



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintidós (22) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50001 33 33 007 2017 00139 01**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: JHON JAIRO MOSQUERA NAVIA**  
**DEMANDADO: E.S.E RED DE SERVICIOS DE SALUD PRIMER NIVEL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE**

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por el apoderado de la parte actora, contra el AUTO proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en la audiencia inicial celebrada el 30 de julio de 2019, por el cual declaró de oficio la inepta demanda, así como la excepción de caducidad.

**ANTECEDENTES**

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la E.S.E Red de Servicios de Salud de Primer Nivel San José del Guaviare, con el objeto que se declare la nulidad del acto ficto, producto del silencio administrativo negativo originado en la petición del 11 de marzo de 2010 en la que solicitó el reconocimiento y posterior pago de la indemnización por no suministrársele oportunamente las dotaciones correspondientes a los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 y las que en futuro se causaran y no se reconocieran oportunamente, en los términos establecidos en las cláusulas 26 y 27 del acuerdo laboral celebrado entre el Servicio Seccional de Salud del Guaviare y el sindicato mixto denominado ANTHOC - Seccional Guaviare.

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora solicitó se condene a la demandada, a pagar la suma de \$7.545.407 correspondientes a la indemnización por el no suministro oportuno de las dotaciones y los intereses moratorios causados sobre cada una de las dotaciones no entregadas.

Al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio correspondió el conocimiento de la demanda, quien, luego de requerimientos previos, mediante auto

del 27 de septiembre de 2018<sup>1</sup>, admitió la demanda ordenando la notificación de manera personal al Gerente de la E.S.E RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE.

Por lo anterior, la entidad accionada contestó la demanda el 22 de febrero de 2019<sup>2</sup> proponiendo como excepción previa la caducidad y prescripción, indicando que el 24 de septiembre de 2008 y 25 de marzo de 2010, la E.S.E. dio respuesta de fondo a la petición elevada por el actor, y la demanda fue presentada después de cinco años, es decir, el 8 de mayo de 2017 (fol. 101).

Las excepciones planteadas por la entidad demandada, se fijaron en lista el 3 de mayo de 2019, en virtud de la cual el apoderado de la parte actora allegó memorial el 8 de mayo del mismo año (fols. 189 a 192), indicando frente a la excepción de caducidad que confunde dicho fenómeno jurídico con el de prescripción, los cuales si bien atacan el fondo del derecho sustancial, los dos ocurren por situaciones fácticas y jurídicas diferentes y en este caso la caducidad operaría si la parte actora no interpone la acción conforme el artículo 164 del CPACA, en este caso al estar frente a un acto producto de un silencio administrativo, la misma se puede interponer en cualquier tiempo, es decir, no opera dicho fenómeno.

Agrega, que frente a la excepción de prescripción de la acción está llamada a fracasar, en atención a que conforme lo ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, al no existir respuesta por parte de la entidad demandada a la petición que se radicó el 11 de marzo de 2010, no se encuentran prescritos los derechos laborales del demandante. Considera el apoderado que en este caso operó el silencio administrativo porque la comunicación del 25 de marzo de 2010 fue entregada al gerente de la organización sindical quien no estaba autorizado para ello, y además no se cumplió el procedimiento previsto en el artículo 67 del CPACA, para la notificación personal.

Seguidamente, se llevó a cabo audiencia inicial el 30 de julio de 2019<sup>3</sup>, en la que se declaró probada, de oficio, la excepción de inepta demanda indicando que en la petición del 11 de marzo de 2010 el apoderado de la parte actora, hizo alusión a que el señor ÁLVARO ANCIZAR PORTELA era el representante legal del sindicato y además en el acápite de notificaciones solicitó que las mismas fueran efectuadas en las oficinas de ANTHOC - Seccional Departamental Guaviare-.

Por ende, estima el *a quo* que la respuesta que data del 7 de abril de 2010 remitida a las oficinas del sindicato y dirigidas al presidente de aquel es el acto definitivo y por ende enjuiciable toda vez que no es necesario que existiera algún documento que

<sup>1</sup> Fols. 161 a 162

<sup>2</sup> Folios 173 a 181

<sup>3</sup> Fols. 208 a 212

autorizara al presidente para recibir la notificación de aquella, pues de la petición se entiende que estaba autorizado para hacerlo.

