

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, cuatro (04) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Demandante: **YENNY CAROL BARRIOS VARON**  
Demandados: **HOSPITAL SANTA ROSA DE LIMA ESE DEL MUNICIPIO DE SUAREZ – COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SANDRA MARITZA FLORIAN RODRIGUEZ**  
Radicación: **73001-33-33-010-2019-00373-01**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en contra de la decisión tomada en audiencia inicial celebrada el 22 de septiembre de 2021 por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en la que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho propuesta por la entidad demandada sobre la pretensión de nulidad del acto administrativo Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018.

**ANTECEDENTES**

La señora Yenny Carol Barrios Varón, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, instauró demanda contra la ESE Hospital Santa Rosa de Lima del Municipio de Suarez, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la señora Sandra Maritza Florian Rodríguez, buscando un pronunciamiento favorable sobre la siguiente solicitud de

**DECLARACIONES Y CONDENAS**

Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. Resolución No. 047 del 17 de mayo de 2019, *“Por la cual se efectúa un nombramiento en período de prueba en la Planta de Personal del Hospital Santa Rosa de Lima ESE de Suarez-Tolima y se termina un nombramiento provisional”*
2. Oficio del 30 de mayo de 2019, mediante el cual se comunicó el contenido de la Resolución No. 047 del 17 de mayo de 2019.
3. Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, *“Por medio de la cual se conforma y adopta las listas de elegibles para proveer una (1) vacante del empleo de carrera identificado con el Código OPEC No. 24335 denominado Auxiliar Área de la Salud, Código 412, grado 19, del Sistema General de Carrera de la ESE HOSPITAL SANTA ROSA DE LIMA DE SUAREZ, ofertado a través de la Convocatoria No. 426 de 2016-Primera Convocatoria ESE”*

Que, como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene el reintegro en el cargo que venía desempeñando u otro de superior jerarquía y se condene a reconocer y pagar todas las sumas correspondientes a sueldos y demás emolumentos inherentes al cargo, dejados de percibir desde la fecha de desvinculación del cargo hasta cuando sea reincorporada al servicio.

El anterior petitum se fundamenta en los siguientes:

### **HECHOS<sup>1</sup>**

1. La señora Yenny Carol Barrios Varón se vinculó al servicio de la ESE Hospital Santa Rosa de Lima del Municipio de Suarez – Tolima desde el día 31 de marzo de 1998 hasta el 30 de mayo de 2019 en el cargo de Auxiliar Área de Salud, código 412, grado 19.
2. La terminación del vínculo laboral entre la señora Yenny Carol Barrios Varón y la ESE Hospital Santa Rosa de Lima del Municipio de Suarez se originó con la expedición de los Acuerdos No. CNSC – 20161000001276 del 28 de julio de 2016 y No. CNSC – 20161000001416 de 2016 expedidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante los cuales se convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la Planta de Personal del Sistema General de Carrera Administrativa de las ESE's, entre ellas el Hospital Santa Rosa de Lima de Suarez – Tolima.
3. A través de la Resolución No. CNSC – 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, se conformó y adoptó la lista de elegibles para proveer las vacantes de empleo de carrera identificados con los códigos OPEC 24335, denominados Auxiliar Área de la Salud, código 412, grado 19 del Sistema General de Carrera de la ESE HOSPITAL SANTA ROSA DE LIMA DE SUAREZ TOLIMA, ofertados a través de la Convocatoria No. 426 de 2016 – Primera Convocatoria ESE.
4. A la señora Yenny Carol Barrios Varón la desvincularon laboralmente de la ESE Hospital Santa Rosa de Lima del Municipio de Suarez, en virtud de la Convocatoria No. 426 de 2016, sin tener en cuenta sus condiciones de salud y su calidad de madre cabeza de familia.
5. El día 18 de septiembre de 2019 se presentó ante la Procuraduría Delegada en Asuntos Administrativos la solicitud de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, correspondiéndole a la Procuraduría 163 Judicial Administrativa de Ibagué y agotándose dicha etapa en audiencia del 7 de noviembre de 2019.

### **TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 18 de noviembre de 2019 según consta en acta individual de reparto<sup>2</sup> y previo a su admisión, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante auto de sustanciación No. 01915 del 10 de diciembre de 2019 requirió a la actora para adicionar como demandada a la señora Sandra Matiza Florian Rodríguez.

<sup>1</sup> Documento 010\_Adición Demanda de la Carpeta Tribunal.

<sup>2</sup> Documento 005\_ActaReparto de la Carpeta Tribunal.

