publicar en el Diario Oficial los actos administrativos de contenido particular que expida el señor Procurador para revocar sanciones disciplinarias, puesto que por ser de contenido particular, su notificación se realiza de manera personal al interesado.
- (iv) En torno al quinto reparo del accionante, que alude al desconocimiento del principio según el cual nadie puede alegar a su favor su propia culpa, señalan que fue el señor GIRALDO ÁNGEL y no el señor CARRILLO FLÓREZ, *-como se asegura en la demanda-*, quien elevó la solicitud de devolver el proceso disciplinario al Despacho del Procurador General.
- (v) Respecto al sexto reparo de la demanda, atinente a la supuesta vulneración de los aludidos postulados constitucionales, quienes integran el extremo demandado señalan, que «*dentro de la actuación disciplinaria que se adelantó contra el doctor CARRILLO FLÓREZ y puntualmente al momento de resolver la reposición frente al fallo de única instancia, se infringió el derecho fundamental al debido proceso en la medida que fue juzgado por un funcionario sin competencia para ello [...]. En ese orden de ideas, la Procuraduría [...] no podía, ni puede, dejar pasar por alto este tipo de irregularidades que se presentan al momento de dictar decisiones disciplinarias [...]*».
- (vi) Frente al séptimo reparo del accionante, que tiene que ver con la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, señalan que «*de conformidad con las estadísticas remitidas por el Grupo SIM de la entidad, después de realizar una búsqueda en los sistemas de información GEDIS y SIM, [la PGN] reporta un total de 306 trámites de revocatorias que se han adelantado o que se encuentran a espera de decisión*», de manera tal que, «*la revocatoria directa es una figura que no solo se usó en el caso del*» señor CARRILLO FLÓREZ.

Finalmente, la PGN hace una reseña de la hoja de vida del señor CARRILLO FLÓREZ, señalando que es abogado de la Universidad Javeriana, con dos títulos de maestría, uno en «*Derecho y Finanzas Públicas*» y otro en «*Políticas Públicas*», ambos de la Universidad de Harvard; que se ha desempeñado como Asesor en la Contraloría General de la República, Consultor de Colombia para la ONU,

miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, presidente de la Comisión de Administración de Justicia y Ministerio Público de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Ministro de Justicia, Delegado del BID ante la OEA, Director Adjunto de la Oficina del BID en París, Representante del BID en Brasil, Coordinador del Comité de Empalme entre los gobiernos Uribe Vélez y Santos Calderón, Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Ministro del Interior, Embajador de Colombia en España y Procurador General de la Nación; y que ha sido profesor en la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad de la Sabana, el ICESI, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Universidad Carlos III de Madrid y el Instituto de Estudios Políticos de París.

1.11.- PROVIDENCIA QUE RESOLVIÓ LA SOLICITUD DE CAUTELA

Por medio de auto de ponente⁵ de 30 de noviembre de 2018, el Despacho Sustanciador resolvió negar la solicitud de medida cautelar formulada por el demandante, alegando básicamente, que *«no procede la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado por violación de las normas invocadas en la demanda y su confrontación con ellas, puesto que para confirmar o desvirtuar su presunción de legalidad resulta indispensable efectuar un análisis de fondo del asunto, propio de una sentencia de mérito»*.

1.12.- PROVIDENCIA SUPPLICADA

Por medio de auto de 30 de octubre de 2019, adoptado en la audiencia inicial celebrada en esa fecha, el Despacho Sustanciador⁶ resolvió declarar no prosperas las excepciones de *«inepta demanda por indebida escogencia de la acción»* y *«caducidad»* formuladas por la PGN.

Para sustentar esta determinación, el Consejero de Estado que dirigió la audiencia señaló, que *«en aras de garantizar la coherencia de las decisiones judiciales»* se remitía *«a lo decidido en el auto de 30 de noviembre de 2018, en el que dispuso no reponer el auto admisorio»*, toda vez que *«no se advierten argumentos nuevos [...]»*.

1.13.- EL RECURSO DE SÚPLICA

La PGN y el señor CARRILLLO FLÓREZ presentaron recurso de súplica contra la decisión de no prosperar las referidas excepciones, adoptada por el Despacho Sustanciador en la audiencia inicial. Para ello, en esencia, insistieron en las razones expuestas en el recurso de reposición que presentaron contra el auto admisorio de la demanda, en torno a la improcedencia del medio de control de Nulidad Simple.

II.- CONSIDERACIONES

2.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

⁵ Con ponencia del Consejero Carmelo Darío Perdomo Cuéter.

⁶ Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, Consejero de Estado, de la Sección Segunda, Subsección B.

Los argumentos expuestos por el demandante, así como los motivos de oposición aducidos por la PGN y el señor CARRILLO FLÓREZ, muestran a esta Corporación que el problema jurídico a resolver en esta oportunidad es el siguiente:

⇒ ¿Puede un tercero controvertir *-en cualquier tiempo-*, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del «medio de control» de «Nulidad Simple», los actos administrativos *-de contenido particular y concreto-* expedidos por el Procurador General de la Nación, para revocar directamente fallos disciplinarios proferidos por la PGN?

Para resolver el problema jurídico planteado es necesario estudiar los siguientes temas: **(i)**. En primer lugar, la Sala realizará unas breves consideraciones sobre la procedencia de las «acciones», hoy «medios de control» de «Nulidad Simple» y de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», en los distintos estatutos procesales de la jurisdicción contenciosa. **(ii)**. A continuación, la Sala se referirá a la «teoría de los móviles y las finalidades», destacando su evolución jurisprudencial. **(iii)**. En tercer término, la Sala se referirá a la manera como quedó configurado el «medio de control» de «Nulidad Simple» en el CPACA. **(iv)**. Por último, teniendo en cuenta que la presente causa judicial, por sus particularidades, plantea diferentes retos y desafíos a la manera como quedó configurado el «medio de control» de «Nulidad Simple» en el CPACA, la Sala abordará la viabilidad o procedencia del «contencioso objetivo» para demandar en cualquier tiempo los actos administrativos, expedidos por el Procurador General para revocar directamente fallos disciplinarios proferidos por la PGN, a partir de los referentes constitucionales propios del ordenamiento interno, y de tópicos externos propios del derecho internacional, atinentes a valores, principios, derechos y garantías mínimas.

2.2.- PROCEDENCIA DE LAS «ACCIONES», HOY «MEDIOS DE CONTROL» DE «NULIDAD SIMPLE» Y DE «NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO», EN LOS DIFERENTES ESTATUTOS PROCESALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA

2.2.1.- LEY 130 DE 1913

La Ley 130 de 1913, primer estatuto procesal «sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo», sin hacer mención expresa a la noción de «acción de Nulidad Simple» y mucho menos al concepto de «medio de control de Nulidad Simple», consagraba en sus artículos 1º, 38A, 39A, 52, 69, 72, 75 y 79, la posibilidad de que «cualquier ciudadano», el Ministerio Público, los gobernadores, los «intendentes» y los «comisarios», solicitasen ante los «Tribunales Seccionales de lo Contencioso administrativo»⁷ y ante el «Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo»,⁸ la iniciación de un «juicio administrativo» para la «revisión» y posterior «anulación» de «los actos del Gobierno o de los ministros», así como de «las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones», cuya «validez» hubiere sido acusada de «inconstitucionalidad o ilegalidad». (Subraya la Sala.

Así fue como en la Ley 130 de 1913 se consagró la que tanto la doctrina como la jurisprudencia han denominado como «contencioso objetivo de anulación»,

⁷ Que antecedieron a los tribunales administrativos.

⁸ Así se denominó durante un periodo de nuestra historia al tribunal supremo de lo contencioso administrativo, hoy Consejo de Estado.

«contencioso popular de anulación», «acción pública», «acción ciudadana» o «acción objetiva», porque su finalidad no es proteger situaciones particulares, ni relaciones o derechos subjetivos, sino, la legalidad objetiva.

Sin embargo, la misma Ley 130 de 1913, también permitió el uso del «contencioso de anulación» para «desagraviar» a las personas «que se creían lesionadas o vulneradas en sus derechos civiles». En efecto, las señaladas disposiciones normativas de la referida Ley 130 de 1913 disponían, sin referirse expresamente a lo que hoy conocemos como «acción» o «medio de control» de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», que «las personas que se» creyeran «vulneradas en sus derechos civiles» podían solicitar la anulación del respectivo acto lesivo de sus derechos; evento que la jurisprudencia denominó «acción privada», «acción mixta» o «doble acción».

Ahora bien, en ese momento, ni la norma misma -como pudo apreciarse-, ni la jurisprudencia contenciosa,⁹ ni la doctrina especializada, se preocuparon por estudiar la procedencia del «contencioso de anulación» a partir de la naturaleza o estirpe de los actos de la administración acusados. Por el contrario, tratadistas como Carlos H. Pareja señalaban, que era el «fin» con el que se solicitaba la revisión de la validez constitucional o legal del acto, lo que determinaba la procedencia de la pretensión de anulación.¹⁰

2.2.2.- LEY 167 DE 1941

La Ley 167 de 1941, segundo estatuto procesal «sobre organización de la jurisdicción contencioso administrativa», por primera vez consagra de manera expresa, en sus artículos 66 y 83, la noción de «acción de nulidad», a través de la cual, de acuerdo con el artículo 62 de la referida ley, podían «ser acusados ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales Administrativos, según las reglas de competencia, [...], los decretos, resoluciones y otros actos del Gobierno, los Ministros y demás funcionarios, empleados o personas administrativas, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad». (Subraya la Sala).

Con el tiempo, esta posibilidad de acusar «los decretos, resoluciones y otros actos del Gobierno, los Ministros y demás funcionarios, empleados o personas administrativas, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad», que la Ley 167 de 1941 denominó como «acción de nulidad», fue llamada por la doctrina especializada y la jurisprudencia, como acción de «simple nulidad», cuando con ella «simplemente» se solicitaba un control abstracto u objetivo de legalidad del acto cuestionado; por oposición al evento en el que adicionalmente se solicitaba el restablecimiento del «derecho lesionado», caso en el que la posibilidad de accionar fue llamada por la doctrina y la jurisprudencia como acción de «plena jurisdicción» o de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho». En efecto, la Ley 167 de 1941, artículos 62 y 67, sin referirse expresamente a lo que hoy conocemos como «acción» o «medio de control» de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», también permitía que «la persona que se crea lesionada en un derecho suyo establecido o reconocido por una norma de carácter civil o administrativo» cuestionara «ante la jurisdicción contencioso-

⁹ Sobre el particular se puede ver la sentencia del Consejo de Estado, del 9 de noviembre de 1938, citada en el fallo de 26 de octubre de 1995 (exp 3332), este último con ponencia del Consejero Libardo Rodríguez.

