

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

<b>REFERENCIA:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE:</b>	MARIELLA TAQUINAS LÓPEZ
<b>DEMANDADO:</b>	E.S.E. RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE
<b>RADICACIÓN:</b>	50001-33-33-002-2017-00148-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra la providencia del 14 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, declaró terminado el proceso por haber operado el fenómeno de la caducidad y haberse configurado una ineptitud formal de la demanda.

II. ANTECEDENTES

El día 5 de mayo de 2017<sup>1</sup>, la demandante Mariella Taquinas López por medio de apoderado judicial, a través de escrito obrante a folios 2-99, impetró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, según como consta en el acta individual de reparto a folio 101 cuaderno principal, donde mediante auto fecha 28 de febrero de 2017 el Despacho ordenó escindir la demanda por cada uno de los demandantes, las cuales se sometieron a reparto por la oficina judicial.

En la demanda se solicitó que se declara que la E.S.E. RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE E.S.E. RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL, había incurrido en silencio administrativo negativo, por la falta de respuesta de fondo a la petición formulada el día 11 de marzo de 2010<sup>2</sup>, por medio de la cual se procuraba el reconocimiento y posterior pago de la indemnización por el no suministro oportuno de las dotaciones.

<sup>1</sup> Folio 18 cuaderno de primera instancia

<sup>2</sup> Folios 69-82 cuaderno de primera instancia

Como consecuencia de lo anterior, se declare el acto administrativo ficto, producto del silencio administrativo negativo por el cual se negó a la demandante el reconocimiento y posterior pago de la indemnización por el no suministro de las dotaciones de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, en los términos establecidos en las cláusulas 26 y 27 del Acuerdo Laboral<sup>3</sup> celebrado el día 4 de enero de 1993 suscrito entre la Gobernación del Guaviare-Secretaría de Salud, los Centros, Puestos de Salud, demás organismos dependientes y el Sindicato Mixto Anthoc - Seccional Guaviare, ratificado por las partes mediante acta definitiva de negociación del pliego de peticiones<sup>4</sup> de fecha 22 de octubre del año 2001 y la resolución No. 0347<sup>5</sup> del 17 de junio del año 2013 entre la administración del Departamento del Guaviare y sus entidades descentralizadas en el sector salud.

El presente medio correspondió por reparto para su conocimiento al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Villavicencio, quien dentro del trámite de la primera audiencia declaró terminado el proceso por haber operado el fenómeno de la caducidad y configurarse la inepta demanda.

Contra la anterior decisión la parte actora, interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido en el efecto suspensivo.

### III. PROVIDENCIA APELADA<sup>6</sup>

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto proferido el 14 de marzo de 2019, dentro del desarrollo de la primera audiencia, declarado probada la excepción de inepta demanda propuesta por la E.S.E Red de Servicios de Salud de Primer Nivel del Guaviare; así como configurada la caducidad, considerando que no se puede hablar de la existencia del silencio administrativo negativo, ni de un acto ficto o presunto y en consecuencia el acto a demandar era el contenido en el oficio de fecha 25 de marzo de 2010.

La E.S.E Red de Servicios de Salud de Primer Nivel del Guaviare, el 25 de marzo de 2010, expidió acto que negó la solicitud realizada por el apoderado de la organización sindical Anthoc - Subdirectiva Departamental del Guaviare el 11 de marzo de 2010, acto administrativo que fue notificado el 7 de abril del 2010 y por consiguiente éste era el acto que debía demandarse y al no hacerlo también se materializó la excepción de caducidad de la acción, pues el acto administrativo se notificó el 07 de abril de 2010 y de allí que el término de caducidad venció el 9 de agosto de 2010, sin que para dicha fecha se hubiere presentado la demanda, por lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011 declaró probado el fenómeno jurídico de la caducidad.