Realizada la respectiva adición por la parte actora, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, a través de providencia del 4 de febrero de 2020 inadmitió la demanda y una vez subsanada, la misma fue admitida mediante auto No. 00289 del 10 de marzo de 2020.

Una vez notificada la demanda, el Hospital Santa Rosa de Lima ESE del Municipio de Suarez, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la señora Sandra Maritza Florian Rodríguez allegaron contestación de la demanda dentro del término para ello.

Mediante constancia secretarial del 27 de mayo de 2021, se fijaron en lista las excepciones propuestas por la entidad demandada de conformidad con el artículo 110 del CGP por remisión expresa del numeral 1° del artículo 101 ibidem.

A través de providencia del 18 de agosto de 2021, se fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, el día 22 de septiembre de 2021.

Celebrada la audiencia inicial el día 22 de septiembre de 2021, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho propuesta por la demandada Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de la pretensión de nulidad del acto administrativo Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018.

### **DECISIÓN APELADA**

En audiencia inicial celebrada el 22 de septiembre de 2021, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho propuesta por la entidad demandada Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018. (Documento 033\_Audiencialnicial de la Carpeta Tribunal)

Para llegar a tal conclusión, el A quo aclaró que teniendo en cuenta que el Despacho se pronunció debidamente mediante auto de fecha 10 de marzo de 2020 respecto al cómputo del término de caducidad de los actos administrativos demandados Resolución No. 047 del 17 de mayo de 2019 y Oficio de fecha 30 de mayo de 2019 y que la excepción propuesta no estaba relacionada con dichos actos administrativos, no efectuaba pronunciamiento alguno sobre ello. (Minuto 00:15:15 al 00:22:02 de la grabación)

Señaló que conforme el artículo 164, numeral 2, literal d del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la demanda dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho deberá presentarse en un término de 4 meses, contados a partir al día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso y salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.

Precisó que la Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018 cobró firmeza el 5 de marzo de 2019, fecha en la que fue publicada en la página web de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de manera que, a partir del 6 de marzo de 2019 comenzó a correr el término legal de 4 meses previstos en la norma señalada, los cuales fenecieron el día 6 de julio de 2019.

Manifestó que, como quiera que la solicitud de conciliación prejudicial se presentó por la parte actora el 18 de septiembre de 2019, esto es, por fuera del término legal establecido para demandar el acto administrativo mediante el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el término de suspensión del proceso no era computable a dicha pretensión.

Por lo expuesto concluyó que al haber sido presentada la demanda el 13 de diciembre de 2019, ya había operado la caducidad sobre la pretensión de nulidad del acto administrativo Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018.

## **APELACIÓN**

Notificado en estado el anterior proveído, la parte demandante interpuso recurso de apelación solicitando se revoque la decisión, por cuanto los actos administrativos demandados fueron una cadena de actuaciones que llevaron a la desvinculación de la señora Yenny Carol Barrios Varón del Hospital Santa Rosa de Lima ESE del Municipio de Suarez. (Minuto 00:23:44 al 00:26:15)

Manifestó que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la encargada de las etapas del proceso selectivo y del concurso de méritos para la selección de los cargos de planta de las ESE's y por ende, cada uno de los actos administrativos complejos que expidió en virtud de la convocatoria No. 426 de 2016 dieron como resultado la declaratoria de insubsistencia de la demandante.

Por lo anterior, reafirma que el acto administrativo Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018 cobraba vigencia con los demás actos administrativos demandados y se debe computar el término de suspensión de la solicitud de conciliación.

## **CONSIDERACIONES**

### **COMPETENCIA**

De conformidad con el artículo 243 del CPACA, numeral 2°, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, contra el auto que ponga fin al proceso procede el recurso de apelación, de ahí que resulte procedente el medio de impugnación interpuesto por la parte demandante contra el auto que declaró probada excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada y terminó el proceso respecto a una de las pretensiones de la demanda.

En igual término, es pertinente acotar que conforme lo establecido en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 *“2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas (...).”*

En el *sub lite*, se advierte que la decisión a adoptar se encuentra dentro de los numerales 1 a 3 del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por cuanto se trata de una providencia que podría ponerle fin al proceso respecto a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, de manera que, la misma debe ser emitida en Sala de Decisión de esta Corporación

## OBJETO DEL RECURSO

Le corresponde a la Sala determinar si se encuentra ajustada a derecho la decisión proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué el 22 de septiembre de 2021, a través de la cual declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho propuesta por la entidad demandada Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de la Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018.