¹⁰ Pareja Carlos H, Curso de Derecho Administrativo Teórico y Práctico, Volumen 2, editorial Andes, 1940, Pág.100.

administrativa [...] un acto de carácter particular» y pidiera «que además se le restable[ciera] en su derecho». (Subraya la Sala).

En ese orden, a partir de Ley 167 de 1941, fue el mismo legislador el que introdujo la naturaleza o contenido del acto como criterio diferenciador o referente obligatorio para establecer la procedencia del «*contencioso objetivo*» o «*acción de Simple Nulidad*», frente al «*contencioso subjetivo*», «*privado*», de «*restablecimiento del derecho*» o de «*plena jurisdicción*», como también fue llamado por la jurisprudencia y la doctrina.

De manera que, durante los primeros años de vigencia de la Ley 167 de 1941, cuando el acto acusado creaba una situación jurídica general, su enjuiciamiento sólo era posible a través de la acción de «*simple nulidad*». Pero, si lo que el acto acusado regulaba, por el contrario, era una situación jurídica de carácter particular y concreto, la acción procedente era la de «*plena jurisdicción*» o de «*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*». Palabras más, palabras menos, la «*acción*» a invocarse, presentarse o entablarse, dependía de la naturaleza del acto cuya legalidad se iba a cuestionar.¹¹

A este modo de definir la pertinencia de acusar los actos administrativos por una u otra modalidad de «*acción*», se le denominó «*teoría tradicional de la procedencia de las acciones contenciosas*» o «*tesis material*»¹² y fue aplicada de manera uniforme entre 1941 y 1959,¹³ año en que empezó a asomar otro criterio para establecer la procedencia de las modalidades del contencioso de anulación, que con el tiempo adquirió fama y renombre como «*teoría de los móviles y las finalidades*» y que se estructuró de en recordadas providencia de 1961, 1972, 1990, 1991, 1995 y 1996, a las cuales se referirá la Sala más adelante, en las que, en términos generales se consideró, que la distinción entre la «*acción de Simple Nulidad*» y la «*acción de plena jurisdicción*» o «*acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho*», no radicaba en la generalidad o particularidad del acto administrativo susceptible de ser demandado con una y otra, sino que lo que las distinguía, era el móvil y la finalidad que a cada una de ellas asignaba la ley. Así, la «*acción de simple nulidad*» era procedente contra todo acto administrativo, general o particular, si con ella el actor buscaba exclusivamente la protección del ordenamiento jurídico; y era procedente la de «*plena jurisdicción*» o de «*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*» contra todo acto administrativo, general o particular, si, por el contrario, se obraba con interés resarcitorio o indemnizatorio.

Así pues, la «*teoría de los móviles y las finalidades*» ha constituido desde su aparición, el criterio fundamental para establecer la forma como proceden las «*acciones*», hoy «*medios de control*» de «*Nulidad Simple*» y de «*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*», incluso en vigencia de los dos últimos estatutos procesales que son el «*Código Contencioso Administrativo*», -CCA-, y el «*Código de*

¹¹ Consejo de Estado. Sentencias del 20 de agosto y 1 de diciembre de 1959. Anales T. LXII, págs. 45 y 685. Citados por Miguel González Rodríguez, Ibidem. p. 465.

¹² González Charry Guillermo, Fundamentos Constitucionales de nuestro Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Jurídicas Wilches 1987, P.452

¹³ Sobre el particular pueden verse las sentencias de 25 de mayo de 1943, en el proceso promovido por el señor Max Galvis, con Ponencia del Conejero Diógenes Sepúlveda Mejía; de 9 de Diciembre de 1941; de 28 de Septiembre de 1942; de 13 de Julio de 1938; de 15 de septiembre de 1939, de 12 de Mayo de 1935 y de 1º Diciembre y 20 de Agosto de 1959, tomadas de la obra «Diccionario Jurídico» de María Guerrero Gómez y Nubia González, Tomo V.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», -CPACA-, como se verá a continuación.

2.2.3.- DECRETO LEY 01 DE 1984

El CCA, a diferencia de los anteriores estatutos procesales, consagra de manera expresa, en sus artículos 84 y 85, las acciones de «nulidad» o «Simple Nulidad» y de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», pero sin dar mayores detalles sobre la forma como proceden una u otra frente a los actos de contenido particular, motivo por el cual, de manera jurisprudencial se continuó invocando la «teoría de los móviles y las finalidades» para determinar los casos en que una u otra «acción» resultaba viable.

En efecto, en el artículo 84 del CCA la «acción de simple nulidad» se estableció en los siguientes términos: *«Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro»*. Mientras que la «acción» de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», fue establecida en el artículo 85 de la siguiente manera: *«Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una Obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente»*. (Subraya la Sala).

2.2.4.- LEY 1437 DE 2011

Finalmente arribamos a la Ley 1437 de 2011, «Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», -CPACA-, estatuto procesal actualmente vigente, en el que el «medio de control» de «Nulidad Simple», que es el promovido por el señor JUAN CARLOS VELAZQUEZ ROJAS en esta oportunidad, está regulado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera:

«Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

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.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforma las reglas del artículo siguiente.».

Mientras que el «medio de control» de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», quedó configurado, en el CPACA, artículo 138, así:

«Artículo 138. Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los 4 meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel».

Estudiada entonces, la manera como el Legislador ha configurado el «contencioso de anulación», en sus modalidades «objetiva» y «subjetiva», pasa la Sala a referirse en detalle a la «teoría de los móviles y finalidades».

2.3.- LA «TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES»

2.3.1.- ORIGEN / APARICIÓN TÍMIDA

La «teoría de los móviles y las finalidades» empezó a construirse de manera tímida a partir del 20 de agosto de 1959, cuando el Consejo de Estado, a través de su «Sala de Negocios Generales», con Ponencia del Consejero Guillermo González Charry, comenzó a cambiar la denominada «teoría tradicional de la procedencia de las acciones contenciosas» o «tesis material»,¹⁴ descrita en el apartado 2.2.2. de esta providencia, para sostener, como criterio novedoso, que no era la naturaleza del acto demandado, es decir, si era de contenido general o particular, lo que determinaba la procedencia de la «acción» o «medio de control», sino, el «interés afectado por el acto».¹⁵

Posteriormente, en esa misma línea argumentativa se estructuraron los salvamentos de voto que los Consejeros Carlos Gustavo Arrieta y Alejandro Domínguez Molina, le hicieron a una sentencia de 1º de diciembre de 1959, en donde la «Sala de Negocios Generales» insistía en la «teoría tradicional de la procedencia de las acciones contenciosas» o «tesis material»,¹⁶ ya referida.

Luego, la «Sala de Negocios Generales», en providencia de 28 de Octubre de 1960, reitera la referida posición contenida en las providencias del 20 de agosto de 1959

¹⁴ González Charry Guillermo, Fundamentos Constitucionales de nuestro Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Jurídicas Wilches 1987, P.452

¹⁵ Sentencia de 20 de Agosto de 1959, citada por Arciniegas José Antonio, Jurisprudencia Administrativa, Ediciones Rosaristas 1.979.P.7; González Charry Guillermo, ob cit, P.452

¹⁶ Arciniega Arciniega José Antonio, ob.cit, P.8

y de los salvamentos de voto del 1º de diciembre del mismo año,¹⁷ de que no era la naturaleza del acto demandado, es decir, si era de contenido general o particular, lo que determinaba la procedencia de la «acción» hoy «medio de control», sino, el «interés afectado por el acto».¹⁸

2.3.2.- «VERSIÓN AMPLIA» DE LA «TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES»

Luego de su tímido asomo, la «teoría de los móviles y finalidades» se estructuró de manera definitiva a mediados del siglo pasado, cuando la «Sala de lo Contencioso Administrativo» del Consejo de Estado, el **10 de agosto de 1961**,¹⁹ en una providencia muy recordada, con ponencia del Consejero Carlos Gustavo Arrieta, varió de manera definitiva y para siempre la posición jurisprudencial denominada «teoría tradicional de la procedencia de las acciones contenciosas» o «tesis material»,²⁰ y consideró, de manera «amplia» que la procedencia de las acciones contencioso administrativas no dependía ya de la «naturaleza o contenido» del acto impugnado, sino de la coincidencia entre los «móviles y finalidades» señalados en la ley para cada una de tales acciones y los del demandante. Esta sentencia, proferida en la vigencia de la Ley 167 de 1941, sostuvo entre otras cosas, las siguientes consideraciones²¹: **(i)** los «móviles y finalidades» del demandante son los que determinan la «acción». **(ii)** Tanto la «acción de simple nulidad» como la de «plena jurisdicción» o de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», defienden la legalidad y la tutela del orden jurídico abstracto. **(iii)** No obstante, si se trata de un acto de contenido particular y la declaratoria de nulidad implica el restablecimiento del derecho de manera automática, «no procede la acción de simple nulidad» contra ese acto, salvo que se intente dentro de los 4 meses siguientes a su expedición. **(iv)** Si se busca la protección de derechos particulares, la acción es la de «plena jurisdicción» o de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho». **(v)** Los «móviles y finalidades» del actor deben estar en consonancia con los «móviles y finalidades» que las normas asignan a la «acción» o «medio de control».²²

Así, en el caso de la «acción de Simple Nulidad», los móviles para su ejercicio serían, por ejemplo, la violación del orden constitucional y legal, y su finalidad, la de controlar a la Administración exigiéndole la aplicación de la ley, en consecuencia, la «acción de Simple Nulidad», procedía contra toda clase de actos, fueren éstos generales o particulares, siempre y cuando se cumplieran los «móviles y finalidades» prescritos en la ley.²³ Mientras que en el caso de la «acción de plena jurisdicción» o de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», el móvil sería la violación

¹⁷ Arciniega Arciniega José Antonio. ob .cit.P8

¹⁸ Sentencia de 20 de Agosto de 1959, citada por Arciniegas José Antonio, Jurisprudencia Administrativa, Ediciones Rosaristas 1.979.P.7; González Charry Guillermo, ob cit, P.452

¹⁹ Demandante: General Matías Silva.