<sup>3</sup>Folios 19-26 cuaderno de primera instancia

<sup>4</sup>Folios 27-40 Cuaderno de primera instancia

<sup>5</sup>Folios 41-46 Cuaderno de primera instancia

<sup>6</sup> Audiencia concentrada CD - Folios 187-190 Cuaderno de primera instancia

#### IV. EL RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</sup>

Inconforme con la referida decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, solicitando que sea revocada por las razones que a continuación se exponen sucintamente:

Señaló que sí existió silencio administrativo y por consiguiente acto administrativo ficto, toda vez que la respuesta proferida contra el agotamiento de vía gubernativa que radicó el apoderado demandante en la entidad demandada el 11 de marzo de 2010, en el oficio de fecha de 25 de marzo de 2010, suscrito por Héctor José Muñoz Montes - Agente Especial designado, el cual fue recibido y notificado el 7 de mayo de 2010 por el presidente de la organización sindical Alvar Ancizar Portela en las instalaciones del sindicato de Anthoc, seccional Guaviare, no puede ser considerado como una respuesta a la petición presentada, toda vez que el artículo 67 y siguientes del C.P.A.C.A., prevé que las notificaciones de las decisiones administrativas deben realizarse de manera personal al solicitante, o a la persona habilitada para ello, razón por la cual en el presente asunto no era jurídicamente correcto notificar al presidente de la organización sindical, puesto que no se le había autorizado para ello; la sola circunstancia que los reclamantes hagan parte de una organización sindical o réclamen un beneficio convencional, no puede conducir a que la notificación de la decisión deba hacerse al presidente de la organización sindical. En igual forma, señaló que tampoco puede derivarse la configuración del silencio administrativo y por ende del acto ficto, porque la contestación plasmada en el oficio mencionado no constituye una respuesta concreta, específica y puntual frente a la petición realizada.

Además de lo anterior, aduce el apoderado de la parte demandante que no opera la caducidad ya que el acto administrativo ficto permite presentar el medio de control en cualquier tiempo, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, y en cuanto a la prescripción, expresa que si no existe pronunciamiento por parte de la entidad demandada, el derecho puede ser demandando ya que se configura el acto administrativo ficto.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### 1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125<sup>8</sup>, 153<sup>9</sup>, 243 (numeral 1)<sup>10</sup> y 244

<sup>7</sup> Audiencia concentrada CD - Folios 188-191 Cuaderno de primera instancia

<sup>8</sup> Artículo 125. "Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia..."

<sup>9</sup> Artículo 153. "Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación..."

<sup>10</sup> Artículo 243 del CPACA: "Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechaza la demanda.  
(...)"

(numeral 3)<sup>11</sup> del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la actora contra el auto del 14 de Marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró terminado el proceso por ineptitud formal de la demanda y caducidad del medio de control, en los términos del artículo 328 del CGP.

## 2. Problema jurídico

El problema jurídico principal se contrae a establecer si se encuentra caducado el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, respecto de la reclamación presentada a la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel de San José del Guaviare, por el no suministro de dotaciones de los años 2007 al 2011 conforme a la convención colectiva.

Para poder resolver el problema jurídico principal, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos subsidiarios:

Determinar si en el presente proceso se configuró o no el silencio administrativo negativo, para lo cual se impone analizar si el oficio de fecha 25 de marzo de 2010, contestó de manera clara y material lo solicitado por el demandante y si además el mismo fue notificado conforme a las reglas previstas en la normatividad vigente.

De considerarse que existió un acto expreso, se impone a la Sala definir si es posible adoptar una medida de saneamiento del proceso, a fin de salvaguardar derechos fundamentales como el de la tutela judicial efectiva, o existió una inepta demanda en los términos indicados por la juez de primera instancia.

## 3. El Silencio Administrativo Negativo y la respuesta al Derecho de Petición.

Corresponde a la Sala definir en primer lugar si en el presente asunto operó o no la figura del silencio administrativo negativo, o si por el contrario, existe un acto expreso que resolvió la petición presentada por la parte demandante.

Al respecto, en el inciso primero del artículo 83 del CPACA, se dispuso:

### *“ARTÍCULO 83: SILENCIO NEGATIVO.*

*Transcurrido tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.*

*En los casos en que la Ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.*

<sup>11</sup> Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

*La ocurrencia del Silencio Administrativo Negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda."*

(...)

Tal previsión normativa va ligada como se infiere de la disposición a que la petición presentada haya sido resuelta y debidamente notificada, por lo que el silencio administrativo negativo no opera de manera exclusiva frente a la no contestación de una petición presentada frente a la administración, sino que el mismo también puede materializarse cuando la respuesta a la petición no resuelve lo solicitado, o cuando la misma no es notificada adecuadamente.

