

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta, Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, octubre treinta y uno (31) dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 50-01-33-33-003-2015-00231-01
DEMANDANTE: SORAYA ROJAS PARRA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada el 28 de agosto de 2015 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través de la cual rechazó de plano la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES:

La señora **SORAYA ROJAS PARRA** a través de apoderado y, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. N° 1500.56.03/3387 del 17 de octubre de 2014, "*por medio de la cual se declara la vacancia de un cargo por abandono del cargo de un docente*".

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, solicitó que se ordene su reintegro al cargo que venía ejerciendo al momento de la declaratoria de la vacancia o a uno de igual o superior categoría y el reconocimiento y pago de los salarios, primas, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos dejados de percibir desde el 14 de noviembre de 2014; hasta la fecha en que se produzca su reincorporación, así como los que se hubieren causado durante los periodos en que le fueron concedidas licencias no remuneradas.

Finalmente, pidió que se disponga que para todos los efectos legales no hubo solución de continuidad en la prestación de los servicios desde el 14 de noviembre de 2014, hasta la fecha en que sea reintegrada y se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos fijados en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dictó auto el 28 de agosto de 2015, rechazando la demanda, al considerar que operó el fenómeno jurídico de la caducidad establecida en el artículo 164 del C.P.A.C.A.

En síntesis, el juzgador de primera instancia, señaló que en el sub lite se tiene certeza de que el acto administrativo demandado fue notificado por aviso el 30 de octubre de 2014; lo que significa que, a partir del día siguiente, se debía contar el término de caducidad de la acción, es decir, los 4 meses que concede la norma para la presentación oportuna de la demanda, por tanto la interesada tenía hasta el 01 de marzo de 2015 para ejercer la demanda, sin embargo lo hizo hasta el 06 de mayo de 2015, cuando ya el medio de control se encontraba caducado.

Así mismo, señaló que el término de caducidad no fue suspendido con el trámite de conciliación prejudicial, toda vez que la misma fue radicada el 02 de marzo de 2015.

Por último indicó que, el término de caducidad no puede contabilizarse, desde la notificación del acto administrativo que se pronunció frente al recurso de reposición, puesto que el mismo no fue tramitado por extemporáneo.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la anterior determinación, la demandante interpuso recurso de apelación argumentado que, como en el asunto de la referencia se

encuentra en discusión la fecha de notificación del acto administrativo demandando, en aras de garantizar los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración, debió admitirse la demanda con el fin de esclarecer dicha situación y en la sentencia determinar si la misma fue presentada oportunamente, tal como lo ha dispuesto el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos.

Por último, indicó que el *a quo* no tuvo en cuenta para efectos de contabilizar el término de caducidad, la fecha de notificación del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición.

Con base en los anteriores argumentos solicitó la revocatoria de la providencia recurrida y, la consecuente, admisión de la demanda.

CONSIDERACIONES:

Según lo normado en los artículos 125 del CPACA., concordante con los numerales 1° del artículo 243 y 3° del artículo 244 *ibidem*, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra las providencias susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que rechaza la demanda.

Ahora bien de los argumentos sostenidos por el Juzgado de primera instancia y los reparos expuestos en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso la señora **SORAYA ROJAS PARRA** contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, fue presentada dentro del término previsto en el literal d) numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. o si, por el contrario, operó el fenómeno jurídico de la caducidad, tal como lo indicó el *a quo*.

Para la sala la respuesta al problema jurídico planteado es en el sentido negativo, pues, en el presente asunto es claro que operó el fenómeno de la caducidad, por lo tanto la decisión del Juzgado de primera instancia debe confirmarse, por encontrarse ajustada a derecho.

La anterior intelección, se fundamenta en los siguientes argumentos jurídicos y fácticos:

El literal d) del artículo 164, ibídem, establece el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

“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”.

En consecuencia, por regla general el término para formular el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.

