



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META  
SALA DE DECISIÓN ORAL TRES**

**Magistrada ponente: NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**

Villavicencio, 27 de mayo de 2021.

**Expediente: 50001-33-33-001-2018-00450-00**  
**Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Demandante: ARACELY LEON HERRERA**  
**Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

**Auto**

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra el auto del 1 de abril de 2019, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio rechazó la demanda interpuesta.

**I. ANTECEDENTES PROCESALES**

**1. CUESTIÓN PREVIA**

Con ocasión del Acuerdo CSJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021<sup>1</sup>, del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, se asignó el presente proceso a este despacho; razón por la que se avocará su conocimiento en el estado procesal que se encuentra.

**2. LA DEMANDA**

Aracely León Herrera, por conducto de apoderada, demandó al municipio de Villavicencio-Meta, con el fin de obtener las siguientes pretensiones:

*«PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1500.56.03/1455 de 2018, expedida el 9 de mayo de 2018, por la Secretaría de Educación de Villavicencio, por la cual se reintegra a la señora ARACELY LEON HERRERA al cargo de docente de matemáticas.*

*SEGUNDA: Que se restablezca el Derecho, ordenando el reintegro de la señora ARACELY LEON HERRERA como docente en el nivel secundaria en el área de media técnica-administración adscrita a la planta de la Secretaría de Educación del Municipio de Villavicencio-Meta o a un cargo de igual o superior jerarquía.*

*TERCERA: Que se declare la NACION-MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO es responsable administrativamente y extracontractualmente de los perjuicios causados a la parte demandante, al no haberla reintegrado en debida forma, como docente, de acuerdo a lo ordenado por el Contencioso Administrativo; error que le es imputable a la parte demandada en los términos del artículo 90 de la constitución Política.*

*CUARTA: Como consecuencia de las declaraciones anteriores, se condene a la NACION - MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO a pagar, a la parte demandante las siguientes sumas por concepto de daño moral.*

*100 SMLMV=\$78.124.200.*

*QUINTA: Se ordene a la entidad demandada a pagar sobre las sumas liquidas que se lleguen a determinar en la sentencia y a favor de mi poderdante, como consecuencia de las declaraciones anteriores solicitadas, se reconozca intereses moratorios a partir de la*

<sup>1</sup> Por medio del cual se establece una homologación y la redistribución de procesos en aplicación del Acuerdo PCSJA-20-11686 del 10 de diciembre de 2020, en el Tribunal Administrativo del Meta.

*ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto que lo imponga, de conformidad con lo normado en el Artículo 192 del CPACA».*

La parte demandante funda sus pretensiones en los siguientes hechos:

1. *«Mediante sentencia de Primera Instancia, del 29 de agosto de 2014, numeral segundo, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Villavicencio-Meta, se resolvió a título de restablecimiento del Derecho, reintegrar a la señora ARACELY LEON HERRERA al cargo que venía desempeñando en provisionalidad como Docente en el Nivel Secundaria Media-Técnica-Administración, adscrita a la planta de la Secretaria de Educación Municipal de la enunciada entidad territorial o a un cargo de igual o superior jerarquía.*
2. *Mediante sentencia de segunda instancia, del 31 de agosto de 2017, numeral segundo, proferida por el Tribunal Administrativo Sala de Descongestión de la ciudad de Bogotá D.C., adicionó el numeral segundo de la sentencia del 29 de Agosto de 2014, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del circuito de Villavicencio que quedará así:*

*“SEGUNDO: A título de Restablecimiento del Derecho ordenar al Municipio de Villavicencio-Meta, reintegrar a la señora ARACELY LEON HERRERA al cargo que venía desempeñando en provisionalidad como docente en el Nivel Secundaria en el Área de Media – Técnica – Administración adscrita a la planta de la Secretaría de Educación Municipal de la enunciada entidad territorial o a un cargo de igual o superior jerarquía.*

*El reintegro se efectuara siempre que no haya sido provisto mediante concurso de méritos, no haya sido suprimido, la parte actora no haya cumplido 65 años de edad y se constituyan los demás requisitos del ley para ocupar el empleo...”*

3. *Mediante Resolución Nro. 1500.56.03/1455 de mayo 9 de 2018, expedida por el Secretario de Educación Municipal de Villavicencio-Meta resuelve en su artículo primero reintegrar a la señora ARACELY LEON HERRERA, en el cargo de DOCENTE DE MATEMATICAS, para la institución Educativa MANUELA BELTRAN del Municipio de Villavicencio y no en el cargo de docente en el área de Media Técnica – Administración.*
4. *Dicho Acto Administrativo, le fue notificado personalmente a la docente ARACELY LEON HERRERA, el día 16 de mayo de 2018.*
5. *La señora ARACELY presento escrito solicitando la revocatoria de la Resolución en comento, donde la Secretaría de Educación Municipal, no procedió a revocar, según documento escrito 1500-01.02/833 de 30 de julio de 2018.*
6. *Igualmente, la docente procedió a hacer uso de la acción constitucional fundamental, donde mediante fallos de tutela de primera y segunda instancia, proferidos por los Juzgados Cuarto Penal Municipal con Función de Conocimiento y Juzgado Tercero Penal del Circuito de Conocimiento respectivamente, tutelaron el derecho de la señora ARACELY LEON HERRERA, a ser reintegrada conforme a la sentencia del 29 de agosto de 2014 del Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Villavicencio, confirmada por el Tribunal Administrativo en su providencia de 31 de agosto de 2017».*

### **3. LA PROVIDENCIA APELADA**

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio-Meta, en auto del 1 de abril de 2019, resolvió rechazar de plano la demanda.

Indicó que el acto administrativo enjuiciado no es susceptible de control judicial, pues este no le crea, modifica, o extingue alguna situación a la demandante, por el contrario se trata de un acto de ejecución, que simplemente da cumplimiento a lo ordenado por el juez constitucional y contencioso administrativo, razón por la cual resultaba imposible realizar un estudio de legalidad a la resolución demandada por ser un acto de ejecución.

#### 4. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la referida decisión, la demandante interpuso recurso de apelación, sustentado en los siguientes términos:

1. Que el acto administrativo que en principio dio cumplimiento a los fallos, tanto como contencioso administrativo como de tutela, que ordenaron el reintegro de la demandante, no cumplió cabalmente las órdenes impartidas, por lo que dicho acto de ejecución (Resolución 1500.56.03/1455 de 2018) es demandable para estudiar su legalidad.
2. El acto de ejecución demandado da cumplimiento a un fallo de tutela y, en tal sentido, sí es susceptible de control de legalidad; *«ya que su origen radica en una tutela, que protege derechos fundamentales constitucionales»*.
3. Que el Consejo de Estado ha indicado *«que a pesar de que el acto administrativo sea de ejecución al ser expedido para dar cumplimiento a una sentencia, es eventualmente acusable, porque el mecanismo de tutela que es su origen, es de naturaleza diferente a la Jurisdicción ordinaria o contenciosa y por lo tanto, si es posible presentar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En este aspecto precisó: “Aunque resulta probado que la resolución objeto de la controversia tiene la connotación de acto de ejecución, debido a que fue proferida en cumplimiento de una sentencia, es claro que la misma fue impartida en un trámite de tutela, que resulta ser de distinta naturaleza a la acción ordinaria, lo cual hace que sea posible interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción contenciosa, quien es competente para estudiar los actos administrativos. (...)»*
4. Concluyó, que conforme a lo expuesto en el anterior pronunciamiento, es plenamente viable la presente demanda, y, en tal forma, se debe revocar la decisión de primera instancia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125, 153, 243 (numeral 1) y 244 (numeral 3) del C.P.A.C.A, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 1 de abril de 2019, mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio rechazó la demanda interpuesta.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala decidir si la Resolución 1500.56.03/1455 de 2018, mediante la cual el Secretario de Educación del municipio de Villavicencio ordenó el reintegro de la demandante a un cargo en vacancia definitiva en cumplimiento de un fallo judicial, es susceptible de control jurisdiccional.