Sobre el contenido y alcance del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional<sup>12</sup> ha manifestado que la respuesta a las solicitudes de petición comprende la correlativa obligación por parte de las autoridades de otorgar una respuesta clara, de fondo, oportuna y congruente. De igual manera ha sostenido en varias oportunidades que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario.

En el presente asunto, la petición que da origen al presente proceso<sup>13</sup> de manera puntual reclamaba el pago de una indemnización equivalente a un mes de salario devengado, por cada una de las dotaciones que debieron ser entregadas en los años 2007, 2008, 2009 y las que en el futuro se llegaren a entregar, conforme a lo establecido en la cláusula 27 de la convención colectiva celebrada entre la Gobernación del Guaviare, la ESE Hospital San José del Guaviare y el sindicato Mixto denominado ANTHOC seccional Guaviare; así como el ajuste del valor sobre los montos requeridos.

En el oficio del 25 de marzo de 2010, frente a esta solicitud, el agente especial designado para la administración del Hospital San José, señaló<sup>14</sup>:

*"Con respecto a la solicitud de fecha radicado 11 de marzo de 2010, le recuerdo que en la última reunión que sostuvimos llegamos al acuerdo de realizar el pago sin necesidad de realizar el pago de la multa contemplada en la convención colectiva.*

*Por consiguiente le informo que ya iniciaron los respectivos trámites administrativos y de contratación necesarios para realizar la entrega de la dotación pertinente para el cumplimiento del compromiso pactado."*

Para la Sala, la citada contestación a la petición presentada constituye una respuesta de fondo al requerimiento presentado, que si bien hubiera podido redactarse de una

<sup>12</sup> Sentencia T-369 del 27 de junio de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>13</sup> Folios 69 a 82 cuaderno principal.

<sup>14</sup> Folio 83 cuaderno principal.

mejor manera, no lo desconoce la Sala, pero tal circunstancia no le resta su carácter de respuesta material a la solicitud realizada, pues en ella la administración le niega la petición en el entendido que *"en la última reunión que sostuvimos llegamos al acuerdo de realizar el pago sin necesidad el pago de la multa contemplada en la convención."*

En este orden de ideas, el oficio de fecha 25 de marzo de 2010 sí constituye un acto administrativo expreso que definió la situación jurídica del demandante, en cuanto resolvió su solicitud, por lo que en principio, este era el acto que debió ser objeto de controversia judicial.

No obstante lo anterior, y como antes se indicó, la sola existencia material del oficio ya aludido no supone que el acto ficto no haya existido, pues, se reitera; además de lo anterior, se hace necesario que la misma haya sido dirigida al solicitante y adicionalmente que la misma fue adecuadamente notificada, pues de lo contrario, se podría configurar el silencio administrativo negativo.

Y es precisamente sobre estos dos puntos que el apelante se muestra inconforme con la decisión de la Juez de primera instancia, toda vez que la petición fue dirigida al señor Álvaro Ancizar Portela en su calidad de Presidente de la Junta Departamental de Anthoc y que en su parecer no fue debidamente notificada en los términos de la Ley 1437 de 2011.

Respecto de estos cuestionamientos, la Sala en primer lugar constata que en el oficio del 11 de marzo de 2010, se lee:

*"DIEGO FERNANDO CARILLO ACUÑA, mayor de edad, domiciliado civil y profesionalmente en la ciudad de Bogotá D.C. identificado con la C.C. No 80.025.679 expedida en Bogotá D.C. abogado en ejercicio, portador de la T.P. No 144.992 otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi condición de apoderado especial de la organización sindical ANTHOC-SUBDIRECTIVA DEPARTAMENTAL DEL GUAVIARE, identificada con personería jurídica No 0489 de 1993, representado legalmente por el señor ALVARO ANCIZAR PORTELA y de sus afiliados: ... "* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De lo anterior, puede concluir la Sala que el apoderado señaló de manera expresa que obraba en nombre de la organización sindical y de sus afiliados, por lo que no resulta contrario al orden jurídico que la respuesta a la petición se realizara a quien el mandante decía representar, tal y como acaeció en el presente proceso, sumado al hecho que la dirección de notificaciones prevista en la petición se correspondía con la de la sede de la organización sindical. De allí que respecto de este punto, la Sala no puede acoger los planteamientos realizados por el apelante en el sentido que la petición contentiva del acto administrativo que debía ser demandado no se hubiera dirigido a quien realizó la petición, pues, como se indicó, el apoderado señaló obrar en nombre de la agremiación sindical, precisando el nombre del representante legal que se corresponde con la persona a quien finalmente se dirigió la respuesta a la solicitud realizada, y en consecuencia, no es posible derivar la configuración de un silencio administrativo negativo a partir de entender que no se dio respuesta a lo solicitado porque no se dirigió a la persona a la cual debía enviársele la respuesta.