Agregó, que el oficio del 7 de abril de 2010 resolvió de fondo la solicitud de reconocimiento de indemnización elevada por el demandante, pues en la misma se indicó que no se accedería a aquellas por cuanto en reunión previa se acordó la entrega de las mismas sin el pago de la sanción dispuesta en la convención colectiva, siendo este el acto administrativo definitivo que debió ser demandado por la parte actora.

En consecuencia, estimó que en este asunto no se puede hablar de un silencio administrativo negativo ni de un acto ficto o presunto, toda vez que la demandada en respuesta a la petición realizada por la demandante el 11 de marzo de 2010, negó la misma mediante oficio que fue notificado el 7 de abril del mismo año, siendo este el acto que debió demandarse por el medio de control interpuesto.

Seguidamente, en la misma audiencia, el juez resolvió la excepción de *caducidad* y *prescripción* indicando que frente a la segunda no se pronunciaría de fondo toda vez que la misma se encuentra ligada a la prosperidad de las pretensiones, la cual se deberá analizar de ser necesario en sentencia que ponga fin a la instancia, sin embargo, frente a la de *caducidad*, indicó que al no existir acto ficto, sino por el contrario por estar frente a un acto administrativo definitivo, el presente medio de control se encuentra caducado.

Lo anterior, por cuanto en atención al artículo 164 numeral 2 literal d del CPACA, los cuatro meses que se tiene para demandar con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho son contados a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo, por ende, teniendo en cuenta que la respuesta a la petición hecha por la demandante data del 7 de abril de 2010, el día siguiente es el 8 del mismo mes y año, por lo que los 4 meses que trata la norma iban hasta el 8 de agosto de 2010, sin embargo, al ser este un día inhábil se corre al día siguiente, es decir, tenía hasta el 9 de agosto de 2010 para interponer la demanda y la misma fue presentada hasta el 8 de mayo de 2017.

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación<sup>4</sup>, indicando que difiere de los argumentos del juez de primera instancia, toda vez que el artículo 67 del CPACA, indica que toda actuación administrativa deberá ser notificada de manera personal al apoderado o peticionario o a quien se autorice para hacerlo, por lo que frente a la petición del 25 de marzo de 2010 no habilitaba en ningún momento que la notificación se hiciera al presidente de la organización sindical, puesto que todos los empleados otorgaron poder para que adelantara la reclamación.

Arguye que si bien indicó que pertenecían a una asociación sindical, toda vez que las pretensiones van encaminadas a obtener un beneficio otorgado por convención de

<sup>4</sup> CD Fol. 216 Min. 16:09:

trabajo, lo cierto es que el Código Sustantivo del Trabajo dispone que el sindicato podrá actuar en representación de los asociados cuando el objeto de sus peticiones sea general.

Además, expone que si bien indicó en la petición presentada que el señor ÁLVARO ANCIZAR PORTELA actuaba en representación de los afiliados de la organización, no era con el fin de que la demandada le realizara la notificación a él, toda vez que no fue quien le otorgó el poder para instaurar la petición ante la demandada.

En ese orden de ideas, indicó que al no existir una autorización expresa de quien fungía como apoderado de los asociados para presentar la petición, no se puede entender que la respuesta entregada en la oficina del sindicato al representante legal del mismo, se entienda que se notificó al apoderado de los trabajadores, además, que como no se envió citación para notificarse personalmente, conforme el artículo 68 del CPACA y además cumplidos 5 días sin que los poderdantes concurrieran a las instalaciones de la entidad a notificarse personalmente, pudo realizar la notificación mediante aviso la cual tampoco se hizo, se entiende que la misma no se efectuó.

Aunado a lo anterior, expresó que como los fundamentos de la prescripción y la caducidad se fundan en la inexistencia de un acto ficto o presunto, para su entender sí existe aquel, por ende, en atención al numeral 2° del artículo 164 del CPACA, no se configura la excepción de caducidad y así mismo no puede prosperar la excepción de prescripción.

### **CONSIDERACIONES**

#### **I. Competencia:**

De acuerdo con lo previsto en el numeral 6 del artículo 180 y el numeral 3 del artículo 243 del C.P.A.C.A., esta sala es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual declaró probadas las excepciones de inepta demanda y caducidad.