²⁰ González Charry Guillermo, Fundamentos Constitucionales de nuestro Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Jurídicas Wilches 1987, P.452

²¹ Bertha Lucía Ramírez de Páez. *Teoría de los Móviles y Finalidades y su influencia en el Nuevo Código Administrativo*. Instituciones de Derecho Administrativo en el Nuevo Código. Tomado de: <http://addocendum.co/descargas/10MOVILES%20-%20Bertha%20Ram%C3%ADrez.pdf>

²² Cfr. Ibídem, pp. 168

²³ Ibídem.

de la norma jurídica que protege un derecho subjetivo concreto y la finalidad sería, el restablecimiento del derecho y su eventual reparación, por ese hecho.²⁴

Se trataba así, de cerrar el paso a quienes perdían por caducidad la oportunidad de ocurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en «Nulidad y Restablecimiento del Derecho», y utilizaban la «acción de Simple Nulidad» contra actos particulares que les perjudicaban y cuya anulación implicaba automáticamente el restablecimiento del derecho. La jurisprudencia de los «motivos y los fines», como también se le ha conocido, tuvo entonces el propósito de impedir que gracias a la equívoca redacción de los diferentes estatutos procesales de la jurisdicción contenciosa, los particulares interesados intentaran evitar los efectos de la caducidad de las «acciones» hoy «medios de control», con el designio de revivir los términos que la ley consagra para hacer efectivos los derechos individuales mediante la vía jurisdiccional.²⁵

Más adelante, **el 21 agosto en 1972**, la Sala Plena del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Humberto Mora Osejo, profirió un auto en el que se realizaron importantes precisiones sobre la doctrina de los «móviles y las finalidades», al introducir la idea de «pretensión litigiosa», como elemento de distinción entre las dos acciones. En la referida providencia se sostuvo, que aunque la «acción de Simple Nulidad», en virtud de la «teoría de los móviles y finalidades», procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, lo cierto es que cuando se pretenda el restablecimiento de derechos particulares, se debe acudir a la «acción de plena jurisdicción» hoy «acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho». También se dijo que la diferencia fundamental entre una y otra, radicaba en que en la «acción de Simple Nulidad», su objeto era la tutela del orden jurídico abstracto, sobre la base del principio de jerarquía normativa, lo cual originaba un proceso que en principio, no llevaba implicado un litigio o contraposición de pretensiones; mientras que en la de «plena jurisdicción» hoy «acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho», la finalidad era la garantía de los derechos subjetivos vulnerados por la actividad de la administración.²⁶ Es decir, la «teoría de los móviles y las finalidades» se reafirma en sus argumentos, pero se agrega otro criterio para distinguir la «acción de plena jurisdicción» o de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho» de la de «Simple Nulidad», y es que en esta última no existe en realidad un litigio ya que, el interés del accionante es el mismo de la sociedad, esto es el restablecimiento del orden jurídico. En cambio, tratándose de la «acción de plena jurisdicción», existe una verdadera «pretensión litigiosa» particular, subjetiva, individual.

2.3.3.- «VERSIÓN RESTRICTIVA» DE LA «TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES»

²⁴ Verónica Aguirre, Yuli Pereira. *Superación de la Teoría de los móviles y las finalidades. Pronunciamientos del Consejo de Estado frente a la nulidad y restablecimiento del Derecho*. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Postgrados. Bogotá, 2013.

²⁵ Navarro G. Liliana P., y Madrigal A., José I. *Teoría de los Móviles y las Finalidades. Línea jurisprudencial*. Universidad de Medellín. Medellín, 2010. Bornacelli Campbell, Javier Eduardo. *Teoría de móviles y finalidades. Construcción de la línea jurisprudencial. Reconstrucción argumentativa de la misma*. Universidad Nacional de Colombia y Universidad del Atlántico. Facultad de Derecho. 2012.

²⁶ Cfr. Bertha Lucía Ramírez de Páez. *Teoría de los Móviles y Finalidades y su influencia en el Nuevo Código Administrativo*. Instituciones de Derecho Administrativo en el Nuevo Código. Tomado de: <http://addocendum.co/descargas/10MOVILES%20-%20Bertha%20Ram%C3%ADrez.pdf>

2.3.3.1.- PRIMER INTENTO DE RESTRICCIÓN

La «teoría de los móviles y finalidades» sufrió una importante modificación a partir del auto de 2 de agosto de 1990, donde el Consejo de Estado, Sala Plena, con ponencia del Consejero Pablo J. Cáceres Corrales,²⁷ en una tesis que es para algunos «restrictiva», sostuvo que permitir ejercer la «acción pública», es decir, la de «imple Nulidad», contra actos particulares, con la única restricción que anotaba la sentencia de 1961, parcialmente transcrita, traía un grave peligro porque crearía una inseguridad e inequidad desestabilizante en las relaciones jurídicas. Se limitó por tanto la posibilidad de ejercer la «acción de Simple Nulidad» frente a actos particulares, cuando además de no generar un restablecimiento automático de derechos particulares, la situación particular interfería el sistema de derechos y libertades, monopolizaba su ejercicio, rompía la igualdad y los principios que sustentaban el orden jurídico y trastornaban el orden público. En tales casos se entendía que el acto particular se había transformado, por la extensión de sus efectos erga omnes, en una determinación de alcance general y quedaría expuesto al ataque jurisdiccional. En ese sentido, se permitió la procedencia de la «acción de Simple Nulidad» contra actos particulares, en aquellos eventos en que la ley expresamente lo autorizara, esto es: **(i)** actos electorales concretos -artículo 223 y siguientes del CCA-; **(ii)** cartas de naturaleza -artículo 221 y siguientes del CCA-; **(iii)** actos de nombramiento de empleados del control fiscal de la Nación -Ley 20 de 1975, artículo 57-; **(iv)** actos de nombramiento ilegales -Decreto Legislativo 2898 de 1953-; y **(v)** actos relativos a marcas -artículos 585, 586 y 596 del Código de Comercio-. Se afirmó, que estos casos partían del principio según el cual el legislador es quien define exactamente la titularidad de las acciones y su alcance. Igualmente, reconoció que por su naturaleza, debe ser la ley la que defina la titularidad y el alcance de las acciones pues debe ser, de todas maneras, excepcional que cualquier persona pueda demandar los actos administrativos de contenido particular, más aún, cualquier persona distinta de aquella vinculada, directa o indirectamente, a la relación jurídica sustancial definida en el acto particular.

Esta posición se reiteró en sentencia de 16 de mayo de 1991, con ponencia del Consejero Álvaro Lecompte Luna, en el expediente S-180, de la siguiente manera:

«[...] si se permitiera ejercer la acción pública de manera indiscriminada contra actos administrativos creadores de situaciones subjetivas, con la única restricción que señala la jurisprudencia sobre los motivos y las finalidades de 1961, se abriría la puerta a una grave [...] inseguridad en las relaciones jurídicas y hasta una cierta inequidad que podría calificarse de absurda, porque al particular presuntamente perjudicado con una decisión administrativa se le limita el derecho de demandar al vencer el plazo de los 4 meses y se le prohíbe el ejercicio de la acción de nulidad para que así no eluda la caducidad, pero las demás personas sí podrían acudir a los tribunales o al Consejo de Estado y llevar a juicio situaciones y derechos, creando inseguridad en las relaciones que protege la Constitución. Es cierto que en este último caso hipotético, el interesado ha de ser llamado para que defienda sus derechos en el proceso, más en verdad, los derechos y las situaciones particulares que sólo afectan intereses puramente individuales y que no tienen nada que ver con los derechos ciudadanos ni con las libertades públicas, deben quedar en firme desde un instante determinado y no sometidos al vaivén de

²⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 2 de agosto de 1990. Consejero Ponente Dr. Pablo J Cáceres Corrales, expediente No 1482.

las demandas genéricas que se pueden incoar para someterlos a juicio. Únicamente en el caso de que la situación particular incida en los derechos ciudadanos, del Estado, de las libertades de los asociados y de la comunidad en general al trastocar el orden jurídico y los principios de la igualdad y la equidad, como ese acto administrativo, no obstante referirse a una situación individual o particular, tendría repercusiones de alcance general, es posible acudir a la jurisdicción en ejercicio de la acción de nulidad simple.». (Subraya la Sala).

2.3.3.2.- SEGUNDO INTENTO DE RESTRICCIÓN

Posteriormente, mediante sentencia de 26 de octubre de 1995 con ponencia del Consejero Libardo Rodríguez Rodríguez, en la que se estudió la demanda de «Nulidad Simple» de un ciudadano contra el acto administrativo mediante el cual se aceptó la renuncia de un Concejal del Municipio de Rovira, el Consejo de Estado, negó las suplicas de las demanda, argumentando que aquel acto no solo no estaba dentro del listado de actos particulares demandables en «acción de Simple Nulidad» -listado que estaba contenido en diferentes normas del ordenamiento jurídico-, sino que además, tampoco aparejaba un interés especial que trascendiera el de simple legalidad, caso en el cual sí procedería la «acción de Simple Nulidad», muy a pesar de no aparecer consagrado expresamente en la ley.²⁸ Esta sentencia de 1995, además de reiterar el primer intento de restricción, identificó 3 casos más, adicionales a los 5 ya señalados, de actos administrativos particulares o subjetivos demandables en «acción de Simple Nulidad», por voluntad del legislador, que son: **(vi)** los actos que decretan una expropiación; **(vii)** los actos con los que se expida, modifique, cancele un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental; y **(viii)** las resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-. Y se agregó que «no obstante la conclusión indicada en el punto anterior, la sala considera que precisamente la doctrina de los motivos y finalidades permiten adicionarla en el sentido de que ella no obsta para que la acción de simple nulidad proceda contra un acto creador de una situación jurídica individual y concreta, a pesar de que no haya sido expresamente prevista en la ley, cuando esta situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico. En estos casos, no obstante, deberá vincularse al proceso a la persona directamente afectada con el acto».

Posteriormente, con **sentencia del 29 de octubre de 1996**, con ponencia del Conejero Daniel Suarez Hernández, el Consejo de Estado retomó esta tesis restrictiva, concluyendo que la «acción de Simple Nulidad» procedía excepcionalmente contra los actos administrativos de carácter particular, **(i)** cuando expresamente lo señalara la ley, y **(ii)** en los casos en que los actos particulares trascendieran el interés personal e interesaran a toda la sociedad, al comprometer el orden social, político o económico del país.²⁹ En las demás situaciones, la «acción de Simple Nulidad» no sería procedente respecto de actos particulares, por lo que la pertinente sería la de «Nulidad y Restablecimiento del Derecho» dentro del plazo de los 4 meses siguientes al de su notificación, publicación o ejecución, según el caso. Se sostuvo aquella vez:

²⁸ En este punto, hay que destacar la aclaración de voto del Consejero de Estado Ernesto Ariza Muñoz, quien se mostró contrario a la «adición» que a la «teoría de los móviles y las finalidades» hizo el auto de 2 de agosto de 1990, arriba referenciado, en razón de que «el interés general» al que alude esta última providencia, quedaba librado en últimas al arbitrio judicial, lo que le parecía que no encajaba en un Estado de derecho.

²⁹ Sentencia de 29 de octubre de 1996. M.P. Daniel Suarez Hernández.

«En virtud de las anteriores consideraciones y en procura de reafirmar una posición jurisprudencial en torno de eventuales situaciones similares a la que ahora se examina, estima la Sala que además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación».

Ahora bien, esta versión restrictiva de la *«teoría de los móviles y las finalidades»* fue la que la Corte Constitucional, en sentencia C-426 de 2002, estimó contraria a la Constitución, como pasa a explicarse.

2.4.- PRIMER EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD A LA «TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES» EN LA SENTENCIA C-426 DE 2002

Mediante la **sentencia C-426 de 2002**³⁰ la Corte Constitucional declaró exequible de manera condicionada el artículo 84 del CCA, *«siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto».*

El problema jurídico que se propuso resolver la Corte en esa sentencia fue el de determinar, si la interpretación que venía haciendo el Consejo de Estado del artículo 84 del CCA, por medio del cual se regula la *«acción de Simple Nulidad»*, aplicando la doctrina de *«los móviles y finalidades» -que condiciona la procedencia de la acción de simple nulidad contra los actos de contenido particular, a los casos en que la ley lo consagre expresamente o cuando éstos representen interés para la comunidad»-*, era contraria o no al derecho de defensa y de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, al implicar aparentemente una restricción ilegítima al ejercicio de tales derechos, dado que las exigencias derivadas de esa interpretación, no estaban contenidas en el artículo 84 del CCA, ni podían deducirse de él.

Para dar respuesta a este interrogante, la sentencia C-426 de 2002 llegó a las siguientes conclusiones en su análisis: **(i)** La Corte no observó, al revisar el artículo 84 del C.C.A., que se establecieran distinciones en él, con relación a *«la clase de actos administrativos que pueden ser demandados por esa vía, como tampoco que condicione o restrinja su ámbito de procedibilidad a los actos de contenido particular, o bien al cumplimiento de ciertos presupuestos -como el de tener que acreditar que el acto acusado representa un especial interés para la comunidad-, o bien a los casos expresamente consagrados en normas o leyes especiales».* **(ii)** Para la Corte, la voluntad del legislador extraordinario, al regular la *«acción pública de simple nulidad [...] no fue la*

³⁰ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

de privilegiar su ejercicio respecto de los actos relativos a situaciones jurídicas generales, sino la de permitir, en plena concordancia con la Constitución, que ésta pudiera ejercerse también contra los actos de contenido particular y concreto. Ello, en el entendido de que éstos, independientemente de regular situaciones jurídicas individuales, igualmente pueden entrar en contradicción con la integridad del ordenamiento jurídico». **(iii)** Si la pretensión procesal del administrado al acudir a la justicia contencioso administrativa, se limita tan sólo a impugnar la legalidad del acto administrativo, no existe razón para desconocerle el interés por el orden jurídico, y privarlo del acceso a la administración de justicia, por la sola consideración de que la violación alegada proviene de un acto de contenido particular y concreto. Por ende, para la Corte la *«acción de Simple Nulidad»* procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico y, si lo que persigue el demandante es la reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la *«acción de nulidad y restablecimiento del derecho»*. **(iv)** Para la Corte, decir entonces, que la *«acción de Simple Nulidad»* sólo procede contra los actos de contenido particular cuando lo indique la ley o cuando éstos representen un interés para la comunidad, no sólo comporta una interpretación inexacta del contenido del artículo 84 del CCA, sino también una inversión de la regla, pues esa determinación lleva a una conclusión que es la de que sólo por excepción, los actos administrativos de contenido particular son demandables a través de la *«acción de simple nulidad»*. Y **(v)** Según la Corte, independientemente de la *«tesis de los móviles y finalidades»*, la formulación y exigencia de requisitos adicionales no contenidos en el artículo 84 del CCA, ni derivados de su verdadero espíritu y alcance, representan una carga ilegítima para los administrados, que afecta y restringe de manera grave el ejercicio de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso.

Atendiendo a lo previamente dispuesto, la sentencia C-426 de 2002 estableció varias reglas derivadas de la nueva realidad procesal generada a partir de esa providencia, tratando de prever efectos futuros complejos, de la siguiente manera:

- (i)** Cuando una persona con interés directo pretenda demandar un acto de contenido particular y concreto, podrá acudir alternativamente al *«contencioso de anulación»* por dos vías distintas: **(a)** la *«acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho»*, mediante la cual, la persona motivada por el interés particular, podrá obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño. Si esta acción no se intenta o no se ejerce dentro de los 4 meses siguientes a la expedición del acto, quien se considere *«directamente afectado o un tercero»*, podrá: **(b)** promover *«la acción de simple nulidad»* en cualquier tiempo, pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula. Lo anterior, con el objetivo de contribuir a la integridad del orden jurídico y garantizar el principio de legalidad.
- (ii)** La sentencia que acoge la pretensión de nulidad del acto no abre la posibilidad de que el sujeto afectado pueda solicitar la reparación del daño antijurídico derivado de dicho acto. El hecho de que no se haya reclamado en tiempo el reconocimiento de una situación jurídica individual afectada por un acto administrativo, impide de plano que pueda utilizarse el *«contencioso de simple anulación»* como medio para revivir nuevamente la posibilidad de

reclamar, por vía judicial, el restablecimiento del derecho presuntamente afectado.

- (iii) En el evento de demandarse un acto particular y concreto en «*Simple Nulidad*» la competencia del juez contencioso administrativo se encuentra limitada por la pretensión de nulidad del actor, de manera que: **(a)** aquél no podrá adoptar ninguna medida orientada a la restitución de la situación jurídica particular vulnerada por el acto declarado nulo; y **(b)** si este creaba o reconocía un derecho subjetivo, el juez de la causa está obligado a mantener intangible el derecho en cuestión ya que, el pronunciamiento judicial en estos casos es única y exclusivamente de legalidad en abstracto. Ello, porque vencido el término de caducidad previsto en la ley para el ejercicio de la «*acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho*», sin que ésta se haya impetrado, hace que el derecho subjetivo reconocido en el respectivo acto administrativo adquiera firmeza jurídica.
- (iv) Si la demanda no se interpone por el titular del derecho afectado sino por un tercero, es imprescindible que el juez contencioso vincule al proceso al directamente interesado, con el fin de que éste intervenga y pueda hacer efectivas las garantías propias del derecho al debido proceso.

2.5.- RESPUESTA DEL CONSEJO DE ESTADO A LA SENTENCIA C-426 DE 2002

La Sala Plena del Consejo de Estado, el 04 de marzo de 2003, con ponencia del Consejero Manuel Santiago Urueta Ayola,³¹ emitió un enérgico pronunciamiento con relación a la sentencia C-426 de 2002 de la Corte Constitucional, afirmando, entre otras, **(i)** la ausencia de competencia de dicha Corte para juzgar el contenido de la interpretación jurisprudencial que de las normas hace el Consejo de Estado; **(ii)** el pronunciamiento constitucional desconoce la figura del «*decaimiento del acto administrativo*», en la medida en que si se concede la «*nulidad simple*» de un acto particular, desaparecen los fundamentos de hecho y de derecho del mismo, por lo que obligar a mantener situaciones particulares que se originan en el mismo acto declarado nulo, no es posible ni lógico; y **(iii)** la sentencia C-426 de 2002, al prohiar la procedencia de la «*Simple Nulidad*» contra todo acto particular, sin limitación alguna, no tuvo en cuenta los problemas relacionados con la legitimación en la causa por pasiva.

2.6.- LA «TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES» EN SEDE DE TUTELA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL

En la **sentencia T-836 de 2004**³² de la Corte Constitucional se relata: **(i)** que la entidad extranjera sin ánimo de lucro «*Pro Niños Pobres*», presentó «*acción de Nulidad*» contra las resoluciones de 24 de abril y de 12 de julio de 2002, de la Alcaldía Local de la Candelaria, y 636 de 22 de noviembre de 2002 de la Sala de Obras y Urbanismo del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., por las cuales se impone una sanción por infracción urbanística; **(ii)** que el Tribunal Administrativo

³¹ C. de E. Sala de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Manuel Santiago Urueta Ayola. Sentencia del 4 de marzo de 2003. Radicación No. 1100103240001999-05683 02 (IJ-030). Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR. Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

³² M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

de Cundinamarca, mediante auto de 2 de septiembre de 2003, rechazó la demanda por considerar que, aunque la misma había sido planteada desde la pretensión de la «*simple nulidad*», el resultado de decretarla restablecería automáticamente el derecho de su titular, por lo que el Tribunal interpretó que en realidad se había interpuesto una «*acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho*», la cual caducó a los 4 meses de haberse proferido los mencionados actos administrativos; (iii) que, interpuesta la apelación contra el rechazo de la demanda, el Consejo de Estado, en auto de 5 de febrero de 2004, confirmó la decisión de primera instancia al también señalar, que aunque la pretensión principal de la demanda es la de «*simple nulidad*», el efecto de acoger las pretensiones de aquella restablecería automáticamente el derecho del actor.

Para la Corte Constitucional, tal decisión contrarió la aludida sentencia C-426 de 2002, pues al tenor de lo dispuesto en ésta, la «*acción de Simple Nulidad*» puede ser interpuesta contra actos administrativos de contenido particular cuando la pretensión de la misma sea la simple nulidad del acto. Dijo la Corte, que en el caso particular, el demandante estructuró su demanda según los cánones de la «*acción de simple nulidad*», dado que sus pretensiones iban dirigidas exclusivamente a obtener la anulación de los actos administrativos emitidos por la autoridad distrital. Sin embargo, pese a que las pretensiones de la demanda no incluían la de restablecimiento del derecho, los jueces la desecharon con el argumento de que tal sería el efecto de declarar la nulidad del acto. En criterio de la Corte, esta conducta, contrarió la decisión de la sentencia C-426 de 2002. Por lo anterior, si el actor no incluyó en el texto de su libelo pretensión alguna vinculada con la manera en que habría de restituirse el derecho afectado y de cómo podrían recomponerse los intereses afectados, mal pudieron los jueces inferir una pretensión oculta con el fin de rechazar la demanda.

2.7.- ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA T-836 DE 2004

La Sala destaca la aclaración de voto que el Magistrado(e) Rodrigo Uprimny Yepes, le hizo a la sentencia T-836 de 2004, en donde aprovechó para fijar una posición crítica frente a la sentencia C-426 de 2002, aclaración que por su relevancia, se transcriben «*in extenso*».

«La razonabilidad de la jurisprudencia de los motivos y finalidades.

Las líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre el tema, según lo reseña la propia sentencia C-426 de 2002, han sido básicamente tres: (i) que la acción de nulidad no procedía contra ningún acto particular, [tesis] que tendió a dominar hasta 1961; (ii) la tesis de los motivos y finalidades, según la cual la acción de nulidad procede también contra los actos particulares, pero si la pretensión es exclusivamente de nulidad y la declaratoria de nulidad no comporta un restablecimiento automático de un derecho, tesis dominante hasta comienzos de los noventa y que continuó siendo sostenida por la Sección Tercera hasta 1996; (iii) finalmente, a partir de una decisión de Sala Plena del Consejo de Estado de 1996, la jurisprudencia dominante es que la acción de simple nulidad puede promoverse contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales pero únicamente cuando expresamente la ley lo permita o cuando el acto, a pesar de ser particular, despierte un especial interés para la comunidad que trascienda el

mero interés de la legalidad en abstracto, comprometiendo el orden público, social o económico del país.