Finalmente, debe la Sala indicar que dentro del expediente no se vislumbra el trámite administrativo tendiente a notificar la decisión del 25 de marzo de 2010, en los términos previstos en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época de los hechos.<sup>15</sup>

Lo anterior, podría suponer que tales omisiones harían procedente la configuración del silencio administrativo negativo, pese a lo cual, la Sala estima que en el presente asunto operó la denominada notificación por conducta concluyente<sup>16</sup>, por las razones que pasan a exponerse:

El oficio de fecha 25 de marzo de 2010 tiene fecha de recibido 7 de abril de 2010, pese a lo cual, no existe claridad sobre la persona que lo recibió, ni, como antes se indicó, que se hubiere realizado la citación para notificación personal, ni fijado el edicto correspondiente en los términos de las normas antes mencionadas, pese a lo cual en el expediente obra copia de la solicitud de conciliación prejudicial presentada el 16 de noviembre de 2012<sup>17</sup> y cuya audiencia se realizó el 25 de enero de 2013 ante la Procuraduría 205 Judicial I de la ciudad de Villavicencio, en la cual las partes lograron un acuerdo sobre el reconocimiento de las pretensiones que aquí se debaten, arreglo que no fue aprobado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito, razón por la cual se presentó demanda que correspondió al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio<sup>18</sup> ( folio 126) quien ordenó su escisión, otorgando un plazo de diez días prorrogados por otro tanto, momento en el cual se presentó la demanda que origina el presente proceso el 30 de mayo de 2014.<sup>19</sup>

En el mencionado acuerdo conciliatorio, dentro de los documentos que se incorporan

---

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 44.** *Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 2304 de 1989 Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.*

*Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.*

*Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.*

*No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.*

*Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita. En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código.*

**ARTÍCULO 45.** *Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia."*

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 48.** *Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, conveiga en ella o utilice en tiempo los recursos legales. Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46." (Negrilla y subrayado propio).*

<sup>17</sup> Folios 118 a 126 del cuaderno principal.

<sup>18</sup> Consulta página web rama judicial.

<sup>19</sup> Folio 2 cuaderno principal.

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Expediente: 50001-33-33-002-2017-00148-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto

CJMB

al mismo y que se relacionan en el acta de audiencia, se lee:

*"6. Copia del escrito de vía gubernativa radicadô por el suscrito el día once (11) de marzo del año 2010 (fol 152 a 165). 7. Copia del oficio sin numero de fecha veinticinco (25) de marzo de 2010, suscrito por el Doctor HÉCTOR JOSÉ MUÑOZ MONTES, Agente Especial Interventora designado por la Superintendencia de Salud para la E.S.E. RED DE SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, dirigido al señor presidente de Anthoc-seccional Guaviare ( fol 124)."(Negrilla y subrayado de texto)*

Fácilmente se advierte, que el apoderado para el día de la diligencia de conciliación-25 de enero de 2013- conocía de la existencia del oficio del 25 de marzo de 2010, pues no de otra manera puede entenderse que el citado documento se relacione dentro de los medios de prueba que justificaron el acuerdo conciliatorio.

En este orden de ideas, y desde una perspectiva que maximiza el derecho fundamental de acceso a la justicia, la Sala entenderá que la notificación por conducta concluyente del oficio del 25 de marzo de 2010, ocurrió el día 25 de enero de 2013, bajo el entendido que conforme a los medios de prueba, desde esa fecha se demostró que el actor tenía conocimiento del precitado oficio, sin perjuicio que las reglas de la experiencia nos permitan indicar que desde el mismo 7 de abril de 2010, el presidente de la organización sindical debió ponerle de presente a sus compañeros la respuesta a la solicitud realizada y que aparece contenida en el tantas veces mencionado oficio del 25 de marzo de 2010.

No obstante lo anterior, y para efectos del conteo del término de caducidad, la Sala tomará como fecha el del día hábil siguiente a la ejecutoria del auto que improbió la conciliación, pues entre la presentación de la solicitud y su improbación por parte del Juez el plazo de caducidad se encuentra suspendido.<sup>20</sup>

Revisado el sistema de justicia siglo xxi, el auto de improbió la conciliación es del 30 de abril de 2013, su notificación por estado se realizó el 2 de mayo del mismo y en consecuencia la ejecutoria ocurrió el 6 de mayo de 2013, por lo que a partir del 7 de mayo de 2013 debe computarse el inicio del plazo del término de caducidad.<sup>21</sup>

En los anteriores términos, la Sala concluye que en el presente asunto no se configuró

<sup>20</sup> Decreto 1716 de 2009 "Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

**Parágrafo único.** Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción." (Negrilla y subrayado propio)

<sup>21</sup> Conforme a la consulta realizada en el proceso 005-2013-00028-00

el silencio administrativo negativo, toda vez que la respuesta fue materialmente contestada, y fue notificada de manera adecuada al presidente de la organización sindical, y en todo caso operó la notificación por conducta concluyente en los términos en los que ya se indicó, por lo que corresponde a la Sala analizar la estructuración de la excepción de la inepta demanda, en los términos en que lo realizó el Juez de primera instancia.

#### 4. De la Inepta demanda como excepción previa

El juez de primera instancia declaró probada la excepción de inepta demanda, por cuanto estimó la juez que el acto que debió demandarse era el contenido en el oficio del 25 de marzo de 2010, y no el presunto acto ficto que no existió, razón por la cual dio por terminado el proceso por *“que se configuró una INEPTA DEMANDA”*.

Una primera aproximación a la inepta demanda como excepción nos conduce al análisis del artículo 100 del Código General del Proceso, el cual dispone como excepción previa la denominada en el numeral 5 *“ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales”*, supuesto este que difiere de la denominada ineptitud sustantiva de la demanda.

En reciente decisión, la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>22</sup>, hizo un detallado análisis sobre esta excepción, precisando lo siguiente:

*“En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano<sup>23</sup> consagra de manera expresa la excepción previa denominada “Ineptitud de la demanda”, encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:*

*a) Por falta de los requisitos formales. En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican que debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib.<sup>24</sup> que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP<sup>25</sup>).*

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - SUBSECCIÓN “A”, CONSEJERO PONENTE: William Hernández Gómez, veintiuno (21) de abril del dos mil dieciséis (2016), Expediente núm.: 47-001-23-33-000-2013-00171-01

<sup>23</sup> Ordinal 5º del artículo 100 del Código General del Proceso.

<sup>24</sup> “[...]3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley. [...]”

<sup>25</sup> “[...]6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar. [...]”

*Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP<sup>26</sup>), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA<sup>27</sup> y 101 ordinal 1.º del CGP<sup>28</sup>.*

**b) Por indebida acumulación de pretensiones.** Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138<sup>29</sup> y 165<sup>30</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>26</sup> Señala el ordinal, lo siguiente refiriéndose al trámite de las excepciones previas:

"[...] 3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará. Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. **Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.**[...]" *negrilla fuera de texto*

Regulado en similar forma en el artículo 99 ordinal 2.º del CPC, que indicaba:

"[...] 2. Si se hubiere reformado la demanda, sólo se tramitarán una vez vencido el traslado de la reforma. Si con ésta se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará. A las aclaraciones y correcciones de que trata el ordinal 2. del artículo 89, se aplicará también lo dispuesto en la parte final del inciso anterior.

Dentro del traslado de la reforma, el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas que versen sobre el contenido de aquella. **Estas y las anteriores que no hubiere quedado subsanadas, se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado .[...]"** *negrilla fuera de texto*

<sup>27</sup> "[...] **PARÁGRAFO 2o.** Cuando se formulen excepciones se correrá traslado de las mismas por secretaría, sin necesidad de auto que lo ordene, por el término de tres (3) días.[...]"

<sup>28</sup> Señala la norma:

"[...]1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, **para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.** [...]" *negrilla fuera de texto*

Regulado en similar forma en el artículo 99 ordinal 4.º ib.

"[...]4. Cuando se trate de las excepciones contempladas en los ordinales 4., 5., 6. y 7. del artículo 97, en el auto que dé traslado de ellas el juez **ordenará al demandante, dentro del término de dicho traslado, subsanar los defectos o presentar los documentos omitidos.** [...]" *negrilla fuera de texto*

Es de resaltar que pese a que este último ordinal del CGP no señale expresamente los ordinales 3, 4, 5 y 6, que corresponden en su orden a los ordinales 4, 5 y 6 del artículo 97 del CPC, ha de entenderse que cuando la norma indica que el demandante podrá en el término de traslado subsanar los defectos anotados, significa que esta parte podrá sanear estos defectos para que continúe el curso normal del proceso, una de las finalidades principales de las excepciones previas o denominadas también como dilatorias o de forma. Para este último efecto puede consultarse: Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren, Bogotá, D. C., doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00558-01(0191-14), Actor: Naida Yazmín Acuña Vega, Demandado: Municipio De Santana - Boyacá.

<sup>29</sup> ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

<sup>30</sup> ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Expediente: 50001-33-33-002-2017-00148-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto

CJMB

Así mismo, otros vicios de la demanda o del medio de control e incluso del proceso, configuran diversas excepciones previas previstas en el artículo 100 del CGP, a saber:

- 1) Posibilidad de que el funcionario falle el asunto (falta de jurisdicción o competencia y compromiso o cláusula compromisoria).
- 2) Haberse dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
- 3) Falta de vinculación y/o de citación de personas que obligatoriamente deben comparecer al proceso (litisconsortes necesarios o citación de personas que la ley dispone citar)
- 4) Haberse notificado la demanda a persona distinta de la que fue demandada
- 5) Inexistencia de la persona que cita como demandado o de quien demanda o la incapacidad legal e indebida representación de los mismos.
- 6) No haberse aportado alguna prueba de las que ley exige (núm. 6 ib., que a su vez constituye un requisito de la demanda al tenor del artículo 166 núm. 3 del CPACA)
- 7) Existencia de un proceso diferente sobre el mismo asunto y entre las mismas partes.

Las primeras cuatro de ellas darán lugar a que se remita el proceso al competente (salvo la cláusula compromisoria que obliga a la terminación del proceso<sup>31</sup>), o se vincule o notifique a quien debe hacerse adicionalmente o se adecúe el procedimiento; las tres últimas, darán lugar a la terminación del proceso por haber uno ya en trámite sobre la misma situación o por acreditarse la inexistencia o falta de representación de la parte que demanda o contra quien se promueve el proceso."

En este orden de ideas, la excepción de inepta demanda, se circunscribe al incumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 162, 163, 166 y 167 de la Ley 1437 de 2011 siempre que uno de estos requisitos no se configure una causal de excepción previa autónoma.

Ahora bien, el incumplimiento de estos requisitos formales *per se* no suponen la declaratoria de la excepción previa, en la medida que en línea de principio esta clase de excepciones tiene como objetivo sanear el proceso de irregularidades que no permitan definir de fondo el asunto puesto en consideración. Lo anterior, resulta tan claro que tanto el artículo 175 del CPCA como el artículo 101 del CGP, permiten que dentro del traslado previsto en estas normas se puedan subsanar los yerros en que se hayan incurrido.

De lo indicado se concluye, que las excepciones previas darán lugar a la terminación del proceso en aquellos supuestos en los cuales no sea posible subsanar o corregir los errores advertidos, o cuando siendo advertidos dentro de las oportunidades

---

4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

<sup>31</sup> Art. 101 ordinal 2.º inciso 5 del CGP.

procesales previstas no se hubieren subsanado las falencias.

Sobre el particular, en la providencia antes citada se indicó:

*“Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP<sup>32</sup>), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA<sup>33</sup> y 101 ordinal 1.º del CGP”<sup>34</sup>*

En el asunto puesto a consideración de la Sala, el requisito formal que justificó la declaratoria de ineptitud formal de la demanda fue el previsto en el artículo 163 del CPACA, según el cual:

*“ARTICULO 163 INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES: Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.*

*Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad*

<sup>32</sup> Señala el ordinal, lo siguiente refiriéndose al trámite de las excepciones previas:

*“{...} 3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará. Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.{...}”* negrillas fuera de texto

Regulado en similar forma en el artículo 99 ordinal 2.º del CPC, que indicaba:

*“{...} 2. Si se hubiere reformado la demanda, sólo se tramitarán una vez vencido el traslado de la reforma. Si con ésta se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará. A las aclaraciones y correcciones de que trata el ordinal 2. del artículo 89, se aplicará también lo dispuesto en la parte final del inciso anterior. Dentro del traslado de la reforma, el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas que versen sobre el contenido de aquella. Estas y las anteriores que no hubiere quedado subsanadas, se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado .{...}”* negrillas fuera de texto

<sup>33</sup> *“{...} PARÁGRAFO 2o. Cuando se formulen excepciones se correrá traslado de las mismas por secretaría, sin necesidad de auto que lo ordene, por el término de tres (3) días.{...}”*

<sup>34</sup> Señala la norma:

*“{...}1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados. {...}”* negrillas fuera de texto

Regulado en similar forma en el artículo 99 ordinal 4.º ib.

*“{...}4. Cuando se trate de las excepciones contempladas en los ordinales 4., 5., 6. y 7. del artículo 97, en el auto que dé traslado de ellas el juez ordenará al demandante, dentro del término de dicho traslado, subsanar los defectos o presentar los documentos omitidos. {...}”* negrillas fuera de texto

Es de resaltar que pese a que este último ordinal del CGP no señale expresamente los ordinales 3, 4, 5 y 6, que corresponden en su orden a los ordinales 4, 5 y 6 del artículo 97 del CPC, ha de entenderse que cuando la norma indica que el demandante podrá en el término de traslado subsanar los defectos anotados, significa que esta parte podrá sanear estos defectos para que continúe el curso normal del proceso, una de las finalidades principales de las excepciones previas o denominadas también como dilatorias o de forma. Para este último efecto puede consultarse: Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren, Bogotá, D. C., doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00558-01(0191-14), Actor: Naiða Yazmín Acuña Vega, Demandado: Municipio De Santana - Boyacá.

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Expediente: 50001-33-33-002-2017-00148-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto

CJMB

*de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda."*

La decisión de primera instancia consideró que el acto que debía demandarse era el oficio del 25 de marzo de 2010 y no el acto ficto demandado, razón por la cual la demanda incurrió en un error formal al no individualizar el acto expreso que resolvió su situación.

La Sala comparte el planteamiento del Juez de primera instancia, pues como se ha indicado a lo largo de la presente providencia, en el presente proceso sí existió un acto expreso contenido en el oficio del 25 de marzo de 2010, por lo que la presente demanda debió dirigirse a cuestionar por vía de las pretensiones la nulidad del citado acto, y al no realizarlo incumplió con el requisito de forma previsto en el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011 y en consecuencia viabilizó la procedencia de la inepta demanda por ausencia de los requisitos formales.

Si bien al contestar la demanda, la entidad demandada no formuló la excepción de inepta demanda, si presentó la denominada caducidad<sup>35</sup> que guarda estrecha relación con el tema aquí aludido en la medida en que la misma se funda en que el acto que debió demandarse era el señalado en el oficio del 25 de marzo de 2010, pese a lo cual el medio de control ya esta caducado respecto del mismo.

Ahora bien, en principio, conforme a lo indicado, correspondería a la Sala confirmar la decisión de primera instancia respecto de la inepta demanda por falta de los requisitos formales, pese a lo cual, la Sala entiende que en atención a la obligación de saneamiento prevista en el artículo 207 del CPCA<sup>36</sup>, se debe analizar si es posible en este momento tomar alguna medida de saneamiento que supere el yerro formal ya establecido.

A efectos de analizar lo anterior, la Sala deberá establecer si operó el fenómeno de la caducidad, pues de haberse materializado, no sería viable adoptar medida de saneamiento alguna.

##### **5. De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.**

La caducidad, es el fenómeno jurídico que extingue la oportunidad de quien pretende controvertir la existencia de un derecho en sede judicial, cuando ha transcurrido el tiempo para interponer un medio de control u otro mecanismo previsto en la ley.

Sobre el término para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 consagra:

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

*1. En cualquier tiempo, cuando:*

<sup>35</sup> Folio 176 cuaderno principal.

<sup>36</sup> "ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrearán nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes."

- a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;
  - b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;
  - c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;
  - d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;
  - e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;
  - f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley.
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 citada norma estableció:

“(...) Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:  
1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (...)”.

Al respecto, el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 también previó que el término de realización del trámite de la conciliación extrajudicial, se debe suspender para efectos de la caducidad.

En este sentido, dicho ordenamiento señaló:

“Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad, suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada. (...)”.

Así pues, el término de caducidad de la acción o medio de control se suspende a partir de la interposición de la solicitud de conciliación extrajudicial, de conformidad con lo

establecido en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001:

*"(...) El término de caducidad se suspende en los siguientes momentos:*

*Hasta que se dé el acuerdo conciliatorio.*

*Hasta que se registre el acta de conciliación cuando dicho trámite se requiera por mandato de la ley.*

*Una vez se expidan las constancias a las que se refiere el artículo 2° de la mencionada ley.*

*Hasta que se venza el término de 3 meses, el cual es el tiempo en que debe surtirse la conciliación, contados a partir de la presentación de la solicitud.*

*(...)"*

En efecto, se puede concluir que el término de la caducidad queda suspendido por la solicitud de conciliación, pero cuando ocurra cualquiera de las situaciones anteriormente enunciadas finaliza la suspensión, la que ocurra primero, de igual forma, la suspensión del término de caducidad se caracteriza por darse una sola vez y por no admitir prórroga alguna.

En el presente asunto, tal y como se analizó en el numeral 3 de la presente providencia, el acto administrativo que correspondía demandar-oficio 25 de marzo de 2010-, fue notificado por conducta concluyente el día 7 de mayo de 2013, por lo que el plazo para presentar la demanda fenecía el 7 de septiembre de 2013, y la demanda se presentó inicialmente el 30 de mayo de 2014<sup>37</sup>, con lo cual resulta palmario que acaeció la caducidad del medio de control.

Así las cosas, y ante la configuración de la caducidad, para la Sala no es posible analizar una posible medida de saneamiento derivada del error al individualizar el acto que debía ser objeto de control judicial.

Con fundamento en los anteriores argumentos, la Sala procederá a confirmar el auto proferido el 14 de marzo por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio que declaró terminado el proceso por ineptitud formal de la demanda y caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. CONFIRMAR** el auto de 14 de marzo de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual declaró terminado el proceso por ineptitud formal de la demanda y caducidad del medio de control, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO.** Por Secretaría devolver inmediatamente el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

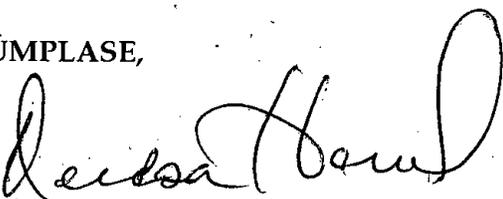
<sup>37</sup> Folio 2 cuaderno principal.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día 15 de agosto de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 80 de la misma fecha.

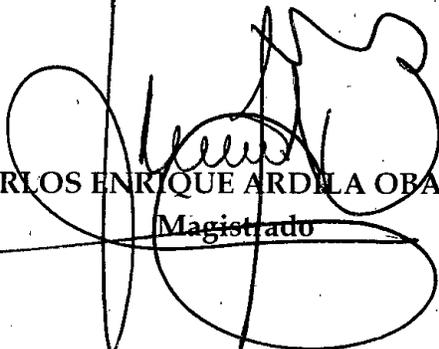
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO  
Magistrado



TERESA HERRERA ANDRADE  
Magistrada



CARLOS ENRIQUE ARDEÑA OBANDO  
Magistrado