De acuerdo con la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la caducidad se introdujo en las normas procesales que regulan el trámite de las demandas ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 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 en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiesta 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 pública¹.

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que en el *sub lite* se pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 1500.56.03/3387 del 17 de octubre de 2014, suscrita por el Secretario de Educación del Municipio de Villavicencio, mediante la cual declaró la vacancia del empleo ocupado por la actora por abandono.

Armonizando lo precéptado en el C.P.A.C.A. con la situación fáctica reseñada, se extrae que la fecha a partir de la cual debe contabilizarse el término de caducidad del presente medio de control, es el 30 de octubre de 2014, pues, según lo manifestado por la demandante en el hecho CINCUENTA Y UNO, la Resolución N° 1500.56.03/3387 del 17 de octubre de 2014, le fue notificada por conducta concluyente el 29 de octubre de 2014².

La anterior determinación también tiene como sustento la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, que ha recalcado que en el evento de rechazarse por extemporáneo un recurso de reposición ejercido contra un acto administrativo, el término de caducidad se debe computar desde la notificación del acto administrativo definitivo,³ esto es, aquel que quedó en firme por no haberse impugnado oportunamente.

En consecuencia, la oportunidad para presentar la demanda, corrió desde el 30 de octubre de 2014 hasta el 30 de febrero de 2015, por lo tanto, como el trámite de conciliación extrajudicial se inició el 02 de marzo de 2015⁴, se concluye que fue ejercitado cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

¹ Auto del 01 de octubre de 2018 proferido dentro del proceso 25000-23-36-000-2016-01428-01(61410) M.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

² Ver folio 12 del cuaderno de primera instancia

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Milton Chaves García, auto del dos (2) de agosto de dos mil diecisiete (2017) Radicación No.: 25000-23-27-000-2009-00213-02(19897) Sobre el particular la Sección ha sostenido que "[...] los afectados con los actos no pueden prorrogar el término de caducidad de la acción mediante la interposición extemporánea de los recursos de la vía gubernativa. [...] el rechazo de los recursos equivale a su no presentación, [dado] que la decisión de rechazo de suyo no modifica ni confirma el acto recurrido, pues nada decide de fondo, luego no se integra al mismo, de modo que cuando ese rechazo obedece a su extemporaneidad y así se lo hace saber al interesado mediante la notificación del acto de respectivo, se entiende que el término de caducidad se debe contar desde la notificación del acto definitivo.

⁴ Ver folios 12 y 167 del cuaderno de primera instancia

Para la Sala, no resultan acertados los argumentos de la recurrente al sustentar la alzada, pues, si bien es cierto que cuando existan dudas frente a la notificación del acto administrativo y, por ende, sobre la configuración de la caducidad, se debe proveer la admisión de la demanda, para ello se exige que en el libelo genitor se plantee tal situación, lo cual no acontece en el *sub judice*; *contrario sensu*, como ya se mencionó, en el hecho 51 de la demanda, se acepta que la notificación de la Resolución N° 1500.56.03/3387 fue el 29 de octubre de 2019, data que coincide con la indicada en la resolución que rechazó por extemporáneo el recurso de reposición⁵.

Efectivamente así lo ha considerado el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, entre ellos el que se cita a continuación:

*La Sala ha considerado que no procede de entrada el rechazo de plano de la demanda, cuando se controvierte la notificación de los actos acusados, pues para decidir si se configuró la caducidad de la acción deberá tramitarse el proceso, para que en la sentencia se defina si la demanda se presentó de manera oportuna. Sin embargo, debe precisarse que esa tesis es aplicable en los casos en que exista duda razonable frente a 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 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**⁶. Subrayado por la sala*

De otra parte, tampoco resulta acertado el cuestionamiento referente a que el *a quo* obvió la fecha de notificación del acto administrativo

⁵ Ver folios 167 y 168 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: HUGO Fernando Bastidas Barcenas, auto del 27 de marzo de 2014, Exp. 76001-23-33-000-2013-00330-01(20240)

que decidió el recurso de reposición para computar el término de caducidad, pues, como este fue rechazado por extemporáneo no tuvo la virtualidad de impedir la ejecutoriedad de la Resolución N° 1500.56.03/3387 del 17 de octubre de 2014 y en la demanda no se pone en tela de juicio esta actuación; es más, ni si quiera se demanda este último acto, requisito *sine qua non* para admitir la demanda con el fin establecer en la sentencia si efectivamente operó o no, el fenómeno jurídico de la caducidad, tal como lo ha indicado el Consejo de Estado, que al respecto Dijo:

*Si se rechaza un recurso por haber sido presentado en forma extemporánea, ello implica que el acto inicial quedó ejecutoriado - en firme -, a partir del vencimiento del término que se tenía para su interposición, por cuanto precisamente el o los recursos se formularon a destiempo. Hacer depender dicha ejecutoria del hecho de declarar la extemporaneidad del recurso implicaría desconocer el mismo sentido de la ley cuando determina que los actos administrativos quedarán en firme cuando no se interpongan recursos, concretamente, cuando éstos no se interpongan o se haga ello por fuera de término legal. (...) **La anterior conclusión solo tiene una salvedad, consistente en que no se puede considerar en firme el acto inicial si al acudir a la vía judicial, dentro de la demanda respectiva, se cuestiona el acto que resuelve declarar la extemporaneidad del recurso y se fundamenta que si fue formulado dentro del término oportuno.** Esto, en la medida en que tal debate será precisamente uno de los objetos del proceso judicial, que puede dar lugar a determinar una de las siguientes tres situaciones: a) que efectivamente el rechazo del recurso por extemporáneo fue ilegal y por tanto el acto inicial no estaba en firme y debía resolverse el recurso, por lo que no podría considerarse el cómputo del término de caducidad desde la notificación inicial o b) en caso de concluirse lo contrario, permitirá determinar que efectivamente el acto inicial quedó en firme dada esa extemporaneidad y c) en este último evento, de haberse presentado la demanda más allá del término de caducidad contado a partir de la notificación del acto inicial, concluir que el medio de control frente a aquel estaba caducado. Ahora bien, en caso de no quedar ejecutoriado el acto inicial por estar pendiente la resolución de un recurso interpuesto con todos sus requisitos, el término de caducidad del respectivo medio de control o acción (como se denominaba en vigencia del C.C.A.), empieza a contarse a partir del día siguiente a aquel en que se notifique el acto a través del cual se resuelva el recurso, pues en este caso se aplica la regla de firmeza del acto administrativo a partir de la comunicación o notificación de este último⁷. Subrayado por la sala*

En conclusión, esta Corporación confirmará la decisión adoptada en primera instancia, pues, luego de contabilizar el término de caducidad de la

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección "A" Consejero ponente: William Hernández Gómez, auto del 18 de febrero de 2016, Exp. 47001-23-33-000-2012-00043-01(2224-13)

presente demanda, se vislumbra que esta fue ejercida extemporáneamente, tal como quedó explicado en precedencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.


RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto dictado el 28 de agosto de 2015, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó de plano el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por **SORAYA ROJAS PARRA** contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, regresen las diligencias al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

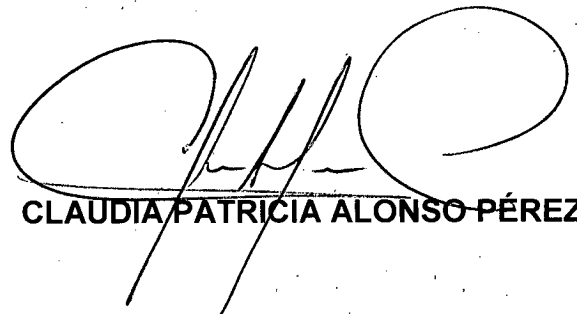
Estudiado y aprobado en de la fecha. Acta: 033



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