

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta, Sala Cuarta Oral

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, marzo cinco (05) dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN: 50-01-33-33-003-2019-00148-01**  
**DEMANDANTE: HENRY CEVERO CEPEDA PRIETO**  
**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 03 de julio de 2019 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través de la cual rechazó de plano la demanda por caducidad.

### **ANTECEDENTES:**

El señor **HENRY CEVERO CEPEDA PRIETO** 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 de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° 1100-56.14/1535 y 1100-56.14/1851 del 12 de julio y 31 de agosto del 2018, respectivamente, expedidas por la Secretaria de Desarrollo Institucional, por medio de las cuales se dio por terminado su nombramiento en vacancia temporal en el cargo de Auxiliar Administrativo – Nivel Asistencial, Código 407, Grado 3, a causa del reintegro de la titular del puesto.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, solicitó que se ordene su reintegro al cargo que venía ejerciendo o a uno de igual o superior categoría y el reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde que se produjo el retiro hasta la fecha en que sea reincorporado a la planta de personal, así como al pago de la

indemnización prevista en el inciso primero del artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

Finalmente, pidió que se disponga que para todos los efectos legales no hubo solución de continuidad en la prestación de los servicios 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 03 de julio de 2019, 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 juzgado de primera instancia señaló, que a pesar de que la entidad territorial resolvió el recurso de reposición interpuesto por el demandante contra la Resolución No. 1535 de 2018, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, esta situación no revive los términos iniciales que tenía el actor para presentar la demanda, lo que significa que el término de caducidad debe contabilizarse a partir de la comunicación de la referida resolución, que fue cuando se hizo efectiva la desvinculación, pues, este mal llamado recurso, debe tenerse como una solicitud de revocatoria directa del acto administrativo que dio por terminada la relación legal entre el demandante y el nominador.

En razón de lo anterior, precisó que como la comunicación de la Resolución No. 1535 de 2018, se efectuó el 13 de julio de 2018, es a partir de esta fecha que debe contabilizarse el término de caducidad del medio de control, es decir, los 4 meses que concede la norma para la presentación oportuna de la demanda, por lo tanto el interesado tenía hasta el 14 de noviembre de 2018 para ejercer su derecho a demandar, sin embargo, como lo hizo hasta el 12 de marzo de 2019, se concluye que lo hizo cuando el medio de control se encontraba caducado.

## RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la anterior determinación, el demandante interpuso recurso de apelación argumentado que en el caso en concreto no puede concebirse el recurso de reposición como una solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 1535 de 2018, puesto que fue ejercido en los términos del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 y buscaba que la administración corrigiera su propio yerro.

En su criterio, las providencias del H. Consejo de Estado que citó el *a quo* para rechazar la demanda, no podían servir de antecedente o referente jurisprudencial para decretar la caducidad del presente medio de control, por cuanto se trataba de casos en los que existió un lapso de tiempo muy extenso entre la decisión administrativa y la solicitud de reintegro a través de la revocatoria directa, mientras que en el *sub judice* se trata de un recurso de reposición elevado en tiempo, el cual tenía derecho a ejercer.

Por otra parte, sostuvo que como no se encontraba nombrado en un cargo de libre nombramiento y remoción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, tenía derecho a ejercer los recursos en sede administrativa.

Por último, esgrimió que sí agotó la conciliación prejudicial, pero que por un error involuntario, la respectiva constancia fue legajada dentro del cuaderno de traslados.

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 *ibídem*, 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 el señor **HENRY CEVERO CEPEDA PRIETO** 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, *ibidem*, 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 pública<sup>1</sup>.*

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que en el *sub lite* se pretende la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 1100.56.14/1535 del 12 de octubre de 2018 (fls. 151 - 152), que entre otros aspectos, instituyó **"ARTICULO TERCERO: Dar por terminado el nombramiento hecho en la vacancia temporal al señor HENRY CEVERO CEPEDA PRIETO, identificado con la cédula de ciudadanía número 17.349.262 expedida en Villavicencio, en el cargo de AUXILIAR ADMINISTRATIVO, NIVEL ASISTENCIAL, CÓDIGO 407, GRADO 03, a partir de la fecha de comunicación, teniendo en cuenta el reintegro de la titular del cargo ELVIRA ÁLVAREZ MARTÍNEZ, teniendo como sustento los motivos antes expuestos"**, y la 1100.56.14/1851 del 31 de agosto del mismo año (fls. 176 - 182), que confirmó la anterior determinación, las cuales fueron proferidas por la Secretaria de Desarrollo Institucional del Municipio de Villavicencio.

Armonizando lo preceptuado 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 14 de julio de 2018,

---

<sup>1</sup> 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

pues, de conformidad con lo indicado por el demandante en el recurso de reposición (153) y el demandado en la Resolución No. 1100.56.14/1535 de 2018 (fl. 176), la orden de retiro le fue comunicada el 13 de julio, lo que significa que se hizo efectiva en esa data.

La anterior determinación obedece a que los efectos que crean, modifican o extinguen la situación jurídica del demandante, derivadas del acto administrativo que dispone su retiro del servicio, se materializan con su ejecución, pues, en este momento concreto, en el que se hace efectiva la manifestación de la voluntad de la administración, es que le surge un interés jurídico de accionar.

Así lo ha sostenido el H. Consejo de Estado quien al respecto ha indicado:

*La Sala ha reiterado que tratándose de actos de retiro del servicio, el interés para obrar del demandante nace **a partir del día siguiente en que tenga lugar la desvinculación**, es decir, desde la ejecución del acto respectivo y no desde su notificación<sup>2</sup>.*

Este planteamiento ha sido reiterado por el alto tribunal en diversas providencias, en entre ellas, la proferida el 5 de junio de 2014, por el Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren dentro de la radicación No. 05001-23-31-000-2004-05529-01(1374-13) en la que dijo.

***Para esta Sala no tiene discusión, que si bien el acto de retiro fue notificado a la demandante el 17 de marzo de 2004 (fl.4), no lo es menos que los efectos del mismo, su eficacia, se surtían a partir del 1º de abril de esa anualidad, es decir, su ejecución quedó condicionada a partir de esta fecha, que realmente es lo que viene a afectar la situación particular de la actora, por lo tanto no podría exigírsele, como bien lo apreció el Tribunal, que procediera a demandar la Resolución No. 01910 antes de ese momento.***

*Amén que al tenor del artículo 66 del C.C.A., como lo anotó el a quo, el hecho de no realizar los actos que correspondan para ejecutar los actos administrativos constituye una pérdida de fuerza ejecutoria, llegado el término previsto para tal efecto. Por ende, podía ocurrir que la Administración simplemente no ejecutara su propio acto, y la situación de la funcionaria no*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “B” Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, auto del 6 de agosto de 2008, Radicación No. 08001-23-31-000-2007-00886-01(1389-08)

variaría o no se afectaría, sino hasta que definitivamente se cumpliera el mismo.

**Así las cosas, para la Corporación el término de caducidad de los 4 meses, sólo corrían a partir de la concreción del retiro, 1º de abril de 2004, motivo por el cual la demanda quedó presentada en tiempo el 30 de julio de la misma anualidad (fl.49).**

En el mismo sentido, se pronunció el Consejero Ponente Rafael Francisco Suárez Vargas, en auto del 26 de abril de 2018, dentro de la radicación 66001-23-33-000-2017-00068-01(2911-17) en el cual indicó:

*La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir. **Por su parte, la expresión «según el caso» implica que el conteo del término de caducidad depende de la clase de acto administrativo que se cuestiona. A modo de ejemplo, puede afirmarse que si se acusa un acto que concluye una actuación administrativa el término debe contarse a partir de su notificación; cuando se trata de actos que solo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión, tales plazos comienzan a correr desde el día siguiente<sup>3</sup>***

De acuerdo con estos pronunciamientos, cuando se cuestiona la legalidad de actos administrativos que disponen el retiro del servicio de un trabajador, se rompe la regla general, según la cual el cómputo del término de caducidad del respectivo medio de control, debe efectuarse a partir del día siguiente de la ejecutoria del mismo, para en su lugar, contabilizarla a partir del día siguiente de la ejecución de este, pues, es a partir de este momento que produce efectos la decisión de la administración.

En este sentido, no resulta acertada la postura del demandante, referente a que el cómputo del término de caducidad, debe efectuarse a partir de la comunicación de la Resolución No. 1100.56.14/1851 del 31 de agosto de 2018, bajo el argumento de que a diferencia del antecedente jurisprudencial

---

citado por el *a quo*, en el caso en concreto el recurso de reposición fue ejercido en tiempo, pues, como ya se anotó, cuando se controvierta la legalidad de actos administrativos que impliquen el retiro del servicio, el término de caducidad se contabiliza a partir de su ejecución, no de su ejecutoriedad, sin discriminar si se trataba de un nombramiento en provisionalidad, en propiedad o en un cargo de libre nombramiento y remoción.

En consecuencia, la oportunidad de los 4 meses para presentar la demanda, corrió desde el 14 de julio hasta el 14 de noviembre de 2018, por lo tanto, como la solicitud de conciliación extrajudicial se efectuó el 04 de enero de 2019 (fl. 205), se concluye que fue elevada cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En conclusión, esta Corporación confirmará la decisión adoptada en primera instancia, pues, luego de contabilizar el término de caducidad de la presente demanda, se vislumbra que esta fue ejercida extemporáneamente, tal como quedó explicado en precedencia; además porque el recurso de reposición dentro de las luces del artículo 76 de CPACA, no tenía el carácter de obligatorio y, por ende, no puede surtir el efecto de interrumpir el término de caducidad del medio de control precedente.

- 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:**

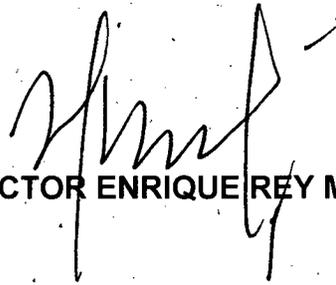
**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto dictado el 03 de julio de 2019, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó de plano el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor **HENRY CEVERO CEPEDA PRIETO** contra el

**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**

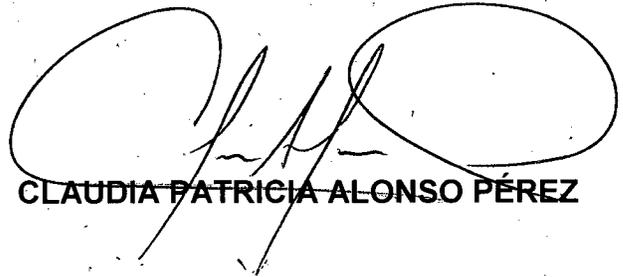
Estudiado y aprobado en la fecha. Acta: 05



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**



**NELCY VARGAS TOVAR**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**