### De la caducidad de la nulidad de los actos administrativos

Sea lo primero indicar, que el Consejo de Estado ha expresado reiteradamente que el fenómeno de la caducidad fue instituido para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales y, su naturaleza jurídica es la de ser una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales, no se ejercen en un término específico. En ese sentido, la sanción surge del incumplimiento de la carga procesal que incumbe a las partes de ejercer su derecho de acción dentro del estricto plazo fijado por la ley, luego al no ejercer tal derecho en tiempo, pierden la posibilidad de obtener una sentencia favorable a sus pretensiones.

El artículo 164 del CPACA establece las oportunidades para presentar la demanda, según el medio de control a instaurar y lo pretendido. Específicamente en lo que corresponde al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dispone:

***“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; (...)*”

Así pues, se encuentra una regla general planteada para el medio de control en estudio; esto es, un término de caducidad de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo

### El sub lite

Observa esta Colegiatura que, la señora Yenny Carol Barrios Varón se vinculó como Auxiliar de Enfermería al servicio del Hospital Santa Rosa de Lima ESE del Municipio de Suarez, con el Hospital San Rafael ESE del Municipio de Espinal, que fungía como administrador regional de los centros de salud en 1998.

La Comisión Nacional del Servicio Civil convocó a concurso abierto de méritos para proveer los empleos generados por vacantes definitivas en el Hospital Santa Rosa de Lima ESE del Municipio de Suarez mediante convocatoria No. 426 de 2016, de conformidad con el Acuerdo No. 2016100001276 de julio de 2017.

En consecuencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió la Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, *“Por medio de la cual se conforma y adopta la lista de elegibles para proveer una (1) vacante de empleo de carrera identificado con el código OPEC No. 24335 denominado Auxilia Área Salud Código 412*

*Grado 19 del Sistema General de Carrera de la ESE Hospital Santa Rosa de UMA, ofertado a través de la convocatoria No. 426 de 2016 – Primera Convocatoria ESE”*

En cumplimiento de lo ordenado, el Hospital Santa Rosa de Lima ESE del Municipio de Suarez efectuó el nombramiento en período de prueba en la planta del personal para la provisión definitiva del empleo de carrera conforme a la lista de elegibles de la señora Sandra Maritza Florián Rodríguez y terminó el nombramiento provisional del cargo de la señora Yenny Carol Barrios Varón, mediante Resolución No. 047 del 17 mayo de 2019.

A través de oficio de fecha 30 de mayo de 2019, el Hospital Santa Rosa de Lima ESE del Municipio de Suarez le comunicó a la señora Yenny Carol Barrios Varón la Resolución No. 047 de 2019 y le informó que la provisionalidad desempeñada terminaba el 30 de mayo de 2019, por la debida posesión del cargo de la persona que ocupó el primer puesto en la lista de elegibles del concurso de carrera realizado por la CNSC.

En consecuencia, la señora Yenny Carol Barrios Varón, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda solicitando la nulidad de los actos administrativos Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, Resolución No. 047 del 17 mayo de 2019 y Oficio de fecha 30 de mayo de 2019 y el reintegro al cargo que venía desempeñando.

Dentro del término de contestación, la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil, propuso como excepciones (i) caducidad, (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, (iii) plena legalidad de los actos administrativos de competencia de la CNSC emitidos con ocasión de la convocatoria 426 de 2016, (iv) buena fe y (v) genérica.

En audiencia inicial, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada en el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, aduciendo que en el presente asunto, el término de cuatro meses de caducidad del medio de control frente a este acto administrativo empezó a contabilizarse desde el 6 de marzo de 2019 y terminó el 6 julio de 2019, encontrándose configurada la caducidad al presentarse la solicitud de conciliación el 18 de septiembre de 2019 e interponerse la demanda el 18 de noviembre del mismo año.

Efectuado lo precedente, la apoderada de la parte demandada apeló la referida decisión por encontrarse inconforme y manifestó que los actos administrativos demandados eran una cadena de actuaciones que llevaron a la desvinculación de la señora Yenny Carol Barrios Varón, lo que los categoriza como actos complejos que deben ser estudiados integralmente, por lo que el término de caducidad que se debe tomar abarca desde la firmeza del último acto administrativo, esto es, aquel que declaro insubsistente a la demandante, cuya acción se encontraba vigente a la fecha de la solicitud de conciliación.