### 3. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

#### 3.1. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCIÓN

La Sala considera que es necesario hacer referencia a que de acuerdo a lo normado por el artículo 43 del CPACA, los actos definitivos son aquellos que *«(...) decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación»*.

Seguidamente, el artículo 74 *ibídem* dispone que contra los actos definitivos proceden los siguientes recursos:

*«ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

*1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*

*2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

*No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.*

*Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.*

*3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

*El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.*

*De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.*

*Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.»*

Sin embargo, también nuestro ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de actos administrativos que pueden ser proferidos por la administración y en tal sentido, en el artículo 75 *ibídem* se señaló:

*«ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa».*

De estos últimos actos (de trámite, preparatorios o de ejecución), la característica principal es que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta sino que preceden generalmente a la decisión administrativa que se plasma en el acto administrativo definitivo o como en el caso de los de ejecución, se limitan a dar cumplimiento a la orden emitida por una autoridad judicial.

Respecto a la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa para atacar un acto de ejecución, el Consejo de Estado ha señalado, en numerosas oportunidades, lo siguiente<sup>2</sup>:

*«25. La jurisprudencia<sup>3</sup> de esta Corporación se ha pronunciado en el sentido que los actos de ejecución, no son objeto de control por la jurisdicción contenciosa administrativa pues, en ellos no se concreta una función administrativa o electoral, que pueda ser cuestionada y revisada sino que obedece al acatamiento de una orden proferida por una*

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, Bogotá, D.C., nueve (9) de agosto de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 13001-23-33-000-2019-00264-01, Actor: DAGOBERTO MACÍAS CABRERA.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado ponente: Alberto Yepes Barreiro, Auto del 20 de noviembre de 2013. Radicación número: 08001-23-31-000- 2013-00430-01.

*autoridad con jurisdicción frente a la cual no existe competencia de esta jurisdicción para controvertir las motivaciones y las órdenes impartidas.*

*26. No obstante esta Corporación ha admitido que si el supuesto “acto de ejecución” excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en otro acto administrativo que se pretende ejecutar – en otras palabras, si se excede la decisión a ejecutar -, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad<sup>4</sup>».*

Se concluye que, excepcionalmente, se admite la posibilidad de que algunos actos de ejecución sean objeto de juzgamiento en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho cuando en efecto la administración exceda lo ordenado en la sentencia que se ejecuta.

#### **4. EL CASO CONCRETO**

En el *sub lite*, se evidencia que Aracely León Herrera, por conducto de apoderada, demandó ante esta jurisdicción la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 1500.56.03 de 2018, por medio del cual, la Secretaria de Educación del Municipio de Villavicencio ordenó su reintegro como docente de matemáticas en la institución educativa Manuela Beltrán, del municipio de Villavicencio dando cumplimiento a un fallo judicial de tutela.

A folios 10 a 34 del expediente virtual, la demandante aportó copia del fallo de primera instancia proferido por el Juzgado 6 Administrativo de Descongestión de Villavicencio, del 29 de agosto de 2014, en el cual se declaró la nulidad del acto administrativo que dio por terminado el nombramiento en provisionalidad de Aracely León, por parte del ente demandado en esta oportunidad.

Contra el anterior pronunciamiento, el municipio de Villavicencio interpuso recurso de apelación, el cual fue desatado por el Tribunal Administrativo Sala de Descongestión, en sentencia del 31 de agosto de 2017, en la cual confirmó las pretensiones de la demanda y adicionó el fallo recurrido. (Folios 36 y siguientes del expediente virtual).

El 3 de mayo de 2018, el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio profirió fallo en acción de tutela instaurada por Aracely León Herrera en contra del municipio de Villavicencio. En aquel pronunciamiento, se decidió tutelar los derechos fundamentales de la demandante al advertir que a pesar de haberse proferido pronunciamiento en la jurisdicción contenciosa administrativa que ordenó el reintegro de la actora al cargo correspondiente, para la fecha del pronunciamiento en sede constitucional, habían transcurrido más de cinco meses sin darse cabal cumplimiento al fallo de la jurisdicción contenciosa. (Folios 87 a 92 del expediente virtual)

A folios 74 y siguientes del expediente virtual, se aporta copia del acto administrativo demandado, Resolución 1500.56.03/1455 de 2018.