Ahora bien, esas jurisprudencias son discutibles, pues a todas ellas podría objetarse, como lo hace la sentencia C-426 de 2002, que expresamente el artículo 84 del CCA no restringe la acción de nulidad frente a actos generadores de una situación jurídica particular. Sin embargo, no creo que sean interpretaciones arbitrarias, pues esas tesis buscan reconocer la especificidad y la función diversa de las dos acciones previstas por el ordenamiento administrativo. En el fondo, el argumento esencial subyacente a esas jurisprudencias es que si la ley distingue entre la acción de simple nulidad, que no tiene caducidad y puede ser presentada por cualquier ciudadano, y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que tiene caducidad y debe ser presentada por el afectado, entonces es necesario evitar que en la práctica pueda desnaturalizarse la esencia de cada una de estas acciones. En especial, la preocupación que orienta esta jurisprudencia del Consejo de Estado es evitar que un particular que haya dejado caducar la acción de nulidad y restablecimiento, utilice la acción de simple nulidad para obtener la protección de su derecho. Y esa preocupación es legítima puesto que para el amparo de su derecho o la reparación del daño, el ordenamiento ha establecido, por razones de seguridad jurídica, un término de caducidad, que ha sido declarado exequible por esta Corte.

En esas condiciones, según mi criterio, las líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado no son arbitrarias. Es más, comparto plenamente la tesis [restrictiva], según la cual la acción de nulidad procede también contra los actos particulares, pero si la pretensión es exclusivamente de nulidad y la declaratoria de nulidad no comporta un restablecimiento automático de un derecho. Me parece que se trata de una interpretación que armoniza los criterios literal, sistemático y finalístico. En efecto, esa interpretación parte del tenor literal del artículo 84 del CCA, que no limita la acción de nulidad a los actos generales, por lo cual debe entenderse que en principio esa acción procede contra todo acto administrativo; pero esa jurisprudencia no analiza aisladamente esa disposición sino que determina su alcance tomando en cuenta la regulación sistemática de las acciones contenciosas por el CCA, y en especial las finalidades y características propias de cada una de las acciones. Y por ende busca evitar que el uso de la acción de nulidad sirva de mecanismo para eludir el término de caducidad previsto para la acción de nulidad y restablecimiento, término de caducidad que, conviene recordarlo, ha sido declarado exequible y cumple una función constitucional importante, ya que ampara la seguridad jurídica de las situaciones concretas. Y por ello no creo que esa hermenéutica vulnere el derecho de acceso a la justicia ni el principio pro actione, pues limita el uso de la acción de nulidad contra actos concretos, en los casos que parecen necesarios y proporcionados para proteger la estabilidad de las situaciones jurídicas concretas y para mantener la especificidad de cada una de las acciones contenciosas administrativas. En efecto, esa jurisprudencia admite el uso de la acción de nulidad contra actos concretos, salvo cuando su empleo podría desconocer el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento, y podría afectar situaciones jurídicas concretas. (...).

Perplejidades que suscita la sentencia C-426 de 2000

(...) casos como el presente me llevan a la convicción de que la doctrina establecida por esa sentencia tampoco es adecuada en términos de acceso a la justicia, ya que no incrementa sino residualmente el acceso, pero en cambio puede ocasionar importantes traumatismos y perplejidades jurídicas. Y la razón es la

siguiente: conforme a esa doctrina, tal y como yo la entiendo, si el peticionario solicita la simple nulidad de un acto administrativo particular y concreto, entonces debe ser decidida, incluso si ya caducó la acción de restablecimiento. Pero si es declarada la nulidad ¿qué sucede con la situación jurídica concreta? La Corte resuelve el problema señalando que dicha decisión no puede afectar derechos subjetivos concretos, que deben entenderse firmes, debido a los “principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima en favor del titular del derecho previamente reconocido”; y que tampoco esa decisión abre vía a la solicitud de reparación, por cuanto la acción habría caducado.

Esta doctrina es ya en sí misma cuestionable a nivel general, pues no parece razonable que una persona pueda impugnar la legalidad de un acto individual, obtenga la declaración de nulidad de ese acto que sólo se refiere a él, pero no pueda remediar el daño que le fue ocasionado. No parece muy armónico con el Estado de derecho que las autoridades se abstengan de reparar un daño que ocasionaron, cuando los jueces sentencian que el acto administrativo que sirvió de sustento a la actuación estatal es nulo. Lo natural en un Estado de derecho es que la protección de la legalidad abstracta se traduzca en una protección de la legalidad subjetiva del afectado, esto es, que si es claro que una autoridad actuó ilegalmente, y por ello el acto administrativo que dio sustento a su conducta fue declarado nulo, entonces debería esperarse que las personas perjudicadas sean restablecidas en su derecho. Parece extraño que exista una declaración de nulidad de un acto administrativo sin consecuencias para las personas que fueron lesionadas por dicho acto.

Las ganancias de la sentencia C-426 de 2002 en términos de acceso a la justicia son entonces relativamente menores, pues no permiten corregir realmente los agravios individuales; pero en cambio la doctrina que desarrolla suscita problemas prácticos muy difíciles de resolver en casos específicos. Eso sucede cuando el acto administrativo individual y concreto no reconoció un derecho a la persona sino que determinó una situación que le es desfavorable, como puede ser la imposición de una sanción, pero todavía no se ha materializado ningún perjuicio. En tal evento, el acto administrativo puede ser declarado nulo, pero no se sabe que sucede con la sanción, pues el punto no fue tratado por la sentencia C-426 de 2002, ya que ésta sólo hizo referencia explícitamente a actos administrativos que reconocían derechos a particulares o a las solicitudes de reparación, pero no abordó directamente los casos [...] en donde el acto administrativo crea una situación concreta negativa para el particular, pero el daño aún no se ha materializado. Basta pensar en una sanción que todavía no ha sido cumplida. O, un ejemplo concreto es precisamente el presente caso, puesto que el acto administrativo ordena la destrucción de un inmueble, pero al parecer ésta no ha sido realizada. Los interrogantes son obvios: en caso de que el acto administrativo sea declarado nulo ¿debe la sanción ser impuesta y la edificación destruida, a pesar de que desapareció su fundamento normativo? ¿O debe entenderse que decaen la sanción y la orden de destrucción? Pero si es eso último ¿cuál sería en este caso la diferencia entre la acción de nulidad y la acción de nulidad y restablecimiento? ¿Y en que quedaría el término de caducidad para la acción de nulidad y restablecimiento?(...)

Perspectivas.

No es fácil entonces encontrar una solución a aquellos casos en que la nulidad del acto concreto parece implicar un restablecimiento automático del derecho de la persona afectada pues cualquiera de las soluciones es cuestionable. Ahora bien, si tomamos la primera opción, que consiste en mantener intangible la situación

jurídica concreta, protegemos la seguridad jurídica pero afectamos la justicia material y el principio de supremacía constitucional, ya que habría que mantener una situación concreta que es producto de una actuación estatal declarada ilegal. Por el contrario, si asumimos la segunda opción, esto es, que la persona debe entenderse restablecida en su derecho, llegamos al resultado inverso, pues podríamos sacrificar la seguridad jurídica en beneficio de la justicia material y la supremacía constitucional. Estamos pues frente a una clásica tensión entre seguridad jurídica y justicia material. Ahora bien, en estos conflictos, considero que por razones de prudencia y de autorrestricción judicial, el juez debe dar una prevalencia prima facie a la seguridad jurídica, y por ello debe optar por la solución que ampare ese valor, salvo cuando las razones de justicia material sean tan poderosas que justifiquen afectar la seguridad jurídica. La aplicación de este criterio a la solución de las tensiones entre seguridad jurídica y justicia material que puede suscitar la sentencia C-476 de 2002 indica que, en principio, la declaración de nulidad del acto administrativo no puede modificar, por razones de seguridad jurídica, situaciones jurídicas concretas, puesto que la acción para el restablecimiento del derecho ya caducó. Sin embargo, pueden existir casos en donde la situación concreta pueda llegar a ser tan injusta y contraria al principio de jerarquía normativa que sea ineludible concluir que la persona debe entenderse restablecida en su derecho. Corresponderá entonces a las autoridades administrativas y a los jueces en cada caso determinar si se está frente a una situación de esa naturaleza.

Considero que la anterior solución, que protege preferentemente la estabilidad de las situaciones concretas, es además la que mejor armoniza con la jurisprudencia de la Corte en la materia. En efecto, como ya se explicó, esta Corporación declaró la exequibilidad de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento, lo cual significa que esas situaciones son en principio intangibles; igualmente la sentencia C-426 de 2002 indicó que el condicionamiento de la exequibilidad del artículo 84 del CCA, estaba encaminado a proteger únicamente la posibilidad de que los ciudadanos pudieran impugnar la legalidad del acto, pero en interés únicamente de la legalidad y en abstracto, lo cual significa que esas decisiones de anulación no deberían afectar situaciones concretas. Así lo dice la parte resolutive y así lo señalan los fundamentos 7.22 y 7.23 de la parte motiva. Así, el fundamento 7.22 señala que podrá promoverse la acción de simple nulidad en cualquier tiempo contra un acto particular “pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula”. Por su parte, el fundamento 7.23 indica que “el pronunciamiento judicial en estos casos es única y exclusivamente de legalidad en abstracto”.

Esto significa que, salvo casos extremos, la decisión de anulación tendría un efecto puramente simbólico, pues no se traduciría en modificaciones de situaciones jurídicas concretas. Esto muestra que, como ya lo señalé, las ganancias de la sentencia C-426 de 2002 en términos de acceso a la justicia son menores. Sin embargo no son deleznales. Así, con esa interpretación restrictiva, las consecuencias de la sentencia C-426 de 2002 en términos de seguridad jurídica podrían no ser traumáticas, pues habría que entender que dicha sentencia abrió paso a declaraciones de nulidad con una vocación esencialmente pedagógica, puesto que en principio dichas decisiones judiciales no afectarían situaciones concretas. Sin embargo, esas decisiones judiciales verificarían la legalidad de ciertas actuaciones estatales, lo cual es a veces importante, no sólo para prevenir futuras violaciones a la legalidad sino además por cuanto esas declaraciones pueden tener un significado político y moral importante para muchas personas.

Conforme a lo señalado en esta aclaración, no comparto la sentencia C-426 de 2002, que me parece equivocada. Sin embargo, mis discrepancias no restan fuerza normativa a esa decisión, que hizo tránsito a cosa juzgada y es de obligatorio cumplimiento por todas las autoridades, incluyendo al Consejo de Estado. Y por ello considero que la tutela debía ser concedida en el presente caso, pues los actores explícitamente plantearon una acción de nulidad frente al acto administrativo atacado, sin que en ningún momento hubieran señalado que pretendían un restablecimiento de su derecho, por lo que, conforme a la parte resolutive de la citada sentencia C-426 de 2002, esa acción debe ser tramitada.