Analizado lo anterior, advierte esta Judicatura que no le asiste razón al recurrente en indicar que los actos administrativos demandados son actos complejos, pues el acto administrativo complejo ha sido definido el Consejo de Estado de la siguiente manera:

*“los actos administrativos complejos son aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar*

*un acto único (..)*

*(...) cuando se trata de un acto complejo, es decir formado por una serie de actos con la concurrencia de diversas voluntades, como el acto es único, debe acusarse en su total complejidad, aunque el vicio sólo afecte a uno de los actos que lo integran, porque habiendo unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para producirlo, la serie de actos que lo integran no tiene existencia jurídica separada e independiente. El acto que se firma es un acto único es la voluntad declarada, por la fusión en una sola voluntad de las voluntades de los órganos que concurren en el proceso de formación del acto.”<sup>3</sup>*

En consecuencia, a juicio de la Sala no le asiste razón al demandante, pues en este caso la voluntad de las entidades demandadas está vertida en diversas manifestaciones que nacen a la vida jurídica de forma separada e independiente, como quiera que uno es la conformación de la lista de elegibles conforme a la convocatoria No. 426 de 2016 y el otro sustancialmente diverso, lo es el nombramiento en período de prueba de la señora Sandra Maritza Florian Rodríguez y la desvinculación de la señora Yenny Carol Barrios varón.

Las anteriores razones son suficientes para darle a cada una de estas manifestaciones tratamiento separado, por lo que se debe efectuar el análisis de la caducidad respecto de cada uno de ellos en el sub-examine, específicamente sobre la Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, *“Por medio de la cual se conforma y adopta la lista de elegibles para proveer una (1) vacante de empleo de carrera identificado con el código OPEC No. 24335 denominado Auxilia Área Salud Código 412 Grado 19 del Sistema General de Carrera de la ESE Hospital Santa Rosa de UMA, ofertado a través de la convocatoria No. 426 de 2016 – Primera Convocatoria ESE”*

En ese sentido, teniendo en cuenta que el 5 de diciembre de 2018 se suscribió la Resolución No. 20182110168825, que fue publicada el 7 de diciembre de 2018 y cobro firmeza el 5 de marzo de 2019, se concluye que es desde esta última fecha que debe contabilizarse el termino de caducidad, conforme el artículo 164 del CPACA, feneciendo el **6 de julio de 2019**.

En ese orden de ideas, habida cuenta que, la señora Yenny Carol Barrios Varón, a través de apoderado judicial, radicó la solicitud de conciliación extrajudicial el 18 de septiembre de 2019, la misma no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad y como la demanda fue interpuesta el **18 de noviembre de 2019**, efectivamente operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Por todo lo anterior, sin más consideraciones, habrá de confirmarse la decisión proferida el 22 de septiembre de 2021 por el Juzgado Décimo Oral Administrativo del Circuito de Ibagué.

### **Costas en segunda instancia**

Finalmente, se indica que conforme lo dispuesto en el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los aspectos no contemplados y que sean compatibles con el proceso contencioso administrativo, se

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativa. Sentencias del 15 de octubre de 1964, Exp: 1015; 9 de julio de 1991. Exp: S-070; 27 de septiembre de 1994. Exp: S-342; 9 de noviembre de 1998. Exp: S-680.

Expediente: 73001-33-33-010-2019-00373-01  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: YENNY CAROL BARRIOS VARÓN  
Demandada: HOSPITAL SANTA ROSA DE LIMA ESE DEL MUNICIPIO DE SUÁREZ – COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SANDRA MARTIZA FLORIAN RODRIGUEZ

8

aplicarán las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

De ahí que, el artículo 365 ibidem, dispone que se condenará en costas a la parte que le sea resuelta de manera desfavorable el recurso de apelación; por lo que se condenará en costas de esta instancia a la parte demandante, fijando como agencias en derecho el valor equivalente a diez (10) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV), de conformidad a las tarifas establecidas en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el CSJ

No obstante, la Sala mayoritaria considera que en la jurisdicción contencioso Administrativa, conforme al CPACA, la condena en costas solo procede en la condena, razón por la cual no hay lugar a condenar en costas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

### RESUELVE:

**PRIMERO. CONFIRMAR** la decisión del 22 de septiembre de 2021 proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué, que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho propuesta por la parte demandada respecto de la pretensión de nulidad del acto administrativo Resolución No. 20182110168825 del 5 de diciembre de 2018, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Providencia.

**SEGUNDO.** Abstenerse de condenar en costas por las razones anotadas en las consideraciones de la presente decisión.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

  
BELISARIO BELTRAN BASTIDAS

  
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

  
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA