



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD  
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013)

**REFERENCIA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO - LABORAL  
**DEMANDANTE:** CARLOS ALBERTO ACEVEDO AGUDELO  
**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA –  
EJERCITO NACIONAL  
**RADICADO:** 05 001 33 33 023 2013 00207 01  
**INSTANCIA:** SEGUNDA  
**PROVIDENCIA:** AUTO INTERLOCUTORIO No. 244

**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**TEMA:** CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra del auto proferido por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín - Antioquia el día trece (13) de marzo de dos mil trece (2013), mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia por haberse configurado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**ANTECEDENTES**

1. El señor **CARLOS ALBERTO ACEVEDO AGUDELO**, a través de apoderado judicial, interpuso demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL**, con el fin de solicitar la declaratoria del acto ficto y/o silencio administrativo negativo por no existir respuesta satisfactoria por parte de la entidad accionada al derecho de petición presentado por el actor el día diecisiete (17) de agosto de dos mil doce (2012).

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita se reconozca a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional administrativamente responsable de la totalidad de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde enero de 2007 o la indemnización a que hubiere lugar a favor del demandante, así como

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE:	CALOS ALBERTO ACEVEDO AGUDELO
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL
RADICADO:	05 001 33 33 023 2013 00207 01
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

el reintegro al servicio activo del Ejército Nacional con efectividad a la fecha en que fue retirado del mismo, y finalmente solicita una indemnización por perjuicios causados equivalentes a 100 SMLMV.

2. El Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín - Antioquia, al que correspondió por reparto el proceso de la referencia, mediante auto del trece (13) de marzo de dos mil trece (2013), rechazó la demanda por caducidad del medio de control incoado, al considerar que había sido presentada por fuera del término de los cuatro (4) meses consagrados en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. – *Folios 20 y 21* –.

Para llegar a la anterior decisión, la *a quo* advirtió que, toda vez que el acto demandado, se constituyó de manera verbal, por medio del cual fue retirado del servicio activo de la entidad demandada desde el mes de enero de 2007, fecha en la cual el accionante tuvo conocimiento de la decisión, el término de los cuatro (4) meses establecidos para la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, había fenecido en el mes de mayo del 2007. Sin embargo, el accionante interpuso derecho de petición el día 17 de agosto de 2012, más de cinco (5) años después del conocimiento de la decisión de retiro del servicio expresado por la entidad demandada; lo cual no puede considerarse como agotamiento de la vía gubernativa (recursos ante la administración), dado que con dicha solicitud lo que pretende el accionante es tratar de revivir términos que le habían precluido, por lo tanto, dicha solicitud sólo conlleva una petición de información la cual no tiene capacidad de generar un acto administrativo.

3. El apoderado de la parte actora, mediante memorial visible a folios 22 a 28 del expediente, impugnó la decisión de primera instancia, argumentando que la actuación de la administración se encuentra viciada de nulidad por infringir la norma consagrada en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no fue debidamente notificada de manera personal la resolución por medio de la cual se ordenó el retiro de las fuerzas armadas del accionante y que a la fecha no ha sido entregada o puesta en conocimiento del mismo.

Por lo tanto, solicita que se revoque el auto por medio del cual se rechazó de plano la demanda por presentarse el fenómeno de la caducidad, presentada en favor del demandante.

4. La *Quo* procedió a conceder el recurso de apelación, mediante providencia del tres (3°) de abril de 2013, enviado efectivamente a esta Corporación el día seis (6°) de mayo de 2013; no obstante, en virtud de que no se dio el traslado secretarial que impone el Artículo 244 del CPACA por tres (3) días, el día veintidós (22) de mayo de 2013, se inadmitió el recurso, a fin de que se realizara el correspondiente traslado.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL  
DEMANDANTE: CALOS ALBERTO ACEVEDO AGUDELO  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL  
RADICADO: 05 001 33 33 023 2013 00207 01  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Después de haber dado cumplimiento al traslado de tres (3) días que indica la norma, el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín nuevamente concedió el recurso de apelación el treinta y uno (31) de julio de dos mil trece (2013), remitiendo el proceso de la referencia a esta Corporación el día catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013).

### CONSIDERACIONES

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al referirse a la oportunidad para presentar la demanda establece:

*“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:*

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

*(...)*

*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; (...).”*

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, con respecto a la caducidad de las acciones, ha manifestado lo siguiente:

*“La caducidad, ha dicho la doctrina y la jurisprudencia, es una institución jurídica que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean el sólo transcurso del tiempo. Su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la ley la que al señalar el término y el momento de su iniciación, indica el término final invariable o diesfatalis.*

*Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Iniciado el término con la publicación, notificación o comunicación lo que ocurra, de ahí en adelante no tiene virtualidad alguna para modificar el plazo preteritorio y de orden público señalado por la ley. El término se cumple inexorablemente.”<sup>1</sup>*

Así mismo, en sentencia del siete (07) de marzo de dos mil doce (2012)<sup>2</sup>, el Honorable Consejo de Estado, señaló:

<sup>1</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejera Ponente: Doctora Dolly Pedraza de Arenas, sentencia del 21 de noviembre 1.991.

<sup>2</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, Consejero Ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicado 76001-23-31-000-1998-00431-01(22734)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL  
DEMANDANTE: CALOS ALBERTO ACEVEDO AGUDELO  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL  
RADICADO: 05 001 33 33 023 2013 00207 01  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*“...La caducidad [procesal] como fenómeno jurídico, constituye propiamente una sanción para el titular del derecho que omite poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional dentro del lapso dispuesto por el ordenamiento jurídico para reclamarlo y, desde el punto de vista estrictamente procesal, se erige como un hecho que enerva o extingue la pretensión desde la base o el nacimiento; por consiguiente, debe ser declarado, aún de oficio, siempre que el fallador de primera o segunda instancia lo encuentre probado, a términos de lo dispuesto por el artículo 164 del C.C.A. (...)”*

Por su parte, en sentencia del 18 de marzo de 2010 el Consejo de Estado precisa su nuevo criterio jurisprudencial respecto del momento desde el cual debe empezarse a contar el término de caducidad aludiendo específicamente a la notificación, al señalar<sup>3</sup>:

*“(...) Ahora bien, la Sala en oportunidades anteriores<sup>4</sup> ha sido del criterio que en los casos en los que en la demanda se controvierte la notificación de los actos acusados, no procede el rechazo de plano de la demanda, pues para decidir sobre la caducidad de la acción deberá tramitarse el proceso, para que en el fallo se defina si la acción se presentó de manera oportuna.*

*Empero, en esta ocasión la Sala debe precisar que esa tesis es aplicable en los casos en que exista duda razonable sobre la caducidad de la acción. Esto es, la tesis opera cuando no sólo se alega la indebida o falta de notificación de los actos, sino cuando se advierte prima facie que hay razones serias para dudar del acaecimiento de la caducidad de la acción. En esos casos, habrá de preferirse la admisión y no el rechazo de la demanda, pero siempre que en la demanda se cuestione objetivamente, no caprichosamente, no subjetivamente, la falta o indebida notificación de los actos administrativos. Así, por ejemplo, puede ocurrir que haya serias dudas sobre la fecha de notificación del acto definitivo. En ese caso estaría en discusión la fecha en que opera la caducidad y, por ende, deberá admitirse la demanda.*

*En todo caso, el sólo hecho de que se alegue la indebida o falta de notificación de los actos administrativos no es per se una justa causa para que se prefiera la admisión de la demanda y no el rechazo de la demanda. Se trata, pues, de aquella indeterminación fáctica que se funde en razones objetivas, que impidan tener claridad sobre la caducidad de la acción. De no ser así, se abriría la puerta para que meramente se formulen cargos en los que se cuestione la notificación de los actos acusados con el único propósito de impedir el rechazo de la demanda (...).”*

Por ello, no tiene incidencia la ejecución del Acto Administrativo, a menos que se tome ésta como figura sustitutiva a falta de publicación, comunicación o notificación. Legalmente informado el Acto administrativo, empieza a contarse el término para que el afectado pueda accionar.

<sup>3</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 18 de marzo de 2010, CP Hugo Fernando Bastidas Barcenás, Rad 25000-23-27-000-2008-00288-01 (17793).

<sup>4</sup>Cfr. autos del 29 de octubre de 2009 (expediente N° 17811) y del 13 de abril de 2005 (expediente N° 14960), C.P. Héctor J. Romero Díaz, y del 1° de diciembre de 2000, C.P. Daniel Manrique Guzmán (expediente N° 11326).

Ahora bien, sobre el tema de la firmeza de los actos administrativos, el Consejo de Estado, en providencia de 18 de julio de 2011, señaló:

*“(...) De acuerdo con el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos que quedan en firme al concluir el procedimiento administrativo son suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar las acciones dirigidas a cumplirlos. La firmeza de tales actos es indispensable para que se ejecuten aún contra la voluntad de los interesados. A la luz de esta disposición emana la característica de ejecutoriedad de los actos administrativos, en virtud de la cual la Administración puede imponerlos unilateralmente mediante las actuaciones pertinentes; sujetándola a la firmeza de los mismos, es decir, a su carácter ejecutivo, que sólo se da en los casos señalados por el artículo 62 ibidem. Como tal, la firmeza presupone el debido conocimiento de las decisiones administrativas por parte de sus destinatarios a través de los mecanismos de notificación legalmente establecidos. Así, la notificación de los actos administrativos, como medio a través del cual el administrado conoce las decisiones que lo afectan y puede oponerse a las mismas, es un elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso, pues mientras los actos no se notifiquen no producen efectos ni son oponibles a sus destinatarios (artículo 48 del Código Contencioso Administrativo). En ese escenario, la notificación pasa a ser un presupuesto esencial del derecho de defensa, porque la efectividad de su ejercicio depende del íntegro conocimiento de las decisiones objeto de contradicción...”<sup>5</sup>*

Se desprende de la jurisprudencia en cita que, la firmeza del acto administrativo es un presupuesto esencial para que la Administración ejecute el contenido del mismo respecto de los administrados; situación jurídica totalmente diferente a la oportunidad legal con que cuenta el administrado para censurar en sede judicial el acto administrativo; la cual nace a partir del día siguiente en que se surte la comunicación, notificación, ejecución o publicación del mismo.

Como bien se indica anteriormente, la oportunidad para controvertir la decisión de la administración no sólo se cuenta a partir de la notificación o publicación del acto administrativo, también puede tenerse en cuenta la ejecución del acto administrativo que en el presente caso fue expresado y comunicado al demandante de manera verbal, sobre esta particularidad o forma de comunicación de los actos el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*“El acto administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración tendiente a la producción de efectos jurídicos – crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas -. Si bien es cierto, no existe normatividad expresa que exija que todo acto administrativo deba constar por escrito, lo común es que así sea, para efectos de garantizar los derechos de defensa y contradicción del administrado. Sin embargo, la jurisprudencia ha admitido la producción de actos administrativos verbales, es decir aquellos que no estén contenidos en formatos*

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Sentencia del 18 de julio de 2011. Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00219-01 (17894).

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL  
DEMANDANTE: CALOS ALBERTO ACEVEDO AGUDELO  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL  
RADICADO: 05 001 33 33 023 2013 00207 01  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*escritos, pero que producen efectos jurídicos al dárseles publicidad o porque la decisión que contiene es ejecutada, siendo posible probar su existencia por otros medios y en consecuencia son susceptibles de impugnación. De acuerdo con lo anterior, si bien es cierto, no es la forma común y ordinaria en las que la administración debe comunicar sus decisiones, es viable que sus pronunciamientos verbales sean susceptibles de ser discutidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo siempre y cuando se pruebe de manera fehaciente su existencia. (...)” – Subrayas del Despacho-*

De la lectura anterior se concluye que la aceptación de existencia del acto administrativo cuando no consta por medios escritos, sino verbal, está supeditada a la posibilidad de probar en forma fehaciente su existencia. Ahora bien, descendiendo al caso concreto, observa el Despacho que en el escrito de demanda se indica que la decisión de la administración de retirar del servicio al accionante señor Carlos Alberto Acevedo Agudelo se produjo en el mes de enero de 2007, luego de que el día 12 de enero de 2007 se presentara al servicio, siete (7) días después de la fecha en que debía presentarse luego del permiso que le fue concedido por la entidad demandada; por lo tanto, el demandante tuvo conocimiento de su retiro del servicio, lo que permite evidenciar la existencia del acto administrativo proferido de manera verbal mediante el cual se retiró del servicio a un soldado profesional.

Así mismo, se desprende de las pruebas allegadas con el escrito de demanda que la parte accionante presentó escrito solicitando información a la entidad demandada más de cinco (5) años después del conocimiento de la decisión de la administración y de la ejecución de la misma con el retiro efectivo del accionante de la institución, momento a partir del cual debió el accionante agotar todos los mecanismos necesarios ante la administración y la jurisdicción contencioso administrativa oportunamente; pues para el momento en que se presentó la presente demanda, esto es, el primero (1º) de marzo de 2013, ya había caducado la oportunidad legal para interponerla, además de evidenciarse una clara intención de revivir términos con la solicitud elevada por el accionante a la entidad accionada el 17 de agosto de 2012 (*folio 11*) y la posterior convocatoria a la audiencia de conciliación (*folio 18*).

En consecuencia, el presunto acto administrativo aquí demandado, no tiene la virtud de revivir los términos para acudir a la vía judicial, dado que la decisión de la administración frente al retiro del servicio activo del Ejército Nacional del accionante a pesar de no existir constancia de notificación o publicación de dicha decisión, fue conocida fehacientemente por el accionante, hecho que además asevera en el escrito de la demanda, lo que permite concluir que estamos frente a la notificación por conducta concluyente prevista en el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo que, en todo caso se refuerza con el hecho consistente en que conoció la ejecución de la decisión de la Administración tan pronto la misma se llevó a cabo.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL  
DEMANDANTE: CALOS ALBERTO ACEVEDO AGUDELO  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL  
RADICADO: 05 001 33 33 023 2013 00207 01  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

En este orden de ideas, se tiene que la parte accionante tenía hasta el mes de mayo de 2007 para presentar el libelo demandatorio de la referencia y, en consecuencia, el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho había caducado al momento de presentarse la petición del 17 de agosto de 2012, así como, la presente demanda.

Conforme a lo anterior, esta Sala de Decisión procederá a confirmar la decisión tomada por el Juzgado Veintitrés(23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, el día trece (13) de marzo de dos mil trece (2013), por encontrarse acreditada la caducidad del medio de control sometido a estudio.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO:CONFIRMAR**El auto proferido por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín - Antioquia el día trece(13) de marzo de dos mil trece (2013), mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia al constatar que había operado el fenómeno de la caducidad del medio de control invocado.

**SEGUNDO:** En consecuencia con lo anteriormente dispuesto, se devolverá el paginario al Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín - Antioquia, para lo de su resorte, una vez ejecutoriado este proveído.

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE**

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala, en sesión de la fecha, tal y como consta en el Acta N°.104

#### **LOS MAGISTRADOS**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**JOSE IGNACIO MADRIGAL ALZATE**