A pesar de que intenté ofrecer algunas salidas a los problemas prácticos que ocasiona esta sentencia C-426 de 2002, y creo que ella es razonable, es obvio que se trata de una propuesta hermenéutica que puede no ser acogida por las autoridades administrativas y judiciales, por lo cual sería deseable que el Legislador precisara las condiciones y límites de operancia de la acción de nulidad frente a actos particulares y concretos». (Subraya la Sala).

2.8.- SEGUNDO EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD A LA «TEORÍA DE LOS MÓVILES Y LAS FINALIDADES» EN LA SENTENCIA C-259 DE 2015

En la referida sentencia, la Corte estudió una demanda de constitucionalidad presentada contra el artículo 137 del CPACA, porque a juicio del demandante, dicha norma al positivizar la «teoría de los móviles y las finalidades», contrarió el artículo 243 de la Constitución, relacionado con la figura de la cosa juzgada constitucional. En efecto, poniendo en contexto los orígenes y estructura del artículo 137 del CPACA, la demanda de constitucionalidad que dio origen a la sentencia C-259 de 2015 sostuvo, que en varias «memorias» sobre su redacción y creación, se ha señalado que el artículo 137 del CPACA acoge expresamente la mencionada «teoría de los móviles y las finalidades», que según el demandante, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002³³, y que a su juicio, en sucesivas sentencias del Consejo de Estado, se ha desobedecido de manera reiterada.

La Corte Constitucional desestimó estos argumentos y resolvió «**DECLARAR EXEQUIBLES** las expresiones acusadas del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, (...) por el cargo analizado en esta sentencia», que es el de cosa juzgada, con fundamento en las siguientes consideraciones: **(i)** que si bien la «teoría de los móviles y las finalidades», tal como fue replanteada en 1996, es decir su versión restrictiva, fue estimada contraria a la Carta por la Corte, no lo fue en todos sus elementos y aspectos básicos, sino en el hecho de tratarse principalmente de una interpretación ajena a la exégesis del artículo 84 del CCA, en lo referente a la procedibilidad de la «acción de simple nulidad» frente a los actos de carácter particular y concreto; **(ii)** que la sentencia C-426 de 2002 justamente lo que hizo fue declarar inexecutable la versión restrictiva de la «teoría de los móviles y las finalidades», pues, excluyó la interpretación de 1996 «que sobre la norma», es decir artículo 84 del CCA, hizo el Consejo de Estado, esto es, la que condiciona «la procedencia de la acción de simple nulidad contra los actos de contenido particular, a los casos en que la ley lo consagre expresamente o cuando éstos representen interés para la comunidad», a fin de precisar que la «acción de nulidad» también procede contra actos administrativos particulares y concretos, cuando la pretensión es

³³ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

exclusivamente el control de legalidad del acto demandado, conforme a la versión amplia de esa teoría, detectada por la Corte en la exégesis del artículo 84 del CCA; **(iii)** que lo que fue expulsado del ordenamiento jurídico con la sentencia C-426 de 2002, no es entonces la *«teoría de los móviles y las finalidades»* en sí misma considerada, sino la potestad que se atribuyó el Consejo de Estado de restringir el acceso a la justicia de las personas y el derecho de defensa, a través de la versión restrictiva de la *«teoría de los móviles y las finalidades»* de 1996, *«que condiciona la procedencia de la acción de simple nulidad contra los actos de contenido particular, a los casos en que la ley lo consagre expresamente o cuando éstos representen interés para la comunidad»*; **(iv)** que lo que se excluyó finalmente del ordenamiento jurídico fue realmente la potestad que se había atribuido el juez contencioso administrativo de fijar una regla jurisprudencial distante de la hermenéutica de la norma original, por demás restrictiva de los derechos de los asociados según esa sentencia, a través de esa interpretación, y no la teoría en sí; **(v)** que al expedir el CPACA, el Legislador adoptó el papel que extrañó la sentencia C-426 de 2002, en desmedro de la posición reprochada al juez contencioso administrativo de cierre, y bajo esos supuestos, como la doctrina de los *«móviles y las finalidades»* en sí misma, no fue separada del ordenamiento, el Legislador podía acoger algunas de las premisas de esa teoría, como en efecto lo hizo en el artículo 137 del CPACA; en el que se dio a la tarea de armonizar las visiones de la Corte Constitucional *-consignada en la sentencia C-426 de 2002-* y del Consejo de Estado sobre la *«acción de nulidad»*, para finalmente arribar a un postulado propio; **(vi)** que el Legislador tenía la potestad libre de determinar los alcances del artículo 137 del CPACA y de considerar pertinente la positivización de la *«teoría de los móviles y las finalidades»* consolidada por el Consejo de Estado, junto con las recomendaciones propuestas por la Corte Constitucional *-en la sentencia C-426 de 2002-*, en relación con el acceso a la justicia; y **(vii)** que el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 es constitucional, porque en este caso, a diferencia de lo que ocurrió con la *«teoría de los móviles y las finalidades»* derivada del artículo 84 del CCA, es el Legislador, en su autonomía, en desarrollo de su cláusula general de competencia o potestad de configuración legislativa, quien define el alcance del derecho de acceso a la administración de justicia, para facilitar la tutela judicial efectiva de los derechos en materia del *«medio de control»* de *«Nulidad»*, y no el juez, en su hermenéutica propia, desligada del Legislador, cualquiera que esta sea.

2.9.- CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL «MEDIO DE CONTROL» DE «NULIDAD» EN EL CPACA

Como viene expuesto, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 137 establece, que el *«medio de control»* de *«Nulidad»* procede a instancias de toda persona para solicitar, por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general y, *«excepcionalmente»*, de los actos administrativos de carácter particular en los siguientes eventos: **(i)** cuando no implique el restablecimiento automático de un derecho; **(ii)** cuando se trate de recuperar bienes de uso público; **(iii)** cuando los efectos del acto demandado lesionen gravemente el orden público, político, económico, social o ecológico; y **(iv)** cuando la ley lo consagre expresamente.

El examen pormenorizado de la norma en cita, indica que el campo de aplicación del *«medio de control»* de *«Nulidad»* es muy amplio, y que el Legislador acogió la

visión amplia de la Corte Constitucional, plasmada en la sentencia C-426 de 2004, que se acerca mucho a la versión amplia u original de la «*teoría de los móviles y las finalidades*» que se construyó entre 1959 y 1961.³⁴ En efecto, al quedar establecido en el numeral 1º del artículo 137 del CPACA, que un acto administrativo de carácter particular puede demandarse por el «*contencioso objetivo*», es decir, a través del «*medio de control*» de «*Nulidad*», siempre que de la demanda o de la sentencia no se derive o no se produjere «*el restablecimiento automático de un derecho subjetivo del demandante o de un tercero*», queda plasmada la posibilidad de demandar todo acto administrativo particular, salvedad hecha del efecto resarcitorio automático, con lo que, en verdad, quedan cobijados prácticamente todos los actos administrativos particulares cuya nulidad no implique, «*ipso iure*», el restablecimiento del derecho lesionado con aquel.

Visto como quedó regulada la «*acción*» de «*Nulidad*» como «*medio de control*» judicial de los actos administrativos por el artículo 137 del CPACA, procede la Sala a referirse, a partir de los referentes constitucionales propios del ordenamiento interno, y de tópicos externos propios del derecho internacional, atinentes a valores, principios, derechos y garantías mínimas, a la viabilidad o procedencia del «*contencioso objetivo*», para demandar *-en cualquier tiempo-* los actos administrativos *-de contenido particular y concreto-*, expedidos por el Procurador General de la Nación para revocar directamente fallos disciplinarios proferidos por la PGN.

2.10.- ANÁLISIS DEL CASO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS, VALORES, DERECHOS Y GARANTÍAS MÍNIMAS, CONSTITUCIONALES Y DE DERECHO INTERNACIONAL

De acuerdo con lo expuesto, en principio resulta absolutamente viable y procedente permitirle a cualquier persona, y en todo tiempo, acusar en «*Nulidad Simple*» los actos administrativos de contenido particular y concreto expedidos por el señor Procurador General para revocar sanciones disciplinarias.

Sin embargo, la Sala no puede pasar por alto que esta versión amplia del «*contencioso objetivo*» de anulación, este modo amplio de aceptar el «*medio de control*» de «*Nulidad*» contra los actos administrativos particulares que definen situaciones y derechos subjetivos de los particulares, especialmente en materia disciplinaria, genera una gran problemática, puesto que, como bien lo argumentó el Consejero Sustanciador del proceso, controversias como la que puntualmente se estudia en esta oportunidad, exhiben una tensión o conflicto de principios, valores, derechos y garantías, porque:

- (i) De un lado está la legítima aspiración, que por cierto constituye la original y primera razón de ser de esta jurisdicción, de verificar y controlar la legalidad de las actuaciones estatales, para garantizar postulados fundamentales de nuestro Estado Social de Derecho, como los son los principios de legalidad,

³⁴ Tal como se desprende de la lectura de las memorias de la Comisión redactora del CPACA y de las gacetas que dan constancia del trámite legislativo de la Ley 1437 de 2011. Al respecto puede consultarse los volúmenes II y III de las «MEMORIAS DE LA LEY 1437 DE 2011», se denominan «TRÁMITE LEGISLATIVO» y «LA LEY Y LOS DEBATES DE LA COMISIÓN DE REFORMA», de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, editados por la Imprenta Nacional de Colombia en el año 2014.

justicia material, supremacía constitucional, así como el derecho de acceso a la justicia;

- (ii) Mientras que de otra parte está, no sólo la seguridad jurídica y los principios de inocencia y confianza legítima, sino que también 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 a favor de todas las personas, establecida en diferentes instrumentos internacionales, a que se resuelvan rápidamente las sospechas o dudas disciplinarias, penales y fiscales que existan en su contra, es decir, el derecho a no estar permanentemente sub judice o de manera indefinida bajo sospecha, que es en lo que se materializa la obligación constitucional e internacional del Estado colombiano de adelantar en plazos razonables y perentorios los trámites en que se concreta su «*ius puniendi*», tanto en lo penal, como en lo disciplinario y lo fiscal.

Puestas así las cosas, el problema jurídico que se formuló al inicio de la parte considerativa de esta providencia adquiere un nuevo dimensionamiento, pues, la Sala se pregunta si es constitucional o aceptable desde el punto de vista de la principalística de los derechos y garantías mínimas, tanto constitucionales, como del derecho internacional humanitario, que cualquier persona, incluso un tercero ajeno al proceso disciplinario, pueda demandar en «*simple nulidad*», en cualquier tiempo, el acto administrativo de carácter particular expedido por el Procurador General de la Nación para, en ejercicio de sus competencias, revocar una sanción disciplinaria impuesta por la misma PGN.