#### **II. Problemas Jurídicos:**

En este asunto nos encontramos ante dos problemas jurídicos por resolver:

1. El primero de ellos, está encaminado a determinar si en este caso operó el silencio administrativo negativo frente a la petición del 11 de marzo de 2010 como lo indica el demandante, o si por el contrario, existe un acto expreso cuya legalidad era la que debía atacarse.
2. En caso de existir un acto expreso, es necesario estudiar si en este asunto se encuentran probadas las excepciones de inepta demanda y caducidad que fueron declaradas por la primera instancia.

### III. Tesis:

Al primer problema jurídico, debe decirse que efectivamente en este asunto existía un acto administrativo expreso, el cual está contenido en el oficio del 25 de marzo de 2010, por medio del cual se negó el pago de la indemnización por la no entrega de la dotación de vestido de labor y calzado, que debió ser demandado, ya que del contenido del mismo es claro que la entidad negó el pago de la indemnización justificándolo en que ya se había pactado la entrega de las dotaciones sin incurrir en aquella multa.

Como consecuencia de lo anterior, la respuesta al segundo problema jurídico es en sentido positivo, pues efectivamente se demandó el acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo cuando en realidad existía uno expreso que era el que debía enjuiciarse ante esta jurisdicción, por ende, se encuentra configurada la excepción previa denominada ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, contenida en el numeral 5 del artículo 100 del CGP, pues no se cumplió con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 162 del CPACA en concordancia con el artículo 163 ibídem, esto es, individualizar el acto con toda precisión y claridad.

De igual forma, también está configurado el fenómeno jurídico de la caducidad, pues claramente el demandante tuvo conocimiento del oficio que debía demandar desde el 7 de abril de 2010 y la demanda fue presentada encontrándose vencido el término de 4 meses descrito en el literal d) del numeral 2 de artículo 164 del CAPCA, y aunque su cómputo se efectuara teniendo como notificado el oficio del 25 de marzo de 2010 por conducta concluyente, en la fecha en que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial desde la ejecutoria de la improbación del acuerdo logrado hasta la fecha de presentación de la demanda primigenia, la oportunidad para demandar tendría la misma suerte.

### IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

En este asunto, la primera instancia declaró probada de oficio la excepción de "INEPTA DEMANDA" *"por cuanto el acto administrativo proferido el 25 de marzo de 2010, expedido por la ESE RED DE SERVICIOS DE SALUD DE I NIVEL SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, al ser el que resolvió la solicitud del 11 de marzo de 2010, debió ser enjuiciado en los procesos objeto de estudio"*, y en consecuencia, declaró terminado el proceso.

En cuanto a la ineptitud de la demanda debe aclararse que el numeral 5 del artículo 100 del CGP, prevé como excepción previa únicamente la denominada *"ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales"*, que no puede confundirse con la figura de la ineptitud sustantiva de la demanda, que conlleva a unas consecuencias distintas que por no ser este el escenario, la sala se abstendrá de profundizar, por ende, a pesar que el *a quo* solo hizo alusión a la "INEPTA DEMANDA" debe entenderse que por encontrarse en la etapa de excepciones previas, obviamente se refería a relacionada con

la falta de requisitos formales de la demanda.

Frente a esta excepción, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha expresado que en esta jurisdicción los requisitos formales de la demanda están contenidos en los artículos 162<sup>6</sup>, 163<sup>7</sup>, 166<sup>8</sup> y 167<sup>9</sup> del CPACA, excepto los numerales 3 y 4 del artículo 166, pues para ello está consagrada la excepción prevista en el numeral 6<sup>10</sup> del artículo 100 de CGP, luego, es la ausencia de aquellos la que faculta al demandado a proponer la excepción.

En cuanto a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 162, en providencia del 29 de agosto de 2018<sup>11</sup>, la alta corporación indicó que *"las pretensiones que se plantean en la demanda delimitan el ejercicio de la capacidad decisoria del juez y por supuesto debe guardar congruencia la nulidad del acto con el restablecimiento del derecho pretendido, de lo contrario, se torna dificultosa la labor de adoptar una decisión de fondo, lo que indiscutiblemente llevaría a un fallo inhibitorio."*

En consecuencia, analizó dicha norma en conjunto con el artículo 163 *ibidem* concluyendo que *"tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es obligación de la parte demandante, identificar, individualizar y precisar el acto administrativo que definió su situación jurídica y del cual pretende su nulidad, es decir, deberá determinar cuál es el acto que en uso de las facultades de la administración y en atención a la petición radicada en sede*

<sup>5</sup> Sección Segunda. Subsección "A". CP: William Hernández Gómez. Auto del 21 de abril de 2019. Rad: 47-001-23-33-000-2013-00171-01. Interno: 1416-2014. Actor: Humberto Rafael Miranda Correa.

<sup>6</sup> **"ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica."

<sup>7</sup> **"ARTÍCULO 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 de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda."

<sup>8</sup> **"ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.
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.
5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público."

<sup>9</sup> **"ARTÍCULO 167. NORMAS JURÍDICAS DE ALCANCE NO NACIONAL.** Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañarlas en copia del texto que las contenga.

Con todo, no será necesario acompañar su copia, en el caso de que las normas de carácter local que se señalen infringidas se encuentren en el sitio web de la respectiva entidad, circunstancia que deberá ser manifestada en la demanda con indicación del sitio de internet correspondiente."

<sup>10</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."

<sup>11</sup> Sección Segunda. Subsección "A". CP: William Hernández Gómez. Rad: 05001-23-33-000-2016-00630-01(3443-17). Actor: Martha Inés Barrera Gómez.

administrativa, decidió de fondo el asunto, del cual por demás, pretende luego de declarada su nulidad el restablecimiento del derecho conculcado.”

Por manera que, dentro de los requisitos formales de la demanda se encuentra el de individualizar con toda precisión y claridad el acto administrativo que en realidad ha definido la situación jurídica que se pretende poner en conocimiento de la jurisdicción.

Retomando la providencia del 21 de abril de 2019, allí también la alta corporación expresó que *“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>12</sup>), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA<sup>13</sup> y 101 ordinal 1.º del CGP<sup>14</sup>.”*

Y es que no puede olvidarse que la finalidad de las excepciones previas *“es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso ab initio, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia”<sup>15</sup>*

Por manera que, del contenido de las citadas normas no puede entenderse que el fin único de las excepciones previas sea dar por terminado el proceso ante la ocurrencia de una de ellas, pues tanto de la jurisprudencia del Consejo de Estado como del contenido del numeral 1 del artículo 101 del CGP, se desprende que al demandante se le corre traslado de las excepciones previas para que: (i) *“se pronuncie sobre ellas”* (ii) y si fuere el caso, *“subsane los defectos anotados”*, es decir, que el término del traslado no solo sirve al demandante para pronunciarse acerca de las excepciones

<sup>12</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>13</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>14</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: Naida Yazmín Acuña Vega, Demandado: Municipio De Santana - Boyacá.

<sup>15</sup> Sección Segunda, Subsección A, CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Auto del 12 de marzo de 2014. Rad: 15001-23-33-000-2013-00558-01(0191-14). Actor: Naida Yazmín Acuña Vega.

Ver también Sección Primera, CP: Oswaldo Giraldo López. Auto del 31 de octubre de 2018. Rad: 25000-23-41-000-2013-02822-01. Actor: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P

propuestas por la contraparte, sino que también en ese interregno puede subsanar los defectos de la demanda, para que el proceso pueda continuar su curso, sin llegar a decisiones inhibitorias.

De igual forma, en la decisión judicial, el juez tampoco tiene un único camino ante la ocurrencia de una excepción previa, pues el numeral 2 de la norma en cita indica que **"si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante."**, en otras palabras, sólo en el evento de la ocurrencia de una excepción previa que no pueda ser subsanada o que habiéndose dado la oportunidad de subsanarse no se hubiere hecho, el juez puede dar por terminado el proceso, *contrario sensu*, cuando el defecto pueda subsanarse y no se ha dado la oportunidad a la parte demandante de corregirlo, el juez puede tomar las medidas necesarias para subsanar dichos yerros, con el fin de darle curso al proceso.

Descendiendo al caso concreto, se tiene que fue demandado el acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo frente a la petición presentada el 11 de marzo de 2010 (fols. 69 a 82), en la que se solicitó el reconocimiento y pago de la indemnización por la no entrega de dotaciones que debieron entregarse en los meses de abril, agosto y diciembre de los años 2007, 2008 y 2009.