Precisado lo anterior, la Sala señala que en el presente caso se deberá confirmar la decisión de primera instancia que rechazó la demanda interpuesta por la señora Aracely León Herrera.

Lo anterior, pues de la revisión integral de la demanda se desprenden las siguientes conclusiones:

1. El acto administrativo demandado identificado con el 1500.56.03/1455 de 2018 es de plena ejecución, pues, de acuerdo a las consideraciones que en él se exponen, se profiere en cumplimiento de las órdenes emitidas por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Villavicencio el 29 de agosto de 2014, que, en sede de primera instancia, ordenó el

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrada ponente: Susana Buitrago Valencia, Sentencia del 31 de marzo de 2011. Radicación número: 08001-23-31-000- 2010-01230-01 (AC). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784); Sentencia del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875 C.P. Consuelo Sarria Olcos.

reintegro de la actora y el pago de unas sumas dineraria. Así mismo, de conformidad con el fallo de segunda instancia que confirmó y adicionó la decisión anterior y que fue preferido por el Tribunal Administrativo Sala de Descongestión de Bogotá, en sentencia del 31 de agosto de 2017.

2. Si bien el acto administrativo demandado se motiva también en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Villavicencio el 3 de mayo de 2018, que le tuteló sus derechos fundamentales, aquel pronunciamiento tuvo como sustento que, en efecto, el juez natural, tanto en primera como en segunda instancia, había proferido unas órdenes que a la fecha del trámite constitucional no se habían cumplido y ponían en riesgo los derechos fundamentales que invocó en el escrito de tutela.

De tal forma que, no es dable aceptar el planteamiento del recurrente respecto a que al ser un acto de ejecución en cumplimiento de un fallo de tutela, es susceptible de control judicial por parte del juez natural, pues el juez contencioso ya tuvo la oportunidad de conocer y proferir un fallo a favor de la demandante. El planteamiento que expone el apelante sería viable si no existiera un pronunciamiento de fondo sobre lo que el juez constitucional ordena, situación que como se expone no se produce en este caso.

3. Si bien la demandante expone una situación fáctica (reintegro a un cargo distinto al que ocupaba y para el cual en su sentir no cumple los requisitos), como la causa por la que es dable estudiar la legalidad del acto administrativo de ejecución, es importante resaltar, sin que se considere que es un estudio de fondo al presente asunto, que el fallo proferido por el Tribunal Administrativo Sala de Descongestión de Bogotá avala a la entidad para que revise cuatro supuestos, estos son, que no se haya provisto su cargo mediante concurso de méritos, no se haya suprimido, la demandante no haya cumplido los 65 años y que se cumplan los demás requisitos de ley para ocupar el cargo. De tal forma que, revisado el acto acusado, el ente expone detalladamente las razones por las cuales no le es dable reintegrarla al cargo que ocupaba.

Conforme a lo anterior, la Sala concluye que es necesario confirmar la decisión apelada, toda vez que el acto administrativo frente al que se pretende su nulidad, es de aquellos actos de ejecución que no son susceptibles de control jurisdiccional.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

### RESUELVE

1. **CONFIRMAR** el auto de 1 de abril del 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó la demanda, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia.
2. Por la Secretaría de la corporación, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen para lo pertinente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**  
Magistrada

(AUSENTE CON EXCUSA)  
**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada

**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado

Resuelve apelación auto  
Medio de control: nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente: 50001-33-33-001-2018-00450-00  
Demandante: Aracely León Herrera  
Demandado: municipio De Villavicencio

**Firmado Por:**

**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA  
MAGISTRADA  
MAGISTRADA - TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-  
META**

**HECTOR ENRIQUE REY MORENO  
MAGISTRADO  
MAGISTRADO - TRIBUNAL 003 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE  
VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c904b775360bf0f57a5cac8f2de75922f53f906a2439400e665d0639efec7f5c**  
Documento generado en 03/06/2021 04:53:08 PM