En ese sentido, para esta Sala es necesario establecer 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, 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 la misma PGN; precisamente para evitar que el beneficiado con la revocatoria de la sanción, es decir, el funcionario absuelto, quede siempre sub judice y bajo una constante y permanente incertidumbre.

Para mayor claridad, a continuación la Sala se referirá a la garantía mínima de toda persona a ser juzgado en un plazo razonable, según se establece en diferentes instrumentos internacionales.

2.11.- EL DERECHO A SER JUZGADO EN UN PLAZO RAZONABLE COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO

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 debido proceso*». De tal manera que un proceso que persiste ilimitadamente o por tiempos desmedidos no es un juicio justo.

En tal sentido, el tiempo se erige en un derecho de todas las personas a que las sospechas o dudas de índole punitiva sean ventilados y resueltos en un plazo

razonable, dicho de otro modo, todo sospechoso, imputado, indiciado, etc., tiene derecho a que su situación procesal sea resuelta en un tiempo oportuno y a no ser mantenidos indefinidamente en un estado de incertidumbre.³⁵

Sobre el particular, los siguientes instrumentos internacionales señalan lo siguiente:

- ⇒ 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).
- ⇒ La Convención sobre los Derechos del Niño, estipula en el art. 40.2.b.iii el deber de garantizársele a todo niño sometido a proceso penal a *«que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente»*. (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).

De acuerdo con lo anterior, todas las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados partes de los referidos instrumentos internacionales, -entre ellos Colombia-, tienen el derecho a la resolución definitiva dentro de un plazo razonable de las

³⁵ Corte IDH, “Suarez Rosero v. Ecuador”, sent. del 12 de noviembre de 1997 (Fondo), párr. 70.

causas donde se debatan sus derechos y obligaciones de cualquier carácter, situación que se traduce en el derecho a no permanecer subjudice indefinidamente; derecho no puede ser desconocido, ni interpretado por los ordenamientos jurídicos internos de manera que se suprima su goce y ejercicio.

2.12.- PREVALENCIA EN EL ORDENAMIENTO INTERNO DE LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES QUE RECONOCEN GARANTÍAS MÍNIMAS Y DERECHOS HUMANOS

En cumplimiento de los mandatos convencionales antes mencionados *-en especial del artículo 1 convencional-*, la Constitución Política de 1991, en el artículo 93 consagró, que «Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno» y que «los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia».

2.13.- EL DERECHO A SER JUZGADO EN UN PLAZO RAZONABLE Y EL DERECHO DISCIPLINARIO

El artículo 124 de la Constitución Política de 1991 señala, que «la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva», difiriendo en el legislador la facultad para establecer las diferentes formas de responsabilidad, entre ellas la disciplinaria.

Con motivo de la anterior regla constitucional, el legislador mediante la Ley 200 de 1995³⁶ y luego a través de las Leyes 734 de 2002³⁷ y 1952 de 2019,³⁸ estableció un procedimiento con etapas, términos preclusivos y perentorios, entre ellos un plazo de caducidad (para iniciar el proceso disciplinario) y de prescripción (para terminar la investigación disciplinaria) de la acción disciplinaria, como reconocimiento o materialización del referido derecho de toda persona a no permanecer indefinidamente subjudice.

Estos términos y plazos de preclusión, sobre todo los de caducidad y prescripción de la acción disciplinaria, han sido avalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al señalar expresamente, que «la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del *ius puniendi* del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios)».

³⁶ Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único.

³⁷ Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

³⁸ Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

2.14.- EL ALCANCE Y LA DETERMINACIÓN DE LA CADUCIDAD EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en este sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico,³⁹ buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social,⁴⁰ garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional.⁴¹

Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento,

³⁹ Corte Constitucional, SC-115 de 1998. “El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un derecho particular ... “La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado “ (...) “No cabe duda que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos, tal como sucede en este caso, siempre y cuando aquel resulte razonable. “Por consiguiente, la fijación de términos de caducidad responde como se ha expresado, a la necesidad de otorgar certeza jurídica al accionante y a la comunidad en general, así como para brindarle estabilidad a las situaciones debidamente consolidadas en el tiempo, así como a los actos administrativos no impugnados dentro de las oportunidades legales”. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000.

⁴⁰ Corte Constitucional, SC-165 de 1993. «Desde esta perspectiva, es claro que la justicia, entendida como la resultante de la efectiva y recta mediación y resolución con carácter definitivo de los conflictos surgidos en el transcurso del devenir social, se mide en términos del referente social y no de uno de sus miembros». Corte Constitucional, SC-351 de 1994. «El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin (sic), el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta».

⁴¹ Corte Constitucional, SC-418 de 1994. «El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia... En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta». Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000. Corte Constitucional, sentencia C-351 de 1994. «De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este (sic) derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción. Es imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda». Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000. «De la anterior jurisprudencia se puede concluir que la fijación de términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas, si bien implica una limitación al derecho de los individuos para interponerlas, está encaminada a asegurar la eficacia de los derechos de las personas, racionalizando el acceso a la administración de justicia. En tal medida, es necesario tener en cuenta además que el derecho de acción, en cuanto pretende el restablecimiento de derechos subjetivos, conlleva la obligación de su ejercicio oportuno. Por otra parte, ha sostenido esta Corporación que la determinación de la oportunidad para ejercer tal derecho corresponde fijarla al legislador, quien tiene un amplio margen discrecional para establecer los términos de caducidad de las acciones, quedando limitado únicamente por los principios de razonabilidad y proporcionalidad».

innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales.⁴²

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales.⁴³ En este sentido, las consecuencias del acaecimiento del elemento temporal que es manifiesto en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública.⁴⁴

En el CPACA, Ley 1437 de 2011, el legislador reguló lo relacionado con la caducidad de las «acciones» hoy «medios de control», de la siguiente manera:

«Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

A) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, «La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia».

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-781 del 13 de octubre de 1999. «De otro lado, resulta necesario dotar de firmeza a las determinaciones oficiales estableciendo un momento a partir del cual ya no es posible controvertir algunas actuaciones. De lo contrario, el sistema jurídico se vería abocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal entorpecerían el desarrollo de las funciones públicas. Ha dicho la Corte: ‘La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusas algunas para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado’. Ahora bien: los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la justicia, precisamente porque la limitación de plazo para impugnar ciertos actos –y es algo en lo que se debe insistir– está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada en cabeza de los ciudadanos para que se interesen y participen prontamente en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico. Ha añadido la Corte: ‘El derecho de acceso a la administración de justicia sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta’».

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 1998. «La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (art. 136 CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado».

- B)** El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;
- C)** Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;
- D)** Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;
- E)** Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;
- F)** En los demás casos expresamente establecidos en la ley.

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

A) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;

B) Cuando se pretenda la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción de nacionales, el término será de diez (10) años contados a partir de la fecha de su expedición;

C) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;

D) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

E) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el **Diario Oficial**, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;

F) Cuando se pretenda la revisión de los actos de extinción del dominio agrario o la de los que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos, la demanda deberá interponerse dentro del término de quince (15) días siguientes al de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos;

G) Cuando se pretenda la expropiación de un inmueble agrario, la demanda deberá presentarse por parte de la autoridad competente dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que ordene adelantar dicha actuación;

H) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

I) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;

J) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;

K) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

L) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código».

Como puede apreciarse, el «medio de control» de «Nulidad» no tiene término alguno de caducidad, es decir, puede ejercerse en cualquier tiempo, esto es, no tiene un límite temporal para su ejercicio.

2.15.- EL ENJUICIAMIENTO DEL ACTO DE REVOCATORIA DIRECTA DE UN FALLO DISCIPLINARIO SANCIONATORIO POR LA VÍA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE -SIN LÍMITE TEMPORAL-, AFECTA LA

GARANTÍA DE LAS PERSONAS A NO PERMANECER SUB JUDICE INDEFINIDAMENTE

Los actos administrativos de revocatoria directa de fallos sancionatorios, se profieren dentro de un procedimiento disciplinario y revocan una sanción impuesta contra un sujeto investigado y sancionado, con lo cual termina en favor este toda actuación administrativa posible dentro del procedimiento sancionatorio, en estos términos se consolida una situación jurídica favorable en favor del beneficiario de la revocatoria.

Ahora bien, la pretensión de nulidad del acto de revocatoria, por la vía del *«medio de control»* de *«nulidad»*, cuando es iniciada bien sea por el beneficiario de la revocatoria o por un tercero, necesariamente reabre el debate disciplinario, en la medida en que ante la prosperidad de la pretensión anulatoria, automáticamente devolverá a la vida jurídica la sanción disciplinaria revocada, y es por esto que el beneficiario de la revocatoria directa es llamado a comparecer al proceso contencioso administrativo a fin de que pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Por otra parte, el cuestionamiento del acto de revocatoria directa a través de la vía judicial contencioso administrativa hace parte del derecho constitucional de los ciudadanos a controvertir las decisiones de las autoridades públicas -*Constitución Política, artículo 94*-. Sin embargo, cuando el que promueve el control de legalidad de dichos actos administrativos es un tercero, el ejercicio de la vía judicial mediante el medio de control de Nulidad Simple, en cualquier tiempo -*esto es, sin estar sujeto un término de caducidad*-, afecta la garantía mínima del beneficiario del acto administrativo acusado a no permanecer sub judice indefinidamente, en otras palabras a que las causas administrativas o judiciales en las cuales se debaten sus derechos -*de cualquier carácter*- se resuelvan definitivamente en un plazo determinado, perentorio y razonable, tal como está establecido en los convenios y tratados internacionales anteriormente revisados.

2.16.- LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CPACA, CUANDO SE ACUSA UN ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO QUE REVOCA UNA SANCIÓN DISCIPLINARIA

Como viene expuesto, el artículo 137 del CPACA que regula el *«medio de control»* de *«Nulidad»*, permite a *«toda persona»*, en cualquier tiempo, acusar actos de contenido particular, siempre que con ello no se persiga ni se genere un restablecimiento automático de un derecho subjetivo. No obstante, en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, esta norma debe ser interpretada a la luz de los principios, valores, derechos y garantías mínimas a que se han hecho referencia, especialmente bajo el prisma de la garantía mínima según la cual, todas las personas tienen derecho a que las sospechas o dudas de índole punitiva -*penal, disciplinaria o fiscal*- que existan en su contra, sean ventilados y resueltos en un plazo razonable y a no ser mantenidos indefinidamente en un estado de incertidumbre por hallarse constantemente sub judice.