Si bien la demandada no propuso la excepción de *inepta de demanda por falta de requisitos formales*, sí propuso la excepción de *caducidad*, dentro de la cual argumentó que mediante oficio del 25 de marzo de 2010 se había dado respuesta de fondo a lo solicitado por el actor. Frente a dicha excepción el demandante sostuvo que **"la entidad no profirió y notificó legalmente respuesta al suscrito apoderado, por cuanto no allegó al expediente dicha respuesta con la respectiva constancia de notificación y ejecutoria, se configuró el silencio administrativo negativo, razón por la cual el término para presentar la demanda podía ser en cualquier tiempo".**

Además, insistió en que el oficio del 25 de marzo de 2010 no podía considerarse como una respuesta de fondo a la petición del 11 de marzo, **"máxime cuando el señor Gerente se limita a manifestar que no efectuaría el pago de la indemnización por el no suministro oportuno de dotaciones, puesto que estaba efectuando los trámites administrativos y de contratación para realizar la entrega de las dotaciones pendientes"**.

Por último, en la etapa de excepciones previas el *a quo* encontró probada la excepción de inepta demanda por no haberse demandado el acto expresó que negó la solicitud del demandante, y como consecuencia de ello, declaró terminado el proceso.

Pues bien, recuérdese que el artículo 43 del CPACA, señala como actos administrativos definitivos a aquellos que **"deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"**, contrario a lo que sucede con los



actos de trámite, los cuales según el Consejo de Estado "son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"<sup>16</sup>. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"<sup>17</sup>,<sup>18</sup>

En efecto, observado el contenido del oficio del 25 de marzo de 2010 (fol. 83), claramente se evidencia que el mismo en un acto expreso definitivo, por cuanto allí se indica que "Con respecto a la solicitud de fecha de radicado 11 de marzo de 2010, le recuerdo que en la última reunión que sostuvimos llegamos al acuerdo de realizar el pago de las dotaciones del personal sin necesidad de realizar el pago de la multa contemplada en la Convención Colectiva." "Por consiguiente le informó que iniciaron los respectivos trámites administrativo y de contratación necesarios para realizar la entrega de la dotación pertinente para el cumplimiento del compromiso pactado".

Repárese en que la petición presentada por DIEGO FERNANDO CARRILLO ACUÑA, obrante a folio 69, fue presentada en "Marzo-11-10" según se lee manuscrito sobre el sello de recibido y que lo hizo invocando su "condición de apoderado especial de la organización sindical ANTHOC- SUBDIRECTIVA DEPARTAMENTAL DEL GUAVIARE,..., representada legalmente por el señor ALVARO ANCIZAR PORTELA y de sus afiliados que a continuación relaciono:".

Ahora bien, como el oficio del 25 de marzo de 2010 claramente se dirige al señor ÁLVARO ANCIZAR PORTELA en su calidad de presidente de la Junta Departamental ANTOHC (sic), misma en nombre de la que hizo la petición descrita, aunado a que en su contenido hace referencia que tal pronunciamiento es "con respecto a la solicitud de fecha de radicado 11 de marzo de 2010"; para la sala no cabe duda que esta respuesta corresponde a la petición cuya negativa originó este proceso:

Esto quiere decir, que no hay lugar al pago de la indemnización pedida, por cuanto en reunión anterior se había acordado el pago de las dotaciones sin el pago de ella, además ya se iniciaron los trámites para cumplir con ese compromiso, por manera que no existe duda que la respuesta a la petición del demandante fue en sentido negativo, por ende, ese era el acto enjuiciable ante la jurisdicción ya que contrario a lo argumentado por el recurrente, no ocurrió el silencio negativo de la administración.

En ese orden de ideas, debe concluirse que efectivamente en este proceso el acto a demandar era el oficio del 25 de marzo de 2010 y no el derivado del silencio negativo

<sup>16</sup> Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>17</sup> Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P Mauricio González Cuervo.

<sup>18</sup> Sección Quinta. CP: Rocío Araújo Oñate. Sentencia del 21 de febrero de 2019. Rad: 11001-03-28-000-2018-00592-00. Actor: Mateo Hoyos Bedoya.

como lo hizo la parte actora, ya que la demandada emitió una respuesta negativa a la solicitud del demandante, la cual era de su conocimiento pues fue aportada al momento de presentar la demanda, e incluso mencionada en el acta de conciliación del 16 de noviembre de 2012, con lo cual no cabe duda acerca del conocimiento de su existencia<sup>19</sup>.

Por consiguiente, según lo explicado al inicio de este capítulo, resultó acertada la decisión de la primera instancia en declarar probada, de oficio, la excepción previa de inepta demanda por falta de requisitos formales (Num. 2 del art. 162 y art 163 del CPACA), dado que la parte actora no individualizó con precisión y claridad el acto administrativo que resolvió la situación jurídica del demandante, sino uno diferente.

En vista de lo anterior, sería el caso según lo expuesto en apartes anteriores entrar a estudiar si la prosperidad de dicha excepción necesariamente conllevaría a la terminación del proceso, o si por el contrario, podría ser subsanada para dar continuidad al mismo, sin embargo, observa la sala que en este asunto operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control, como pasará a explicarse, lo que implica que aun cuando se llegara a la conclusión de poder sanear el proceso, lo cierto es que la demanda fue interpuesta por fuera de la oportunidad prevista por el artículo 164 del CPACA, de manera que el proceso no puede continuar.

Frente al fenómeno de la caducidad, brevemente se recuerda que éste se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, hoy medio de control, ha vencido, por ende puede decirse que es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, que la caducidad de la acción, hoy denominado *oportunidad para presentar la demanda*, ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción<sup>20</sup>.

Con relación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como el que hoy nos ocupa, el numeral 2, literal d del artículo 164 del C.P.A.C.A, establece que "... *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*

<sup>19</sup> El tema de la notificación del acto que debió demandarse para establecer la caducidad del medio de control se abordará más adelante.

<sup>20</sup> Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372).

*disposiciones legales*;". Esto es, desde el día siguiente a la fecha en que el afectado se entera de la decisión de la administración y por ende se encuentra en posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa.

De tal manera que no puede interpretarse de otra manera, si se tiene en cuenta lo dicho atrás en cuanto a que la caducidad de las pretensiones está prevista como solución a la inseguridad jurídica que se enfrentaría de prolongarse en el tiempo la posibilidad de anulación de las actuaciones de la administración. Por ende, resulta lógico que el término se inicie a contar desde que el sujeto afectado tiene la posibilidad de ejercer la acción, que no es otro momento diferente al de su conocimiento.

En conclusión, es la propia ley la que asigna la carga para que los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración, esto a fin de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente.

Sin embargo, el literal d) del numeral 1 de la misma disposición atrás referenciada dispone que la demanda se puede presentar en cualquier tiempo cuando "*se dirija contra actos producto del silencio administrativo*", lo cual como ya se explicó no sucedió en este caso. Debe aclararse que no estamos frente a prestaciones periódicas, a que se refiere el literal c), pues aunque la dotación de vestido y calzado de labor es una prestación social cuya periodicidad depende de la vigencia del vínculo laboral<sup>21</sup>, lo cierto es que en el particular lo reclamado no es la prestación social sino la indemnización por la no entrega de aquella, la cual no tiene la connotación de periódica, porque deja de existir en el momento en que se cancela la obligación<sup>22</sup>.

Quedando entonces de esta forma claro que estamos frente a un acto expreso cuyo contenido está sometido al fenómeno extintivo de la caducidad, la sala procederá a determinar el momento desde el cual debe efectuarse el computo de aquel, que no es otro que desde el que la parte actora tuvo conocimiento de la respuesta dada a la petición del 11 de marzo de 2010.

A folio 69 del expediente obra la petición del 11 de marzo de 2010, elevada por el representante de la Organización Sindical ANTHO, y como respuesta a dicha solicitud reposa en el expediente el oficio del 25 de marzo de 2010 (fol. 83), suscrito por el agente especial designado de la ESE, al cual también nos referimos.

<sup>21</sup> Ver sentencia C-995 de 2000 y C-892 de 2009 y la providencia del 21 de febrero de 2019 de la Sección Segunda. Subsección A. CP: Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad: 25000-23-42-000-2017-04474-01(0180-18). Actor: José Mauricio Espinoza Baquero. Allí también se trae a colación la sentencia del 1 de octubre de 2014, C.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente número: 05001-23-33-000-2013-00262-01(3639-14), frente al mismo asunto.

<sup>22</sup> Así lo expresó el Consejo de Estado en la providencia del 12 de abril de 2018, Sección Segunda. Subsección A. Rad: 05001-12-33-000-2015-02110-01(1570-16). Actor: Orlando Agudelo Ceballos. MP: Rafael Francisco Suárez Vargas, en la que analizando la periodicidad de la sanción moratoria expresó lo siguiente:  
"Ahora bien, en cuanto a la interpretación de que la sanción moratoria es una prestación periódica, es pertinente recordar que no tiene dicha característica, toda vez que es una indemnización originada con el retardo en el pago de una prestación social, que a pesar de que su causación corresponda a un día de salario por cada día de incumplimiento, esta deja de existir en el momento en que se cancela la totalidad de la obligación; por lo que su solicitud ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo está supeditada al fenómeno de la caducidad."

Dicha comunicación tiene fecha de recibido el 7 de abril de 2010, sin embargo, el apoderado de la parte actora señala que el trámite de notificación no fue realizado correctamente, pues no se recibió citación y tampoco se notificó personalmente al apoderado o peticionario, sino que se entregó a una persona distinta (ÁLVARO ANCIZAR PORTELA), quien, si bien es cierto es el presidente de la asociación sindical que el litigante representa, no tenía autorización de recibir notificaciones.

El día 16 de noviembre de 2012, se presentó solicitud de conciliación extrajudicial, ante la Procuraduría 205 Judicial I para asuntos Administrativos, la cual se llevó a cabo el 25 de enero de 2013, en esa diligencia las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio (fols. 87 a 92), cuya revisión correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien mediante providencia del 30 de abril de 2013 lo improbió, quedando notificado por estado el 2 de mayo de 2013<sup>23</sup>.

El día 30 de mayo de 2014, se presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio<sup>24</sup>, quien mediante providencia del 28 de febrero de 2017 ordenó escindir en el término de 10 días la demanda por cada uno de los demandantes, para ser sometidas a reparto, tiempo que fue prorrogado por 10 días más en providencia del 20 de abril de 2017 (fol. 18 y consulta al Sistema Justicia Siglo XXI).

Como consecuencia de lo anterior, el día 8 de mayo de 2017, se presentó nuevamente la demanda, ya escindida, la cual es objeto de la presente providencia (fol. 101).

Así las cosas, advierte la sala que si bien es cierto no obra prueba del cumplimiento de lo previsto en los artículos 67 a 69 del CPACA<sup>25</sup>, lo que llevaría a concluir que el acto no fue puesto en conocimiento del interesado en debida forma, tampoco puede desconocerse que, quien recibió el oficio del 25 de marzo de 2010 por el cual se dio respuesta a la petición del 11 de marzo de 2010, fue el representante legal de la

<sup>23</sup> Fol. 148 vuelto

<sup>24</sup> Rad. 50001333300520140023400

<sup>25</sup> **ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

**ARTÍCULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

**ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO.** Si no pudiera hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal."

organización sindical ANTHOC, quien, en representación de aquella, otorgó poder al abogado DIEGO FERNANDO CARRILLO, tal y como se invocó en la petición, luego es lógico concluir que por la comunicación natural que debe existir entre cliente y abogado, el señor ANCIZAR tuvo que haber informado a su abogado de la existencia de dicha comunicación, máxime cuando del oficio obrante a folio 58 del expediente se advierte que el representante legal de la pluricitada organización, de primera mano estaba enterado de la gestión para el pago de la indemnización por la no entrega de la dotación de vestido y calzado de labor a sus afiliados, en consecuencia, siendo una gestión que conocía, era apenas razonable que informara al apoderado de la negativa de su petición.

Aunado a esto, tampoco puede pasarse por alto que en el acápite de notificaciones, se indicó que los poderdantes las recibirían "En las oficinas de ANTHOC-SECCIONAL DEPARTAMENTAL GUAVIARE", siendo este el sitio al que por autorización podía enviarse la respuesta, según se concluye de lo comentado por el recurrente en la demanda y en el recurso de apelación, lo que implica que para el peticionario no era desconocido que la respuesta a su petición, podría ser allegada a esas oficinas, y aunque el recibido que obra en la respuesta no demuestra que se haya enviado a esa dirección concreta, lo cierto es que la persona que allí hubiera podido recibirla, (representante del sindicato) fue la misma que la recibió.

Entonces, aunque no existe prueba en el expediente de la notificación efectuada del oficio del 25 de marzo de 2010, para la sala no cabe duda que la misma fue conocida por el interesado, en este caso el apoderado CARRILLO ACUÑA, el día 7 de abril de 2010, según la constancia de recibido que reposa en la parte superior del oficio, razón por la cual, es a partir del día siguiente a esa fecha que debe realizarse el cómputo de la caducidad en este proceso.

No puede olvidarse que lo importante a la hora de analizar la caducidad de un medio de control, es el conocimiento que tenga de este el interesado en acudir al aparato de justicia, sin importar la forma en que lo adquirió, por este motivo, es que existen litigios en los que para establecer la caducidad se acude a la fecha de presentación de la conciliación extrajudicial o la misma demanda, dado que esos momentos procesales es en los que se tiene certeza que la parte conoció la voluntad de la administración, aunque es obvio que fue en un momento anterior, sin que importe sí la notificación de aquellos es acorde con las normas que regulan la materia, ya que esa discusión debe darse en otros escenarios y no incide para computar la caducidad, al punto que la propia norma prevé la comunicación y hasta la ejecución, lo que se haya dado, habida cuenta que lo relevante, se reitera, es el momento a partir del cual el afectado conoció de la decisión.

Por ende, en el caso particular el término de caducidad se computará a partir del 8 de abril de 2010, día siguiente a la fecha en que se conoció el contenido del acto de debió ser demandado; por tanto la oportunidad para presentar la demanda vencía el 8

de agosto de 2010, el cual por ser un día inhábil (domingo) se trasladaría al 9 de agosto del mismo año.

Por lo anterior, y comoquiera que la primera demanda fue presentada el 30 de mayo de 2014 (fol. 18), debe concluirse que se hizo por fuera del término que consagra el ordenamiento jurídico para el ejercicio oportuno de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime cuando en este caso, la conciliación extrajudicial no interrumpió ese fenómeno, ya que la solicitud fue presentada el 16 de noviembre 2012, cuando la oportunidad para demandar había fenecido.

Si en gracia de discusión, se aceptara que el demandante no tuvo conocimiento del acto que debió demandar, la caducidad debería entonces computarse desde el momento de presentación de la conciliación extrajudicial, teniendo en cuenta que allí se advierte con certeza que conoció de la decisión de la entidad, surtiéndose de esta manera la notificación por conducta concluyente, en los términos del artículo 72 del CPACA que señala *"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 revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales."*, pues en el acta de conciliación claramente se hace mención al oficio del 25 de marzo de 2010.

De tal manera que siguiendo la anterior línea de pensamiento, la caducidad comenzaría a correr *"a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia que improbo el respectivo acuerdo conciliatorio"*<sup>26</sup>, celebrado entre las partes el 25 de enero de 2013, esto es, el **7 de mayo de 2013** teniendo en cuenta que la providencia mediante la cual se improbo, fue notificada por estado el **2 de mayo del mismo año**; en ese orden de ideas, la demanda debió presentarse a más tardar el **7 de septiembre de 2013**, no obstante, fue interpuesta el 30 de mayo de 2014, lo que permite concluir que de esta manera también operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Así las cosas, quedó suficientemente ilustrado la ocurrencia de la excepción previa de *ineptitud de la demanda* por falta de requisitos formales por cuanto el demandante no dio cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 162 y 163 del CPACA, esto es, individualizar con precisión y claridad el acto administrativo que resolvió la situación jurídica del demandante, dado que demandó la nulidad de un acto ficto o presunto, cuando en realidad la administración había manifestado su voluntad mediante oficio del 25 de marzo de 2010 y, aunque podría la sala analizar si su ocurrencia es causal de terminación del proceso, resulta innecesario abordar dicho estudio, pues también está probada la excepción de *caducidad*, la cual resulta insubsanable y conduce a la terminación del proceso.

<sup>26</sup> Sección Tercera. Subsección CP: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Providencia del 18 de mayo de 2017 Rad: 41001-23-31-000-2004-01481-01(44261).

Por consiguiente, la Sala confirmará el auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en la audiencia inicial celebrada el 30 de julio 2019, por las razones acá expuestas.

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

### RESUELVE

- PRIMERO:** **CONFIRMAR** el auto proferido en la audiencia inicial celebrada el 30 de julio de 2019, por el cual el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró probadas la excepciones de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales y caducidad del medio de control, por las razones aquí expuestas.
- SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

### NOTIFÍQUESE,

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el 22 de agosto de 2019, según acta No. 54



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