

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Causal de nulidad originada en la sentencia / CONTRALORIA MUNICIPAL - Supresión de empleo / SUSPENSION O INTERRUPCION DEL PROCESO - Fundamento de causal del recurso de revisión

De conformidad con la significación y alcance que esta Corporación dio a la causal de revisión contemplada en el numeral 6° del artículo 188 del C.C.A. en la sentencia transcrita en parte en esta providencia (sentencia de 11 de mayo de 1998, Exp. REV-93), fuerza colegir que el hecho de haberse dictado la sentencia con que culminó el proceso instaurado por Helena Navas Abril, sin que la jurisdicción contencioso hubiera definido lo relacionado con la juridicidad del acuerdo 11 de 1992, lo cual obligaba al Tribunal a suspender el proceso en términos del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, implicó la configuración de la causal de revisión consagrada en el numeral 6° del artículo 188 del C.C.A., relativa a la nulidad originada en la sentencia. Reconocida por esta Corporación la conformidad del acuerdo 11 de 1992 con el ordenamiento jurídico, en cuya supuesta ilegalidad se basó la censura contra el acto de retiro del servicio de la demandante, según se afirma en la demanda, ha de concluirse que la misma no tiene acogida, por ser infundados los cargos sobre desviación de poder por haberse suprimido el cargo que ocupaba por motivos políticos y con el propósito de desmantelar la Contraloría de Nobsa, como se precisó en la sentencia que denegó la petición de nulidad del citado acuerdo lo cual determina la improsperidad de las súplicas de la demanda. Conforme con lo explicitado, al no desvirtuarse la presunción de legalidad del acto contentivo del retiro de la demandante, se procederá a revocar la sentencia recurrida y a negar las pretensiones de la demanda de la señora Navas Abril.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION A

Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil (2000)

Radicación número: REV915-98

Actor: HELENA NAVAS ABRIL

Demandado: MUNICIPIO DE NOBSA

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto por intermedio de apoderado por el Municipio de Nobsa contra la sentencia proferida el 22 de agosto de 1995 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por

medio de la cual se accedió a las súplicas de la demanda instaurada por Helena Navas Abril.

ANTECEDENTES

Manifiesta el demandante que mediante la sentencia que recurre se declaró la nulidad del oficio número 249 CMN del 31 de diciembre de 1992, de la Contraloría Municipal de Nobsa, mediante el cual se desvinculó a la señora Navas Abril del cargo de Jefe de Examen de Cuentas que venía desempeñando y se ordenó a dicha entidad reintegrarla a ese empleo o a otro de igual o superior categoría y pagarle los salarios y prestaciones sociales que dejó de percibir a raíz de su desvinculación del servicio (folios 3 a 15), decisión que se adoptó en virtud de que el acto demandado se expidió con base en la supresión del cargo que aquella desempeñaba, efectuada por el acuerdo 011 del 4 de diciembre de 1992 del Concejo Municipal de Nobsa, ya que éste había sido suspendido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, acuerdo que luego fue declarado nulo por esa misma Corporación mediante sentencia del 3 de noviembre de 1996.

Precisa la entidad recurrente que al proferir la sentencia impugnada, el Tribunal no tuvo en cuenta que el fallo citado últimamente, anulatorio del acuerdo 011 de 1992 había sido apelado y por tanto no se encontraba en firme; lo que explica que a pesar de ello, haya anulado el oficio 249 de 1992 basándose en la presunta ilegalidad de dicho acuerdo.

Advierte luego que la decisión anulatoria del citado acuerdo fue revocada por el Consejo de Estado mediante sentencia del 2 de agosto de 1996, determinación que a su juicio hace surgir la causal de revisión consagrada en el numeral 6 del artículo 188 del C.C.A.

CAUSAL DE REVISION

El recurrente invoca la causal de revisión prevista en el numeral 6º del artículo 188 del C.C.A., referente a la nulidad originada en la sentencia no susceptible de ningún recurso.

Arguye que el Tribunal debió percatarse que la providencia en que fundamentó la decisión contenida en la sentencia impugnada “no estaba ejecutoriada y por ende debió suspender el proceso hasta tanto se produjera la decisión definitiva sobre dicho asunto”. (folio 34).

De igual manera, arguye, que teniendo en cuenta que según el numeral 5º del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil el proceso es nulo cuando se adelanta después de ocurrida cualesquiera de las causales legales de interrupción o suspensión del mismo y que de conformidad con el artículo 170 ejusdem, el Juez debe decretar la suspensión del proceso cuando el fallo que deba dictar dependa de lo que se decida en otro proceso civil que verse sobre cuestión que no sea procedente resolver en el primero, o de un acto administrativo de alcance particular cuya nulidad esté pendiente del resultado de un proceso contencioso administrativo, resulta evidente la configuración de la causal de revisión invocada, “por cuanto desconociendo normas positivas y claras que regulan la materia, el Tribunal que profirió el fallo dictó éste tomando como fundamento una sentencia que no estaba ejecutoriada, estando además configurada una de las causales de suspensión del proceso que obligaba a la Corporación a abstenerse de dictar la providencia hasta tanto no se fallara en forma definitiva el contencioso sobre el acto de carácter general en el cual se basó el acto administrativo materia de la acción de restablecimiento” (folio 35).

Se decide, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

La sentencia del 22 de agosto de 1995 del Tribunal Administrativo de Boyacá, objeto del recurso que ocupa la atención de la Sala, registra como fundamento esencial, el que en parte se transcribe a continuación :

“La exclusión del servicio de la señorita Helena Navas Abril conforme a los componentes fácticos de la demanda, ocurre mediante la figura correspondiente a la supresión del empleo como causal de retiro del servicio, puesto que conforme al acuerdo 011 de 1992 la planta de personal de la Contraloría Municipal quedó reducida tan solo a dos cargos dentro de los que ciertamente no figuró el correspondiente al Jefe de Examen de Cuentas” (folio 9).

.....

“El acuerdo 011 de 4 de diciembre de 1992 fué demandado en acción popular de nulidad en la que se determinó su suspensión provisional con providencia de 10 de marzo de 1993; no obstante, como lo amerita el fallo que decidió dicha acción - folio 45 y ss-, las autoridades municipales de Nobsa hicieron caso omiso de la orden judicial que disponía suspender los efectos del mencionado acuerdo, lo que obligó al fallador a tener que solicitar la apertura de sendas investigaciones penales y disciplinarias a raíz de la conducta contumaz de la administración” (folio 10).

.....

“EFECTOS DE LA SENTENCIA ANULATORIA SOBRE EL ACUERDO 011.

Si bien es cierto la pretensión por resolver en esta sentencia respecto a la anulación del oficio 249 CMN de 31 de diciembre de 1992, resulta evidente que la sentencia que obra en este proceso a la que alude el apoderado de la actora, en cuanto anuló el acuerdo 011 de 4 de diciembre del 92, emanado del Concejo Municipal de Nobsa, cobra importancia para decidir la presente acción en cuanto proyecta su consecuencia erga omnes, y por tanto, vincula no solo a las partes sino a terceros y a las mismas autoridades” (folio 11).

.....

“Se infiere de lo anterior entonces la procedencia en este proceso, de actualizar el efecto anulatorio del acto general que le dió fundamento al acto particular demandado, pues la anulación del acto general, sin duda proyecta sus efectos de cosa juzgada en éste, permitiendo que la acción intentada de carácter subjetivo, en lo práctico opere para restablecer en el derecho a quien inicialmente resultó afectado por las consecuencias de un acto ilegal, que de todos modos frente a la acción incoada debe ser compuesta por la justicia y por el derecho.

Como conclusión, la ilegalidad del oficio 249 CMN, fluye de la anulación del acuerdo 011 en tanto dicho acto operó como causa del aquí demandado, de modo que el alcance de esta decisión no tiene una orientación diferente a la de compaginar el efecto de cosa juzgada producida en la sentencia de noviembre 3 de 1993, por esta Corporación, que para lo subjetivo de la actora Helena Navas Abril implica su restablecimiento del derecho” (folios 12 y 13).(Subrayas fuera de texto).

No queda duda que la razón que tuvo el fallador de única instancia para anular el acto demandado contentivo del retiro de la señora Helena Navas Abril fue el hecho de que el mismo Tribunal había establecido que el

acuerdo 011 de 1992 era ilegal, como lo aseveró en la providencia mediante la cual suspendió los efectos del mismo.

No obstante está demostrado en autos que la sentencia del 3 de noviembre de 1993, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá anuló el referido acuerdo del Concejo Municipal de Nobsa, fue revocada por el Consejo de Estado mediante fallo del 2 de agosto de 1996 (fls. 17 a 28), en el cual precisó las razones de orden jurídico determinantes de la invalidez de los argumentos en que el a quo fundamentó la declaratoria de nulidad de ese acto administrativo.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 1998, recaída en el proceso número REV-93, actor: Gabriel Mejía Vélez, Consejero ponente: Dr. Mario Alario Méndez, efectuó algunas precisiones sobre el alcance de la causal de revisión contemplada en el numeral 6º del artículo 188 del C.C.A., así :

“Lo expuesto sería bastante para desestimar la censura, pero vale decir que el proceso solamente es nulo, en todo o en parte, por las causas establecidas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil. Así, por ejemplo, la nulidad que tiene origen en la sentencia puede ocurrir, en conformidad con la disposición referida, cuando se provee sobre aspectos para los que no tiene el juez jurisdicción o competencia (numerales 1 y 2); cuando, sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, o sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, porque así se revive un proceso legalmente concluido, o cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia; o cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en ésta, o se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello, en lo concerniente, también se pretermite íntegramente la instancia (numeral 3); o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos casos, antes de la oportunidad debida (numeral 5), entre otros eventos.

Ninguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil alegó el

recurrente, sino que expresó su inconformidad con los motivos de la sentencia". (Se destaca).

De conformidad con la orientación jurisprudencial contenida en el fallo parcialmente transcrito, la nulidad en la sentencia puede ocurrir cuando, "sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualesquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión del proceso (numeral 5)".

Según voces del numeral 2º del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al sub lite en virtud de la remisión prevista en el artículo 267 del C.C.A., "El juez decretará la suspensión del proceso".

.....

"2º.- Cuando la sentencia que deba dictarse en un proceso, dependa de lo que deba decidirse en otro proceso civil que verse sobre cuestión que no sea procedente resolver en el primero, o de un acto administrativo de alcance particular cuya nulidad esté pendiente del resultado de un proceso contencioso administrativo, salvo lo dispuesto en los Códigos Civil y de Comercio y en cualquiera otra ley.

No obstante, el proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso ordinario iniciado antes o después de aquél, que verse sobre la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en éste es procedente alegar los mismos hechos como excepción".

El acuerdo 011 del 4 de diciembre de 1992 por medio del cual el Concejo Municipal de Nobsa proveyó la planta de personal de la administración de ese municipio (folios 44 a 46 del cdno. 2), en cuanto contempló en la Contraloría de esa localidad la existencia solo de dos cargos: el de Contralor Municipal y el de la Secretaria Auxiliar, implicó la supresión del cargo de Jefe de Examen de Cuentas de dicha entidad, que la señora Navas Abril desempeñaba, lo cual hace que respecto de ella tenga un contenido particular, toda vez que la sustracción del ámbito del derecho de dicho empleo originó su desvinculación del servicio.

Empero, como en la sentencia recurrida se tomó como acto de retiro del servicio de la señora Navas Abril, no el acuerdo citado sino el oficio N° 249 CMN/92, a pesar de que éste solo constituyó el mecanismo a través del cual se le comunicó dicha decisión; vale decir que se le otorgó a ese oficio la connotación de acto de supresión del mismo, se impone concluir que la

determinación que debía adoptarse en el proceso en que se cuestionaba la validez del mismo oficio, en los términos en que se planteó en el fallo recurrido, dependía de lo que se decidiera en el proceso en que se discutía la juridicidad del acuerdo 11 de 1992, del que también conoció el Tribunal de Boyacá.

En estas condiciones y de conformidad con la significación y alcance que esta Corporación dio a la causal de revisión contemplada en el numeral 6° del artículo 188 del C.C.A. en la sentencia transcrita en parte en esta providencia, fuerza colegir que el hecho de haberse dictado la sentencia con que culminó el proceso instaurado por Helena Navas Abril, sin que la jurisdicción contencioso hubiera definido lo relacionado con la juridicidad del acuerdo 11 de 1992, lo cual obligaba al Tribunal a suspender el proceso en términos del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, implicó la configuración de la causal de revisión consagrada en el numeral 6° del artículo 188 del C.C.A., relativa a la nulidad originada en la sentencia. Así las cosas, procede invalidar el fallo recurrido habida consideración de que el Consejo de Estado en sentencia del 2 de agosto de 1996 recaída en el proceso número 9357, actor: Carlos Alberto Hernández, Consejera ponente: Dra. Clara Forero de Castro, avaló la legalidad del acuerdo 11 de 1992, mediante la cual, luego de revocar el fallo del 3 de diciembre de 1993 proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá declaratorio de su nulidad, negó la pretensión que en ese sentido había formulado el actor en dicho proceso.

Según se desprende de lo consignado en la sentencia que se anulará en este proveído, la censura de la actora contra el oficio número 249 CMN del 31 de diciembre de 1992 se basó en el hecho de que fue una “emanación del acuerdo 011 que reestructuró, entre otros segmentos, la Contraloría Municipal de Nobsa” (fl. 5), de ahí que la acusación se centró en la discusión de la legalidad del mentado acuerdo, todo lo cual apunta a estructurar como causales de nulidad las correspondientes a desviación de poder, falsa motivación y violación de normas superiores.

En esencia estima que el prenombrado acuerdo fue emitido con extralimitación de funciones, inspirado solamente en el interés de perjudicar a la titular de la Contraloría por razones puramente burocráticas y desconociendo por completo el ámbito de las competencias de los órganos de gobierno municipal” (folio 5).

Al analizar la legalidad del acuerdo 11 de 1992 el Consejo de Estado en la sentencia del 2 de agosto de 1996, en la cual se abstuvo de declarar su nulidad, en lo tocante a la supresión de cargos en la Contraloría Municipal de Nobsa, dijo :

“La inconformidad del accionante se circunscribe a la conformación de la planta de personal de la Contraloría Municipal por la supresión de cargos y la remuneración fijada; no se endilgan vicios a los demás apartes del artículo 2º del acuerdo demandado, ni a los otros artículos en él contenidos.

Tal como lo precisó la Agencia Fiscal al tenor del artículo 289 del C.R.M., la supresión de empleos en las contralorías corresponde a los concejos y no se requiere para ello iniciativa del Alcalde, por no exigirlo la ley, conforme se deduce del texto del artículo 106 del ordenamiento mencionado; en consecuencia mal puede proceder la nulidad del acto acusado por falta de concertación con el Alcalde, como lo dijo el a quo.

El demandante alega también desviación de poder consistente en haberse expedido el Acuerdo con fines de persecución política por no haber sido atendidas las presiones burocráticas supuestamente ejercidas sobre la Contralora Municipal; pero estos hechos no se encuentran demostrados y no pasan de ser afirmaciones del accionante.

El hecho de haber suprimido cargos en la contraloría no conlleva en sí mismo el ánimo de dismantelar la dependencia, ni la intención de perseguir políticamente a su titular. No siempre el número de funcionarios en una dependencia es sinónimo de eficacia en la prestación de los servicios a su cargo, y eso es precisamente lo que corresponde determinar a quien tiene la competencia para ello; en este caso el Concejo Municipal.

Observa la Sala, que el Municipio creó un nuevo organismo de control - la Auditoría Interna - y expidió el Acuerdo que reglamentó el Control Posterior, lo cual denota un interés por lo relativo a la tarea de fiscalización municipal (fls. 64 a 81).

Finalmente y en cuanto al quebranto del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, en el cual sustentó el Tribunal la suspensión provisional del acto acusado, dirá la Sala que no ha sido demostrado.

La igualdad se predica en el plano individual y frente a situaciones de hecho idénticas”.

Reconocida por esta Corporación la conformidad del acuerdo 11 de 1992 con el ordenamiento jurídico, en cuya supuesta ilegalidad se basó la censura contra el acto de retiro del servicio de la demandante, según se afirma en la demanda, ha de concluirse que la misma no tiene acogida, por ser infundados los cargos sobre desviación de poder por haberse suprimido el cargo que ocupaba por motivos políticos y con el propósito de dismantelar la Contraloría de Nobsa, como se precisó en la sentencia que denegó la petición de nulidad del citado acuerdo lo cual determina la improsperidad de las súplicas de la demanda.

Conforme con lo explicitado, al no desvirtuarse la presunción de legalidad del acto contentivo del retiro de la demandante, se procederá a revocar la sentencia recurrida y a negar las pretensiones de la demanda de la señora Navas Abril.

En consecuencia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º.- DECLARASE la prosperidad del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Municipio de Nobsa contra la sentencia proferida el veintidós (22) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995), por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso promovido por Helena Navas Abril con el fin de obtener la nulidad del oficio número 249 CMN del 31 de diciembre de 1992 emanado de la Contraloría de esa Municipalidad. En consecuencia, anúlase la sentencia mencionada.

2º.- NIEGANSE las pretensiones de la demanda promovida por la señora Helena Navas Abril contra el Municipio de Nobsa, con el fin de obtener la nulidad del oficio mencionado y el consiguiente restablecimiento del derecho.

COPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

La anterior providencia fue leída y aprobada por la Sala en sesión celebrada el tres (3) de febrero de dos mil (2.000)

ALBERTO ARANGO MANTILLA ANA MARGARITA OLAYA FORERO

NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

MYRIAM C. VIRACACHA SANDOVAL

Secretaria Ad-hoc