La Sala da por descontado, que cuando es el mismo beneficiado con la revocatoria de su sanción el que promueve el *«medio de control»* de *«Nulidad»* contra el acto revocatorio de la sanción disciplinaria que pesa en su contra, el ejercicio u

operancia atemporal o sin límite del «*contencioso objetivo*» de «*Nulidad*», por obvias razones no es contraria a los principios, valores, derechos y garantías mínimas a que se han hecho referencia.

Sin embargo, en los casos en donde es un tercero quien demanda en «*simple nulidad*» el acto administrativo de carácter particular expedido para revocar una sanción disciplinaria, la Sala considera necesario establecer de manera jurisprudencial un término de caducidad, en garantía del derecho humano universal a no permanecer indefinidamente sub judice o bajo sospecha, de que es titular indiscutible el funcionario o servidor público que se beneficia con la revocatoria de la sanción disciplinaria que le hubiere sido impuesta.

Ahora bien, dado que el CPACA no señala un término de caducidad para el «*medio de control*» de «*Nulidad*», pues, justamente, una de las características del «*contencioso objetivo*» es que puede ser ejercido en cualquier tiempo, la Sala se ve en la necesidad de construir, por vía pretoriana, un límite para su ejercicio cuando a través suyo, terceros más no el beneficiario, demanden los actos administrativos particulares que revoquen de manera directa sanciones disciplinarias; para ello se acude como criterio determinante, el parámetro que siguió el legislador en el CPACA al establecer los términos de caducidad de cada uno de los «*medios de control*», encontrando que el más amplio es el asignado al de «*Nulidad de las cartas de Naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción*», que caduca al cabo de 10 años contados a partir de la fecha de su expedición, mientras que el más corto es el que va aparejado al «*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*», referido a 4 meses.

Para la Sala, el señalado término de 4 meses es racional, proporcional y adecuado, porque no solo garantiza el derecho de acceso a la justicia de quienes estén interesados en cuestionar este tipo de actos, en defensa de los principios de legalidad y de primacía de la Constitución, sino que evita que el individuo beneficiado con la revocatoria de su sanción se vea enfrentado a una indefinida condición de sub judice, en desmedro de las garantías mínimas propias del debido proceso, de sus derechos a la dignidad y al buen nombre y del principio de inocencia.

Esta interpretación derivada de la principalística del derecho internacional humanitario y del derecho constitucional, permite que subsista el derecho de la ciudadanía a controvertir judicialmente las decisiones administrativas de las autoridades públicas -en este caso el acto de revocatoria directa de un fallo sancionatorio-, así como la garantía mínima del beneficiario del acto de revocatoria directa a que su situación disciplinaria no permanezca eternamente indefinida y adquiera seguridad jurídica.

Ello en favor del derecho al buen nombre, a fin de evitar que el individuo se vea enfrentado a una indefinida condición de sub judice. De tal manera, que una vez que ha resultado absuelto, el Estado -a través de sus autoridades- no puede permitir el ensañamiento punitivo, y su sometimiento sucesivo a acusaciones disciplinarias por un determinado hecho.

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 de la «acción», hoy «medio de control», de «Nulidad», para este tipo de casos.

A lo anterior podría objetarse, que como no existe la obligación legal de publicar los actos administrativos de contenido particular que revoquen de manera directa sanciones disciplinarias -*puesto que por ser de contenido particular, su notificación se realiza de manera personal al interesado*-, en últimas, el término de 4 meses no garantiza ni permite que la ciudadanía en general conozca este tipo de actos, en desmedro de los principios de publicidad y transparencia. Al respecto, y para el caso en concreto, la Sala considera, 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.

En todo caso, para saldar de manera definitiva esta dificultad, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará remitir copia de la misma a la Presidencia de la República, a las presidencias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la presidencia el Consejo de Estado, para que en desarrollo de la iniciativa legislativa que la referidas autoridades detentan, evalúen la necesidad, pertinencia y oportunidad de tramitar un proyecto de ley que regule lo relacionado con: (i) la publicidad de los actos administrativos de contenido particular por medio de los cuales se revoquen de manera directa sanciones disciplinarias; y (ii) la caducidad del «medio de control» de «Nulidad», cuando terceros diferentes al beneficiado, lo empleen para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de contenido particular que revocan sanciones disciplinarias.

No obstante, y con el propósito de salvaguardar y asegurar el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, a partir de la firmeza de esta providencia, y mientras se tramitan las reformas legales a que hubiere lugar, la Procuraduría General de la Nación deberá disponer de manera inmediata la publicación en la pagina web oficial de la entidad, y por un lapso de 10 días hábiles, de todos los actos administrativos particulares que en lo sucesivo se expidan para revocar de manera directa sanciones disciplinarias.

2.17.- CONCLUSIONES

A partir de las consideraciones expuestas, la Sala arriba a 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.

2.18.- EL CASO EN CONCRETO

Como viene expuesto desde el principio de esta providencia, en la presente causa judicial el señor JUAN CARLOS VELÁSQUEZ ROJAS, en nombre propio y en ejercicio del «*medio de control*» de «*Nulidad*», solicitó la anulación del acto administrativo de 1º de octubre de 2003 expedido por el entonces Procurador General de la Nación, doctor Edgardo Maya Villazón, a través del cual revocó directamente, y de oficio, el fallo disciplinario de 28 de febrero de 1997, proferido por el Procurador General de la Nación de esa época, doctor Jaime Bernal Cuéllar, para confirmar en sede de reposición, la sanción de «*suspensión de 30 días*» impuesta en única instancia al señor CARILLO FLÓREZ, por el otrora Viceprocurador General Echeverry Gutiérrez, mediante fallo disciplinario de 29 de agosto de 1994.

La Sala resalta, que la demanda que origina el proceso de la referencia fue presentada el 16 de octubre de 2016,⁴⁵ es decir, más de 13 años después de la expedición del acto administrativo revocatorio acusado; por lo tanto, es evidente que se ha superado ampliamente el término de caducidad de los 4 meses que en esta providencia se ha adoptado 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.

Ahora bien, sobre el particular, en la providencia suplicada se asegura que «*[...] la demanda surgió con ocasión del trámite de elección del actual Procurador General [...], lo que permite deducir que el móvil que indujo al accionante a presentar este medio de control es el restablecimiento del orden público, en especial, de la moralidad administrativa, la seguridad jurídica y el respeto de la cosa juzgada administrativa y constitucional, que sólo podía ser advertida por la ciudadanía en razón a la aspiración a un cargo de la mayor trascendencia nacional, como en efecto lo es el de Procurador General [...], sin que pueda exigirse el conocimiento y demanda por parte de la*

⁴⁵ Según se pudo verificar no solo con la constancia de radicación que fue colocada por la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, en la última página de la demanda, sino en el sistema Justicia Siglo XXI.

ciudadanía, en un fecha anterior al del hecho notorio que produjo su conocimiento, como en el caso bajo estudio de la aspiración a un empleo de relevancia nacional [...]».

La Sala no comparte ese argumento, porque luego de que la sanción disciplinaria en su contra fuere revocada en 2003, y antes de su aspiración y posterior elección como Procurador General de la Nación, el señor CARRILLO FLÓREZ ocupó diferentes empleos de trascendencia e importancia nacional, dada la naturaleza de los mismos, y por lo tanto de público conocimiento, no solo por las funciones a su cargo, que cobijaban todo el país, sino por la notoria y constante aparición en todos los medios de comunicación oficiales y privados del país, tales como Coordinador del Comité de Empalme entre el saliente expresidente Uribe Vélez y el entrante expresidente Santos Calderón (2010), Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2012), Ministro del Interior (2012) y Embajador de Colombia en España (2013).

En ese sentido, aplicando el mismo criterio o estándar de análisis probatorio del «*hecho notorio*» al que acudió la providencia suplicada, es de público conocimiento y ampliamente notorio, que después de su absolución disciplinaria, y más concretamente, desde 2010, el señor CARRILLO FLÓREZ ha ocupado empleos públicos del orden nacional, en virtud de los cuales estuvo expuesto a todos los medios de comunicación del país, por lo que para la Sala es claro que desde ese entonces, el demandante y la sociedad en general, tuvo conocimiento de que el señor Carillo Flórez se desempeñó como servidor público, y por ende, desde el año 2010, pudo haber cuestionado la legalidad de dichas designaciones o nombramientos, así como el acto administrativo de 1º de octubre de 2003, expedido por el Procurador General Maya Villazón, a través del cual revocó directamente, y de oficio, el fallo disciplinario de 28 de febrero de 1997.

En ese sentido, incluso si se toma como referencia el año 2010 como fecha para computar el término de caducidad de los 4 meses, porque a partir de ese año el señor CARRILLO FLÓREZ viene ocupando cargo públicos de relevancia nacional y constante exposición en medios de comunicación, se llega a la conclusión de que la demanda fue presentada por fuera del término de caducidad los 4 meses del «*medio de control*» de «*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*»; parámetro o criterio que en esta providencia se consideró razonable, adecuado y proporcional para limitar el ejercicio del «*medio de control*» de «*Nulidad*», cuando terceros diferentes al beneficiario de la revocatoria, lo empleen para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de contenido particular que revocan 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 ordenará revocar la providencia suplicada de 30 de octubre de 2019, y en consecuencia, se dispondrá dar por terminado el proceso de la referencia y ordenar su archivo.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la providencia de 30 de octubre de 2019 proferida por el Consejero Sustanciador Dr. Carmelo Perdomo Cuéter en audiencia inicial celebrada en esa fecha, por medio de la cual resolvió declarar no prósperas las excepciones de «*inepta demanda por indebida escogencia de la acción*» y «*caducidad*», formuladas por la parte demandada.

SEGUNDO.- DECLARAR 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 y ordenar su archivo.

TERCERO.- Una vez en firme, remítase copia de la presente providencia a la Presidencia de la República, a las presidencias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la presidencia del Consejo de Estado; para que en desarrollo de la iniciativa legislativa que la referidas autoridades detentan, evalúen la necesidad, pertinencia y oportunidad de tramitar un proyecto de ley que regule lo relacionado con: **(i)** la publicidad de los actos administrativos de contenido particular por medio de los cuales se revocan de manera directa sanciones disciplinarias; y **(ii)** la caducidad del «*medio de control*» de «*Nulidad*», cuando terceros diferentes al beneficiado, lo empleen para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de contenido particular que revocan de manera directa sanciones disciplinarias.

CUARTO.- Con el propósito de salvaguardar y asegurar el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, a partir de la firmeza de esta providencia, y mientras se tramitan las reformas legales a que hubiere lugar, la Procuraduría General de la Nación deberá disponer de manera inmediata la publicación en la pagina web oficial de la entidad, y por un lapso de 10 días hábiles, de todos los actos administrativos particulares que en lo sucesivo se expidan para revocar de manera directa sanciones disciplinarias.

QUINTO.- Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Residual de la Sección Segunda, Subsección B, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS