



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
NEIVA (HUILA) TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORALIDAD 000  
Fijacion estado

Fecha: 03/09/2020

Entre: 04/09/2020 Y 04/09/2020

89

Página: 1

Numero Expediente	Clase de Proceso	Subclase de Proceso	Demandante / Denunciante	Demandado / Procesado	Objeto	Fecha del Auto	Fechas		Cuaderno
							Inicial	V/miento	
41001233300020170051900	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DEL HUILA - COMFAMILIAR	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 16:20:06.	03/09/2020	04/09/2020	04/09/2020	
41001233300020190028200	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	GENIS MAZABEL BERMEO	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 12:01:42.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190034400	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	YAQUELINE RODRIGUEZ APONTE	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 10:56:21.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190034900	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	LUZ MARY ROSADA	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 14:36:36.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190035000	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	MARISOL MURCIA PEÑA	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 14:25:04.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190036900	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	MARIA FERNANDA CORONADO CUCHIMBA	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 12:52:37.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190037100	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	RULBER DENIS TRUJILLO CORREDOR	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 12:40:57.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1

SE PUBLICA EN LA PAGINA WEB <http://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-del-huila/95> SIENDO LAS SIETE DE LA MANANA (07 A.M)  
SE DESFIJARA LA PRESENTE A LAS CINCO DE LA TARDE (05 P.M)

  
FRANKLIN NUÑEZ RAMOS  
SECRETARIO

Numero Expediente	Clase de Proceso	Subclase de Proceso	Demandante / Denunciante	Demandado / Procesado	Objeto	Fecha del Auto	Fechas		Cuaderno
							Inicial	V/miento	
41001233300020190037800	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	MERCEDES DIANASTRIV SON YASNO	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 11:18:25.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190040900	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	HEDER ALARCON VALBUENA	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 11:50:27.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190041000	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	LEONOR ROJAS CUENCA	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 11:36:31.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001233300020190053600	ELECTORAL	ELECCIONES	CLARA INES VEGA PEREZ	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 16:14:09.	03/09/2020	04/09/2020	04/09/2020	
41001233300020190053600	ELECTORAL	ELECCIONES	CLARA INES VEGA PEREZ	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 16:18:53.	03/09/2020	04/09/2020	04/09/2020	
41001233300020190055600	ELECTORAL	ELECCIONES	OSCAR HUMBERTO CUELLAR CASTRO	YELMI MURCIA VARGAS	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 10:01:22.	14/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001333300220190022101	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	MANUEL ANTONIO SALAMANCA	ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO DE PADUA DE LA PLATA HUILA	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 10:21:28.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001333300320190027701	ACCION DE REPARACION DIRECTA	Sin Subclase de Proceso	BRAYAN ALEXANDER ANTURY PEREZ Y OTROS	NACION-MINISTERIO DE DEFENSA -EJERCITO NACIONAL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 15:55:37.	03/09/2020	04/09/2020	04/09/2020	
41001333300420170019402	ACCION DE REPARACION DIRECTA	Sin Subclase de Proceso	YINA MILENA TOLEDO LOSADA Y OTROS	EMGESA SA ESP	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 09:34:33.	14/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001333300720180034801	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	TOMAS SEGURA OCHOA	NACION MINISTERIO DE EDUCACION FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 11:41:37.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1
41001333300920190012501	EJECUTIVO	Sin Subclase de Proceso	CONSORCIO VIVIENDAS TELLO	MUNICIPIO DE TELLO	Actuación registrada el 03/09/2020 a las 10:28:07.	28/08/2020	04/09/2020	04/09/2020	1

SE PUBLICA EN LA PAGINA WEB <http://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-del-huila/95> SIENDO LAS SIETE DE LA MANANA (07 A.M)  
SE DESFIJARA LA PRESENTE A LAS CINCO DE LA TARDE (05 P.M)

  
FRANKLIN NUÑEZ RAMOS  
SECRETARIO

## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA

### SALA QUINTA DE DECISIÓN

**MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Neiva, tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020).

<b>Medio de Control</b>	<b>:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Ref. Expediente</b>	<b>:</b>	<b>41 001 23 33 000 2017-00519-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>:</b>	<b>CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA COMFAMILIAR</b>
<b>Demandado</b>	<b>:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE SALUD</b>
<b>Llamado en garantía</b>	<b>:</b>	<b>CONSORCIO SAYP</b>
<b>Vinculados</b>	<b>:</b>	<b>MUNICIPIO DE CUMARIBO Y ADRES</b>

### ACEPTA DESISTIMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES

En el proceso de la referencia se celebró audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 el día 10 de julio de 2020, en la cual se decretaron las siguientes pruebas:

- A solicitud de la parte actora los testimonios de Paola Andrea Bustos Sánchez y Arol Yesid Izaza.
- Por la parte vinculada Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las declaraciones de Álvaro Rojas Fuentes y José Leonardo Herrera Quintero.
- Por el llamado en garantía, la documental referente a oficiar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para que allegara la respuesta emitida a la petición No. JRD -00161-19 orfeo 20191082494181 del 5 de noviembre de 2015 radicada por Consorcio SAYP.
- Por último se requirió de manera oficiosa al (i) Municipio de Cumaribo para que remitiera al Despacho (a) *el oficio del 8 de septiembre de 2015 con destino al Consorcio SAYP – 2011 solicitando eliminar 4.395 registros de afiliación y la respuesta al mismo oficio*, (b) *el censo de la población indígena del municipio que se relaciona en la certificación del 15 de abril de 2016 visible a folio 177* y (c) *Copia de la radicación del oficio de fecha 13 de octubre de 2016 con*

*destino al Ministerio de Salud, por el cual solicitó la eliminación de 3885 registros de personal indígena del ente territorial y la respuesta que recibió al respecto; igualmente al Consorcio SAYP 2011 y al ADRES para que allegara la actuación contenida en la Auditoria ARS0002, y por último a la EPS Comfamiliar la radicación de los oficios DE-01-23085 del 18 de abril de 2016 y DE-01-55551 del 10 de octubre de 2016.*

Estando el proceso a la espera de las pruebas documentales, la apoderada judicial de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud radicó oficio de fecha 5 de agosto de 2020, en el cual desistió de las pruebas testimoniales decretadas a su costa, en razón que con la prueba documental podría suplir el objeto de los mismos.

Respecto al desistimiento de los actos procesales, el artículo 316 del CGP indicó:

***"Artículo 316. Desistimiento de ciertos actos procesales: Las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido. No podrán desistir de las pruebas practicadas. (...)"***

Conforme a la base normativa y teniendo en cuenta que la apoderada Ruth María Bolívar Jaramillo cuanta con la facultad de desistir, es procedente aceptar tal petición, en razón a que la práctica probatoria se fijó para el día 15 de septiembre de 2020, es decir que los testimonios de los cuales prescinde no fueron aun realizados.

De otra parte, observa el Despacho que no se han allegado la totalidad de las pruebas documentales decretadas en la audiencia inicial, por lo que se ordenará que por Secretaria se requiera nuevamente a las siguientes entidades:

1) A la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para que en el término de 5 días allegue la respuesta emitida a la petición No. JRD -00161-19 orfeo 20191082494181 del 5 de noviembre de 2015 radicada por Consorcio SAYP.

2) Al Municipio de Cumaribo para que en el término de 5 días remita al Despacho (a) *el oficio del 8 de septiembre de 2015 con destino al Consorcio SAYP – 2011 solicitando eliminar 4.395 registros de afiliación y la respuesta al mismo oficio,* (b) *el censo de la población indígena del municipio que se relaciona en la certificación del 15 de abril de 2016 visible a folio 177 y* (c) *Copia de la radicación del oficio de fecha 13 de octubre de 2016 con destino al Ministerio de Salud, por el cual solicitó la eliminación de 3885 registros de personal indígena del ente territorial y la respuesta que recibió al respecto.*

En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ACEPTAR** el desistimiento de los testimonios de Álvaro Rojas Fuentes y José Leonardo Herrera Quintero solicitados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo expuesto.

**SEGUNDO:** Por Secretaría requiérase a las siguientes entidades:

1) A la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para que en el término de 5 días allegue la respuesta emitida a la petición No. JRD -00161-19 orfeo 20191082494181 del 5 de noviembre de 2015 radicada por Consorcio SAYP.

2) Al Municipio de Cumaribo para que en el término de 5 días remita al Despacho (a) *el oficio del 8 de septiembre de 2015 con destino al Consorcio SAYP – 2011 solicitando eliminar 4.395 registros de afiliación y la respuesta al mismo oficio,* (b) *el censo de la población indígena del municipio que se relaciona en la certificación del 15 de abril de 2016 visible a folio 177 y* (c) *Copia de la radicación del oficio de fecha 13 de octubre de 2016 con destino al Ministerio de Salud, por el cual solicitó la eliminación de 3885 registros de personal indígena del ente territorial y la respuesta que recibió al respecto.*

**LA INFORMACIÓN ha de remitirse al correo electrónico de la secretaria del Tribunal y a los correos de las partes, conocidos por las entidades requeridas por ser parte del presente proceso.**

[judicial.gov.co](http://judicial.gov.co)

**TERCERO: RECONOCER** personería jurídica a la abogada Liliana Moncada Vargas identificada con número de cedula 36.457.742 y TP 161323 como apoderada de la Superintendencia de Salud de conformidad con la Escritura Pública No. 904 del 28 de febrero de 2020, en los términos allí descritos.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>GENIS MAZABEL BERMEO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTRO</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2019-00282-00</b>
<b>APROBADO EN SALA</b>	<b>ACTA No. 50 DE LA FECHA</b>

**ASUNTO**

Se procede a declarar de oficio la excepción de inepta demanda, en virtud del procedimiento establecido en el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020.

**ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA.**

GENIS MAZABEL BERMEO, por medio de apoderada especial, en ejercicio del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y el MUNICIPIO DE OPORAPA, a fin de que se declare y ordene lo siguiente :

*“1. Que se declare la nulidad del oficio No. S.A.M. No. 234 del 09 de noviembre de 2018, proferido por el MUNICIPIO DE OPORAPA; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1993, 1994, 1995 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*2. Que se declare la nulidad del acto ficto configurado por la no respuesta a la petición de fecha 04 de julio de 2018 proferido por el FONDO PRESTACIONES DEL MAGISTERIO; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1993, 1994 y 1995 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*3. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el MUNICIPIO DE OPORAPA (H) y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, causadas en el año 1993, 1994, 1995 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías.*

*4. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el MUNICIPIO DE OPORAPA (H) y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague la sanción moratoria, derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

#### CONDENAS:

*1. Se condene al MUNICIPIO DE OPORAPA (H) y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías analizadas que el adeudan, en el año 1993, 1994, 1995 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizadas de las cesantías.*

*2. Se condene al MUNICIPIO DE OPORAPA (H) y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a pagar la sanción moratoria consagra en la Ley 344 de 1996 reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, que sigue desde la omisión de la consignación de las cesantías cauda en el año 1995, 1994, 1995, con permanencia en el tiempo hasta cuando se efectúe el pago correspondiente, sanción que debe correr en forma particular para cada una de las anualidades de cesantías que se adeudan y que se actualicen los valores debidos, con base en el índice de precios al consumidor y con los intereses respectivos.*

*3.-Se ordene al MUNICIPIO DE OPORAPA (H) y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente*



*de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en la sentencia...”*

## 5. CONTESTACIÓN

Según constancia secretarial visible a folio 121, el municipio de Oporapa – Huila, dejó vencer en silencio el término concedido para contestar la demanda y la Nación – Ministerio de Educación Nación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio presentó demanda de forma extemporánea.

## CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO.

La Sala debe resolver *¿si en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesto por la señora GENIS MAZABEL BERMEO contra el Municipio de Oporapa y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra configurada la excepción previa de inepta demanda que impide continuar con el trámite del proceso?*

### 2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLES

#### 2.1. Oportunidad para resolver excepciones previas

Es un hecho notorio que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el país por causa del coronavirus Covid-19 y el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* en todo el territorio nacional por el término de 30 días y luego, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 decretó otro periodo por las mismas causas y por igual término de 30 días calendario.

Ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, y en lo relacionado con la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente al trámite de las excepciones previas que se propongan en los procesos que se adelantan en la actualidad, dispuso lo siguiente:

*“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...) – Resaltado por el Despacho -*

Conforme lo anterior, a partir de la vigencia de esta norma -4 de junio de 2020<sup>1</sup>, quedó derogado el artículo 180 del CPACA, pues las excepciones previas que se propongan en los procesos contenciosos administrativos y las que de oficio se observen, deben ser resueltas antes de practicarse la audiencia inicial, tal como lo prevé el numeral 2º del artículo 101 de CGP: *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”*

## **2.2. De la ineptitud sustancial de la demanda**

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos demandables son “(...) *los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*”.

La demanda que se instaure en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo señalado en los artículos 162 y 163 ib., debe contener, entre otros, la individualización de las pretensiones y del acto demandado “*con toda precisión*”, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar. Adicionalmente, bien se sabe que son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la administración manifiesta su voluntad y produce efectos jurídicos a una persona determinada, estos es, son los que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

Respecto al ajuste de las cesantías, el Consejo de Estado desde el auto del 18 de abril de 1995<sup>2</sup>, reiterado en decisiones del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, al tratar un asunto sobre liquidación de cesantías definitivas, **indicó que el acto que las liquida inicialmente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto, es este el que se debe debatir en sede judicial**, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses (...)”*

En reciente pronunciamiento, sostuvo: “*Ahora, cuando se trata de la liquidación de las cesantías definitivas como consecuencia de la finalización del vínculo laboral, la situación es diferente, porque en este evento será el acto*

---

<sup>1</sup> Artículo 16. Vigencia y derogatoria. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición. **Fue publicado por la Presidencia de la República el 4 de junio de 2020.**

<sup>2</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada”

*administrativo de reconocimiento de esta prestación definitiva el que deba demandarse, teniendo en cuenta para ello el término previsto por el legislador para la presentación oportuna del medio de control, porque se trata en este entendido, de una prestación unitaria”.*<sup>3</sup> – Resaltado por la Sala –

Así las cosas, el acto administrativo demandable respecto al ajuste de las cesantías, es el que las reconoce y liquida, pues es el acto que contiene la voluntad definitiva de la administración respecto al derecho mismo, el tiempo liquidado, la cuantía y demás factores salariales que se toman en cuenta.

### 3. CASO CONCRETO.

GENIS MAZABEL BERMEO solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas y mediante **Resolución No. 6552 del 1° de noviembre de 2016**, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de Educación Departamental del Huila, reconoció y ordenó el pago de cesantías parciales solicitadas el 1° de agosto de 2016, con destino a reparaciones locativas, siendo reconocida la suma de \$31.565.396, de la cual se descontó \$8.979.702, por concepto de cesantías ya pagadas, girando la suma de \$22.645.694, causadas y liquidadas desde el año 1996 al año 2015<sup>4</sup>.

La demandante solicitó por escrito el 4 de julio de 2018 y el 30 de junio de 2018 al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y al Municipio de Oporapa – Huila, respectivamente, el reconocimiento y pago de sus *cesantías anualizadas* causadas en el año 1993, 1994, 1995 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006 que modificó la Ley 244 de 1995<sup>5</sup>.

El Municipio de Oporapa – Huila mediante el oficio S.A.M. No. 234 del 9 de noviembre de 2018 le negó la solicitud por estar prescritas y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, no dio respuesta a dicha solicitud.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. Auto del 25 de abril de 2019. C.P: William Hernández Gómez. Radicación: 25000-23-42-000-2016-03390-01 (4082-2017)

<sup>4</sup> Fls. 41-44

<sup>5</sup> Fls. 34-53

Por esa razón decide instaurar demanda en contra del oficio No. S.AM. No. 234 del 9 de noviembre de 2018, proferido por el MUNICIPIO DE OPORAPA y el acto ficto o presunto negativo que se deriva de la reclamación elevada el 4 de julio de 2018 que no respondió el FOMAG y que se le reconozca las cesantías anualizadas de los años 1993, 1994, 1995 y la sanción moratoria por el no pago de las mismas.

De lo referido se destaca que lo que reclama la parte actora es el pago de las cesantías anualizadas de los años 1993, 1994 y 1995 con la indexación y la sanción moratoria y según se advierte, tal petición fue resuelta el 1° de noviembre de 2016, mediante la citada Resolución No. 6552, pues en tal acto se reconocen las cesantías RETROACTIVAS liquidadas desde 1996 al año 2015.

Es evidente que este acto administrativo es el que definió el derecho particular y concreto solicitado por la demandante, pues con el mismo se definió y se resolvió de manera concreta el derecho que tenía a las cesantías anualizadas adeudadas a esa fecha y el monto de las mismas. Allí se indica que para el efecto se liquidan desde el momento de su vinculación y por ello, de manera definitiva resuelve la situación jurídica y particular de la actora, en tanto se afirmó que contiene la liquidación de las cesantías.

De esta manera, si el propósito de la demandante es el reconocimiento y pago de las cesantías del año 1993, 1994 y 1995 y la sanción moratoria que se deriva de esa omisión, a criterio de la Sala, era preciso demandar el acto que primigeniamente las liquidó, esto es, la Resolución No. 6552 del 1° de noviembre de 2016.

Si bien la actora solicitó por escrito el 30 de junio de 2018 y el 4 de julio de 2018, el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas causadas en el año 1993, 1994, 1995 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, dichas peticiones no puede revivir ni modificar una situación jurídica particular y concreta que ya hizo tránsito a cosa decidida, en tanto no es posible alterar en este caso, la liquidación ya efectuada en la citada Resolución que reconoce y ordena el pago de las cesantías.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda- en Auto del 14 de marzo de 2019<sup>6</sup>, reitera la tesis sobre la improcedencia de revivir actos administrativos que tienen la condición de “Cosa decidida en materia administrativa”, así:

*“Esta sección ha considerado que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad, así: « [...] En estos términos el demandante debió comparecer ante la jurisdicción con el fin de obtener la nulidad de los actos primigenios que afectaron su situación particular ajustándose a los plazos establecidos por el legislador para que no quedase indefinidamente sometida su situación a una controversia jurídica, y de encontrarse violatorios de normas superiores, excluirlos del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado, tal como lo prevé el artículo 136 del Decreto 01 de 1984. »<sup>7</sup>*

*Además, en gracia de discusión, de accederse a la nulidad de los actos acá demandados, quedarían indemnes los efectos de los actos primigenios, razón que evidencia con más fuerza la indebida formulación del libelo demandatorio.*

*En conclusión, cuando lo solicitado es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación exacta y precisa de lo que se demanda, exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la voluntad de la administración, para mantener la coherencia y unidad entre los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento luego de proferido un fallo judicial, so pena de obtener una decisión inhibitoria [...]»<sup>8</sup>.*

En consecuencia, si la Resolución No. 6552 del 1° de noviembre de 2016 reconoció y ordenó el pago de las cesantías anualizadas a la demandante, es el acto que ha debido demandar, pues es el acto que puso fin a la situación jurídica concreta de la docente demandante.

Como no se demandó tal acto, en los términos del numeral 5° del artículo 100 del CGP, que establece como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales, en concordancia con el artículo 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que “cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión”, es del caso declararla probada y ordenar la terminación del proceso.

<sup>6</sup> C.P.: William Hernández Gómez. Radicación: 66001-23-33-000-2014-00507-01 (2095-2017)

<sup>7</sup> Nota fuera de texto: Hoy artículo 164 del CPACA término para presentar la demanda.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 25000-23-25-000-2011-01002-01 (2143-2013).



En cuanto a la sanción moratoria reclamada de manera subsidiaria, siendo que tal pretensión depende de la existencia del derecho a tales cesantías, que como ya se indicó fueron reconocidas mediante Resolución la Resolución No. 6552 del 1° de noviembre de 2016, es claro que sigue la misma suerte de la pretensión principal y sobre esta también se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

En mérito de lo expuesto, Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales*, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**CUARTO: ACEPTAR** la renuncia al poder conferido por la demandante, presentada por la abogada LINA PAOLA SUAREZ BEDOYA (fl. 102). Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 76 del C.G.P.

**QUINTO:** En firme la presente sentencia archívese el expediente, una vez realizadas las correspondientes anotaciones en el software de gestión.

### NOTIFÍQUESE

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Genis Mazabel Bermeo

Demandado: Fomag.

Rad. 41 001 23 33 000-2019-00252-00

10

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>YAQUELINE RODRÍGUEZ APONTE</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTRO</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2019-00344-00</b>
<b>APROBADO EN SALA</b>	<b>ACTA No. 50 DE LA FECHA</b>

**ASUNTO**

Se procede a declarar de oficio la excepción de inepta demanda, en virtud del procedimiento establecido en el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020.

**ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA.**

YAQUELINE RODRÍGUEZ APONTE, por medio de apoderada especial, en ejercicio del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y al DEPARTAMENTO DEL HUILA con el objeto de que se declare las siguientes pretensiones:

*“1. Que se declare la nulidad del acto ficto configurado por el silencio frente a la petición radicada el día 31 de julio de 2018, proferido por el DEPARTAMENTO DEL HUILA; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1996 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*2. Que se declara la nulidad del acto ficto configurado por el silencio frente a la petición radicada el día 31 de julio de 2018 proferido por el FONNDO*

*PRESTACIONES DEL MAGISTERIO; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1996 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

3. *Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, causadas en el año 1996.*

4. *Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague la sanción moratoria, derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

CONDENAS:

*A Título de restable del derecho se ordene:*

1. *Se condene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías analizadas que el adeudan, en el año 1996 lo que ha ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizadas de las cesantías.*

2. *Se condene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a pagar la sanción moratoria consagra en la Ley 344 de 1996 reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, que sigue desde la omisión de la consignación de las cesantías cauda en el año 1996, con permanencia en el tiempo hasta cuando se efectúe el pago correspondiente, sanción que debe correr en forma particular para cada una de las anualidades de cesantías que se adeudan y que se actualicen los valores debidos, con base en el índice de precios al consumidor y con los intereses respectivos.*

3. *Se ordene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en la sentencia...”*

## 2. CONTESTACIÓN

### 1.1. Departamento del Huila

Descorre el traslado de la demanda y propone como excepciones de mérito las denominadas: *“falta de legitimación en la causa por pasiva, cobro de lo no debido, prescripción y la genérica<sup>1</sup>.*

Respecto a la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, la entidad demandada, luego de explicar el procedimiento del reconocimiento de cesantías, afirmó que no es la entidad obligada a pagar la sanción reclamada en virtud que solo es una cuenta especial que es administrada por la Fiduciaria la Previsora S.A.

Al respecto, la Sala precisa que la denominada excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, tiene el carácter de mixta, y por lo tanto puede eventualmente resolverse como previa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, la excepción propuesta hace alusión a la llamada legitimación material en la causa, esto es, sobre si efectivamente la entidad demandada tuvo participación en el reconocimiento de las cesantías anualizadas de la demandante, y su resolución puede efectuarse al momento de emitir la respectiva sentencia.

Respecto a la prescripción, debe señalar la Sala que tiene el carácter de mixta, por lo tanto, una vez se resuelva el problema jurídico, y este sea favorable a las pretensiones de la parte actora, se determinará si la prescripción de las mesadas tiene vocación de prosperidad o no.

## **2.1. Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.**

Según constancia secretarial visible a folio 122, la entidad no contestó ni se opuso a la demanda.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO.**

*La Sala debe resolver ¿si en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesto por la señora YAQUELINE RODRÍGUEZ APONTE contra el Departamento del Huila y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra configurada la excepción previa de inepta demanda que impide continuar con el trámite del proceso?*

### **2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLES**

#### **2.1. Oportunidad para resolver excepciones previas**

Es un hecho notorio que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia

---

<sup>1</sup> Folios 100 a 113

sanitaria en todo el país por causa del coronavirus Covid-19 y el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* en todo el territorio nacional por el término de 30 días y luego, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 decretó otro periodo por las mismas causas y por igual término de 30 días calendario.

Ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, y en lo relacionado con la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente al trámite de las excepciones previas que se propongan en los procesos que se adelantan en la actualidad, dispuso lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...) – Resaltado por el Despacho -*

Conforme lo anterior, a partir de la vigencia de esta norma -4 de junio de 2020<sup>2</sup>, quedó derogado el artículo 180 del CPACA, pues las excepciones previas que se propongan en los procesos contenciosos administrativos y las que de oficio se observen, deben ser resueltas antes de practicarse la audiencia inicial, tal como lo prevé el numeral 2º del artículo 101 de CGP: *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”*

## **2.2. De la ineptitud sustancial de la demanda**

---

<sup>2</sup> Artículo 16. Vigencia y derogatoria. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición. Fue publicado por la Presidencia de la República el 4 de junio de 2020.

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos demandables son “(...) *los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*”.

La demanda que se instaure en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo señalado en los artículos 162 y 163 ib., debe contener, entre otros, la individualización de las pretensiones y del acto demandado “*con toda precisión*”, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar. Adicionalmente, bien se sabe que son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la administración manifiesta su voluntad y produce efectos jurídicos a una persona determinada, estos es, son los que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

Respecto al ajuste de las cesantías, el Consejo de Estado desde el auto del 18 de abril de 1995<sup>3</sup>, reiterado en decisiones del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, al tratar un asunto sobre liquidación de cesantías definitivas, **indicó que el acto que las liquida inicialmente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto, es este el que se debe debatir en sede judicial**, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses (...)”*

En reciente pronunciamiento, sostuvo: *“Ahora, cuando se trata de la liquidación de las cesantías definitivas como consecuencia de la finalización del vínculo laboral, la situación es diferente, porque en este evento será el acto administrativo de reconocimiento de esta prestación definitiva el que deba demandarse, teniendo en cuenta para ello el término previsto por el legislador para la presentación oportuna del medio de control, porque se trata en este entendido, de una prestación unitaria”*.<sup>4</sup> – Resaltado por la Sala –

Así las cosas, el acto administrativo demandable respecto al ajuste de las cesantías, es el que las reconoce y liquida, pues es el acto que contiene la voluntad definitiva de la administración respecto al derecho mismo, el tiempo liquidado, la cuantía y demás factores salariales que se toman en cuenta.

<sup>3</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada”

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. Auto del 25 de abril de 2019. C.P. William Hernández Gómez. Radicación: 25000-23-42-000-2016-03390-01 (4082-2017)

### 3. CASO CONCRETO.

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Juez puede declarar de oficio cualquier excepción previa que encuentre probada. En este caso, la Sala declarará la **ineptitud sustantiva de la demanda**, prevista en el artículo 100 del CGP, por las siguientes razones:

En la demanda se refiere que la señora YAQUELINE RODRÍGUEZ APORNTE solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas y mediante **Resolución No. 1096 del 20 de febrero de 2017**, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de Educación Departamental del Huila, reconoció y ordenó el pago de cesantías parciales solicitadas el 26 de septiembre de 2016, con destino a compra de vivienda, siendo reconocida la suma de \$31.375.919, causadas y liquidadas desde el año 1997-2015<sup>5</sup>.

La demandante solicitó por escrito el 31 de julio de 2018 a la Secretaría de Educación del Departamento del Huila y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de sus *cesantías anualizadas* causadas en el año 1996 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006 que modificó la Ley 244 de 1995<sup>6</sup>, sin que haya recibido respuesta.

Por esa razón decide instaurar demanda en contra del acto ficto o presunto negativo que se deriva de la reclamación elevada el 31 de julio de 2018 y que se le reconozca las cesantías anualizadas del año 1996 y la sanción moratoria por el no pago de las mismas.

De lo referido se destaca que lo que reclama la parte actora es el pago de las cesantías anualizadas del año 1996 con la indexación y la sanción moratoria y según se advierte, tal petición fue resuelta el 20 de febrero de 2017, mediante la citada Resolución No. 1096, pues en tal acto se reconocen las cesantías liquidadas desde el año 1997 al año 2015.

Es evidente que este acto administrativo es el que definió el derecho particular y concreto solicitado por la demandante, pues con el mismo se definió y se resolvió de manera concreta el derecho que tenía a las cesantías anualizadas adeudadas a esa fecha y el monto de las mismas. Allí se indica que para el efecto se liquidan desde el momento de su vinculación y por ello, de manera definitiva resuelve la situación jurídica y particular de la actora, en tanto se afirmó que contiene la liquidación de las cesantías.

---

<sup>5</sup> Fls. 41-45

De esta manera, si el propósito de la demandante es el reconocimiento y pago de las cesantías del año 1996 y el reconocimiento de la sanción moratoria que se deriva de esa omisión, a criterio de la Sala, era preciso demandar el acto que primigeniamente las liquidó, esto es, la Resolución No. 1096 del 20 de febrero de 2017.

Si bien la actora solicitó por escrito el **31 de julio de 2018**, el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas causadas en el año 1996 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, dicha petición no puede revivir ni modificar una situación jurídica particular y concreta que ya hizo tránsito a cosa decidida, en tanto no es posible alterar en este caso, la liquidación ya efectuada en la citada Resolución que reconoce y ordena el pago de las cesantías.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda- en Auto del 14 de marzo de 2019<sup>7</sup>, reitera la tesis sobre la improcedencia de revivir actos administrativos que tienen la condición de “Cosa decidida en materia administrativa”, así:

*“Esta sección ha considerado que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad, así: « [...] En estos términos el demandante debió comparecer ante la jurisdicción con el fin de obtener la nulidad de los actos primigenios que afectaron su situación particular ajustándose a los plazos establecidos por el legislador para que no quedase indefinidamente sometida su situación a una controversia jurídica, y de encontrarse violatorios de normas superiores, excluirlas del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado, tal como lo prevé el artículo 136 del Decreto 01 de 1984. »<sup>8</sup>*

*Además, en gracia de discusión, de accederse a la nulidad de los actos acá demandados, quedarían indemnes los efectos de los actos primigenios, razón que evidencia con más fuerza la indebida formulación del libelo demandatorio.*

*En conclusión, cuando lo solicitado es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación exacta y precisa de lo que se demanda, exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la voluntad de la administración, para mantener la coherencia y unidad entre los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento luego de proferido un fallo judicial, so pena de obtener una decisión inhibitoria [...]»<sup>9</sup>.*

En consecuencia, si la Resolución No. 1096 del 20 de febrero de 2017 reconoció y ordenó el pago de las cesantías a la demandante, es el acto que ha debido demandar, pues es el acto que puso fin a la situación jurídica concreta de la docente demandante.

Como no se demandó tal acto, en los términos del numeral 5° del artículo

<sup>6</sup> Fls. 28-36

<sup>7</sup> C.P.: William Hernández Gómez. Radicación: 66001-23-33-000-2014-00507-01 (2095-2017)

<sup>8</sup> Nota fuera de texto: Hoy artículo 164 del CPACA término para presentar la demanda.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 25000-23-25-000-2011-01002-01 (2143-2013).



100 del CGP, que establece como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales, en concordancia con el artículo 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que “*cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión*”, es del caso declararla probada y ordenar la terminación del proceso.

En cuanto a la sanción moratoria reclamada de manera subsidiaria, siendo que tal pretensión depende de la existencia del derecho a tales cesantías, que como ya se indicó fueron reconocidas mediante Resolución 1096 del 20 de febrero de 2017, es claro que sigue la misma suerte de la pretensión principal y sobre esta también se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

En mérito de lo expuesto, Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales*, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**TERCERO: ACEPTAR** la renuncia al poder conferido por la demandante, presentada por la abogada LINA PAOLA SUAREZ BEDOYA (fl. 124). Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 76 del C.G.P.

**CUARTO:** En firme la presente sentencia archívese el expediente, una vez realizadas las correspondientes anotaciones en el software de gestión.

### **NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del derecho

Demandante: Yaqueline Rodríguez Aponte

Demandado: Nación Min-Educación –Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio

Rad. 41 001 23 33 000 2019-00344-00

9

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**

República de Colombia



Rama Judicial  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**Sala Segunda de Decisión**  
M.P. Gerardo Iván Muñoz Hermida

Neiva – Huila, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE** : LUZ MARY ROSADA  
**DEMANDADO** : Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de  
Prestaciones Sociales del Magisterio y Otros  
**DECISIÓN** : Resuelve excepciones  
**RADICACIÓN** : 41 001 23 33 000 **2019 00349 00**

Auto aprobado en Sala de la fecha N° 44.

## I. ANTECEDENTES

La señora **LUZ MARY ROSADA** por medio de apoderada judicial formuló pretensión de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, con el fin que se declare la nulidad de los actos administrativos fictos, por medio de los cuales se negó el reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en los años 1994, 1995 y 1996 y el reconocimiento de la sanción moratoria solicitada y derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías dentro del periodo señalado, según peticiones de fecha 5 de junio de 2018 con radicaciones 2018PQR15821 y 2018PQR15836.

### 1.1. Tramite.

Con auto del 15 de agosto de 2019, la demanda fue admitida, ordenándose su trámite conforme a lo dispuesto por los artículos 171 y siguientes del CPACA<sup>1</sup>.

La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, guardó silencio<sup>2</sup>. Al descorrer el traslado, el DEPARTAMENTO DEL HUILA, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

---

<sup>1</sup> Folio 59.

<sup>2</sup> Folio 136

Posteriormente, con auto del 17 de febrero de 2020, se fijó el día 14 de mayo de 2020 a las 08:00 am, con el fin de realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho.

No obstante, la misma no se pudo llevar a cabo en razón a la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, en razón a la existencia del COVID-19 en el territorio nacional, tal suspensión se prorrogó hasta el 1 de julio, de conformidad con el Acuerdo No. PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

Asimismo, ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, en tal decreto legislativo se resolvió:

*“(...) Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...)”.*

En este orden de ideas, las excepciones deberán ser resueltas previo a la audiencia inicial, tal como lo expone el numeral 2º del artículo 101 de CGP, al señalar: *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”*

Lo anterior, varió el trámite dispuesto en la Ley 1437 de 2011, pues en dicha base normativa las excepciones deben ser resueltas únicamente en la audiencia inicial descrita en tal compendio normativo, sin embargo, ante el aislamiento social que se debe adoptar en el marco de la Emergencia Sanitaria que atraviesa el país, es procedente resolver las excepciones en auto escrito que se notificará a las partes en los términos del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

Como se indicó anteriormente, el DEPARTAMENTO DEL HUILA al descorrer el traslado, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

El artículo 180 del CPACA, que regula la Audiencia Inicial en los procesos contenciosos administrativos en su numeral 6º señaló que el Juez debe resolver las excepciones previas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, sin perjuicio de las contenidas en el artículo 100 del CGP que también podrían terminar el proceso de forma anticipada.

Pasa la Sala entonces, al estudio de las referidas excepciones.

### 2.1 **“Falta de legitimación en la causa por pasiva”**

La entidad demandada luego de explicar el procedimiento del reconocimiento de cesantías, afirmó que no es la entidad obligada a pagar la sanción reclamada en virtud a que solo es un elemento administrador.

La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta, tiene el carácter de mixta, y por lo tanto puede eventualmente resolverse como previa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, la excepción propuesta hace alusión a la llamada legitimación material en la causa, esto es, sobre si efectivamente la entidad demandada tuvo participación en el reconocimiento de las cesantías anualizadas de la demandante.

La jurisprudencia<sup>3</sup> y la doctrina han distinguido entre la legitimación de hecho y la legitimación material. Sobre el particular, el honorable Consejo de Estado ha precisado:

*“La legitimación de **hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal**; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio, la legitimación **material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no**. Por tanto, todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa*

<sup>3</sup> Entre otras, sentencia del 11 de agosto de 2005, C. P. María Elena Giraldo, radicado 1996-04285; sentencia del 28 de abril de 2005. C. P. Germán Rodríguez Villamizar, radicado 1996-03266.

*material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado” 4 (Se resalta).*

Conforme a lo anterior, se tiene que la falta de legitimación a la que se hace referencia, es la denominada material, toda vez que se alega la no participación en el hecho, por lo tanto, es una exceptiva que tiene la calidad de mixta, y que su resolución puede efectuarse al momento de emitir la respectiva sentencia.

## 2.2 “Prescripción”

La misma tiene el carácter de mixta. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

*“[L]a finalidad prevista por el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 es la de resolver todas las situaciones que se constituyan en deficiencias formales **que puedan inhibir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda**, debe tener totalmente claro el funcionario de conocimiento que en la audiencia inicial **tan sólo puede decidir las excepciones que tengan la calidad de previas**, es decir, aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, en procura de evitar decisiones inhibitorias; también podrá resolver, como lo anuncia la norma, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva<sup>5</sup>”.*

Ahora, también la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha definido a la prescripción como “*el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva*”.

Concluye, el alto tribunal que la “*prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos, a diferencia de la caducidad que se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal, según sea el caso*”<sup>6</sup>.

No obstante que las excepciones mixtas – como sería la prescripción extintiva del derecho – deben ser resueltas en la audiencia inicial, hay ocasiones en que la excepción se encuentra atada al fondo del asunto o que hay varias dudas frente a su configuración, que en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato* su estudio es aplazado hasta la

<sup>4</sup> P. María Elena Giraldo Gómez, 18 de marzo de 2004, radicado 1996-02705.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 2 de diciembre de 2014, exp. 4153-14, C.P.: Gustavo Gómez Aranguren

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 27001233300020130034601 (03272014) – Jul. 9 de 2015) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez

sentencia a fin de también garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia<sup>7</sup>.

En este orden de ideas, para el Despacho es oportuno indicar, que dado que el objetivo de la exceptiva es atacar la existencia misma del derecho y no la presencia de falencias formales que impidan el trámite del proceso, por tal razón no se puede adoptar decisión en esta etapa procesal, toda vez que para resolver dicha excepción necesariamente se tendría que abarcar el fondo del asunto y una vez establecido o no el derecho se podrá definir la existencia o no de la prescripción las cuales deberán resolverse de fondo en la sentencia.

## 2.5 Excepciones de oficio

El artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 faculta a Juez a declarar de oficio cualquier excepción que encuentre probada de oficio, así las cosas, la Sala abordará el estudio la excepción de **ineptitud sustantiva de la demanda**, contemplada por el artículo 100 del CGP.

### 2.5.1. El caso concreto.

Encuentra la Sala que la parte demandante, como pretensión principal, solicitó la nulidad del acto ficto negativo derivado de la falta de respuesta de las peticiones del 5 de junio de 2018, por la cual solicitó el ajuste de las cesantías definitivas anualizada teniendo en cuenta el computo de las cesantías causadas en los años 1994, 1995 y 1996. Conforme lo anterior, que se cancelara la respectiva sanción moratoria por el no pago de manera completa de las cesantías definitivas.

El **artículo 43 de la Ley 1437 de 2011** estableció cuales son los actos administrativos definitivos, que nos los demandables: *“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

Por su parte el artículo 87 *ibidem*, regula la terminación del procedimiento administrativo al disponer que los actos administrativos adquieren firmeza, cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación.

Igualmente, para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 162 y siguientes *ibidem*, establecen los requisitos que debe contener la demanda, entre otros, la individualización de las pretensiones, en los términos del artículo 163, que señala: *“Cuando se*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, proveído del 20 de marzo de 2018, Exp. 58296, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

*pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión”,* es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar.

Adicionalmente, son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la Administración manifiesta su voluntad y que producen efectos jurídicos a una persona determinada, estos son, lo que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

**2.5.2.** De los hechos de la demanda y de los anexos de la misma se observa que el Departamento del Huila – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por medio de la Resolución No. 4339 del 30 de septiembre de 2015 (fls. 42-46) reconoció a la señora **LUZ MARY ROSADA** la suma de \$19.175.675, por concepto de cesantías parciales, teniendo en cuenta la forma de liquidación anualizada desde el año 1997.

Conforme a las normas expuestas con anterioridad y lo pretendido en la demanda y su sustento fáctico, observa la Sala que el objeto de la litis se centra en la negativa por parte de la demandada en la liquidación de las cesantías anualizadas con inclusión de los valores causados en los años 1994, 1995 y 1996, circunstancia esta que quedó definida en la Resolución 4339 del 30 de septiembre de 2015, pues en tal acto administrativo se liquidaron primigeniamente las cesantías anualizadas de la demandante teniendo en cuenta el tiempo laborado desde el año 1997, sin tener en cuenta los años anteriores reclamados, por lo tanto fue en dicho acto administrativo que quedó plasmada la voluntad de la administración de efectuar la liquidación anualizada de cesantías de la parte actora, en consecuencia, fue ese acto el que definió la situación jurídica de la demandante, en tanto contiene la forma de liquidación de las cesantías desde 1997.

Por lo cual, si la intención de la demandante es la reliquidación de sus cesantías con la inclusión de los valores causados en los años 1994 a 1996, debió demandar mediante el presente medio de control el acto que primigeniamente las liquidó, esto es para el caso en concreto, la Resolución 4339 del 30 de septiembre de 2015.

Si bien, la señora **LUZ MARY ROSADA** a través de peticiones de fecha 5 de junio de 2018 con radicaciones 2018PQR15821 y 2018PQR15836 (fls.27-37) solicita la inclusión en la liquidación de sus cesantías del valor causado en los años 1994, 1995 y 1996, y demanda el acto ficto negativo derivado de la no respuesta de las anteriores solicitudes, lo cierto es que esta respuesta en nada modifica crea o extingue un derecho frente al tema en discusión,

toda vez que deja incólume la liquidación ya efectuada en la Resolución 4339 del 30 de septiembre de 2015.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda desde el auto del 18 de abril de 1995 que fue reiterada en fallos posteriores por la misma Sección, como lo es, en el del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, CP Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, si bien, no alusiva concretamente al hecho de la solicitud del cómputo del tiempo laborado para determinar las cesantías parciales, sino relativa a que tratándose de liquidación de cesantías, señaló que el acto que las liquida primigeniamente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto es este el que se debe debatir en sede judicial, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.)<sup>8</sup>. (...)”*

En consecuencia, para el presente caso es Resolución 4339 del 30 de septiembre de 2015 la que reconoció y liquidó las cesantías de la señora **LUZ MARY ROSADA**, siendo este el acto administrativo que debió demandarse, ya que fue el que definió la situación jurídica respecto a la liquidación de las cesantías de la demandante.

En ese orden de ideas, como la parte actora no demandó la legalidad de la Resolución 4339 del 30 de septiembre de 2015 expedida por la Secretaría de Educación Departamental del Huila que liquidó y reconoció las cesantías de la demandante, por lo tanto en los términos de los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión, y como se observa ello no se cumplió en razón a que se individualiza un acto distinto al que debió demandarse.

---

<sup>8</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada: *“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.). (...)”*

En consecuencia, conforme a lo dispuesto por el Numeral Sexto del artículo 180 del CPACA, se declarará probada de oficio la **excepción de inepta demanda** y por terminado el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Segunda de decisión,

### III. RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la **excepción de inepta demanda** dentro del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en los que obran como demandante LUZ MARY ROSADA, en contra del DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**TERCERO:** Una vez en firme este auto, archívense el expediente dejando las constancias del caso.

**CUARTO:** Por Secretaría notifíquese personalmente la presente providencia a las partes y a la Representante del Ministerio Público.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



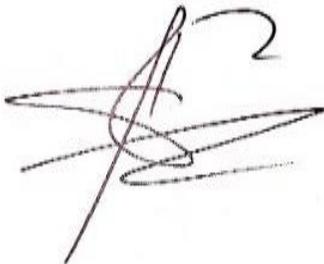
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Acción Popular - Rad.410012333000 2019 00349 00

Demandante: Luz Mary Rosada

Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Otros.

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned above the name of the signatory.

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado**

República de Colombia



Rama Judicial  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA  
Sala Segunda de Decisión  
M.P. Gerardo Iván Muñoz Hermida

Neiva – Huila, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE** : MARISOL MURCIA PEÑA  
**DEMANDADO** : Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de  
Prestaciones Sociales del Magisterio y Otros  
**RADICACIÓN** : 41 001 23 33 000 **2019 00350 00**

Auto aprobado en Sala de la fecha N° 44.

## I. ANTECEDENTES

La señora **MARISOL MURCIA PEÑA** por medio de apoderada judicial formuló pretensión de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, con el fin que se declare la nulidad de los actos administrativos fictos, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1990 y el reconocimiento de la sanción moratoria solicitada y derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías dentro del periodo señalado, según peticiones de fecha 29 de mayo de 2018 con radicaciones 2018 PQR1482 y 2018PQR14820.

### 1.1. Trámite.

Con auto del 15 de agosto de 2019, la demanda fue admitida, ordenándose su trámite conforme a lo dispuesto por los artículos 171 y siguientes del CPACA<sup>1</sup>.

La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, guardó silencio<sup>2</sup>.

Al descorrer el traslado, el DEPARTAMENTO DEL HUILA, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

---

<sup>1</sup> Folio 74.

<sup>2</sup> Folio 143

Posteriormente, con auto del 17 de febrero de 2020, se fijó el día 14 de mayo de 2020 a las 09:00 am, con el fin de realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho.

No obstante, la misma no se pudo llevar a cabo en razón a la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, en razón a la existencia del COVID-19 en el territorio nacional, tal suspensión se prorrogó hasta el 1 de julio, de conformidad con el Acuerdo No. PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

Asimismo, ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, en tal decreto legislativo se resolvió:

*“(…) Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...)”.*

En este orden de ideas, las excepciones deberán ser resueltas previo a la audiencia inicial, tal como lo expone el numeral 2º del artículo 101 de CGP, al señalar: *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”*

Lo anterior, varió el trámite dispuesto en la Ley 1437 de 2011, pues en dicha base normativa las excepciones deben ser resueltas únicamente en la audiencia inicial descrita en tal compendio normativo, sin embargo, ante el aislamiento social que se debe adoptar en el marco de la Emergencia Sanitaria que atraviesa el país, es procedente resolver las excepciones en auto escrito que se notificará a las partes en los términos del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

Como se indicó anteriormente, el DEPARTAMENTO DEL HUILA al recorrer el traslado, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

El artículo 180 del CPACA, que regula la Audiencia Inicial en los procesos contenciosos administrativos en su numeral 6º señaló que el Juez debe resolver las excepciones previas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, sin perjuicio de las contenidas en el artículo 100 del CGP que también podrían terminar el proceso de forma anticipada.

Pasa la Sala entonces, al estudio de las referidas excepciones.

### **2.1 “Falta de legitimación en la causa por pasiva”**

La entidad demandada luego de explicar el procedimiento del reconocimiento de cesantías, afirmó que no es la entidad obligada a pagar la sanción reclama en virtud que solo es un elemento administrador.

La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta, tiene el carácter de mixta, y por lo tanto puede eventualmente resolverse como previa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, la excepción propuesta hace alusión a la llamada legitimación material en la causa, esto es, sobre si efectivamente la entidad demandada tuvo participación en el reconocimiento de las cesantías anualizadas de la demandante.

La jurisprudencia<sup>3</sup> y la doctrina han distinguido entre la legitimación de hecho y la legitimación material. Sobre el particular, el honorable Consejo de Estado ha precisado:

*“La legitimación de hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio, la legitimación **material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto, todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, es una condición anterior y***

<sup>3</sup> Entre otras, sentencia del 11 de agosto de 2005, C. P. María Elena Giraldo, radicado 1996-04285; sentencia del 28 de abril de 2005. C. P. Germán Rodríguez Villamizar, radicado 1996-03266.

*necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado” 4 (Se resalta).*

Conforme a lo anterior, se tiene que la falta de legitimación a la que se hace referencia, es la denominada material, toda vez que se alega la no participación en el hecho, por lo tanto, es una exceptiva que tiene la calidad de mixta, y que su resolución puede efectuarse al momento de emitir la respectiva sentencia.

## 2.2 “Prescripción”

La misma tiene el carácter de mixta. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

*“[L]a finalidad prevista por el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 es la de resolver todas las situaciones que se constituyan en deficiencias formales **que puedan inhibir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda**, debe tener totalmente claro el funcionario de conocimiento que en la audiencia inicial **tan sólo puede decidir las excepciones que tengan la calidad de previas**, es decir, aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, en procura de evitar decisiones inhibitorias; también podrá resolver, como lo anuncia la norma, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva<sup>5</sup>”.*

Ahora, también la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha definido a la prescripción como “*el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva*”.

Concluye, el alto tribunal que la “*prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos, a diferencia de la caducidad que se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal, según sea el caso*”<sup>6</sup>.

No obstante que las excepciones mixtas –como sería la prescripción extintiva del derecho- deben ser resueltas en la audiencia inicial, hay ocasiones en la que la excepción se encuentra atada al fondo del asunto o que hay varias dudas frente a su configuración, que en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato* su estudio es aplazado hasta la sentencia a fin de también garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> P. María Elena Giraldo Gómez, 18 de marzo de 2004, radicado 1996-02705.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 2 de diciembre de 2014, exp. 4153-14, C.P.: Gustavo Gómez Aranguren

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 27001233300020130034601 (03272014) – Jul. 9 de 2015) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, proveído del 20 de marzo de 2018, Exp. 58296, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En este orden de ideas, para el Despacho es oportuno indicar, que dado que el objetivo de la exceptiva es atacar la existencia misma del derecho y no la presencia de falencias formales que impidan el trámite del proceso, por tal razón no se puede adoptar decisión en esta etapa procesal, toda vez que para resolver dicha excepción necesariamente se tendría que abarcar el fondo del asunto y una vez establecido o no el derecho se podrá definir la existencia o no de la prescripción las cuales deberán resolverse de fondo en la sentencia.

## 2.5 Excepciones de oficio

El artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 faculta a Juez a declarar de oficio cualquier excepción que encuentre probada de oficio, así las cosas, la Sala abordará el estudio la excepción de **ineptitud sustantiva de la demanda**, contemplada por el artículo 100 del CGP.

### 2.5.1. El caso concreto.

Encuentra La Sala que la parte demandante, como pretensión principal, solicitó la nulidad del acto ficto negativo derivado de la falta de respuesta de la petición del 29 de mayo de 2018, por la cual solicitó el ajuste de las cesantías definitivas anualizada teniendo en cuenta el computo de las cesantías causadas en el año 1990. Conforme lo anterior, que se cancelara la respectiva sanción moratoria por el no pago de manera completa de las cesantías definitivas.

El **artículo 43 de la Ley 1437 de 2011** estableció cuales son los actos administrativos definitivos, que nos los demandables: *“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

Por su parte el artículo 87 *ibidem*, regula la terminación del procedimiento administrativo al disponer que los actos administrativos adquieren firmeza, cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación.

Igualmente, para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 162 y siguientes *ibidem*, establecen los requisitos que debe contener la demanda, entre otros, la individualización de las pretensiones, en los términos del artículo 163, que señala: *“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión”*, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar.

Adicionalmente, son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la Administración manifiesta su voluntad y que producen efectos

jurídicos a una persona determinada, estos son, lo que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

**2.5.2.** De los hechos de la demanda y de los anexos de la misma se observa que el Departamento del Huila – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por medio de la Resolución No. 5255 del 9 de mayo de 2015 (fls. 49 a 51) reconoció a la señora **MARISOL MURCIA PEÑA** la suma de \$43.694.961 por concepto de cesantías parciales, teniendo en cuenta la forma de liquidación anualizada desde el año 1991.

Del anterior valor, la administración ordenó cancelar la suma de \$26.293.205, toda vez que mediante Resoluciones No. 1422 del 28 de noviembre de 2008 se liquidaron inicialmente las cesantías de la demandante en un monto de \$17.404.756.

Conforme a las normas expuestas con anterioridad y lo pretendido en la demanda y su sustento fáctico, observa la Sala que el objeto de la litis se centra en la negativa por parte de la demandada en la liquidación de las cesantías anualizadas con inclusión de los valores causados en el año 1990, circunstancia esta que quedó definida en la Resolución 5255 del 9 de noviembre de 2015, pues en tal acto administrativo se liquidaron primigeniamente las cesantías anualizadas de la demandante teniendo en cuenta el tiempo laborado desde el año 1991, por lo tanto fue en dicho acto administrativo que quedó plasmada la voluntad de la administración de efectuar la liquidación anualizada de cesantías de la parte actora, en consecuencia, fue ese acto el que definió la situación jurídica de la demandante, en tanto contiene la forma de liquidación de las cesantías desde 1991.

Por lo cual, si la intención de la demandante es la reliquidación de sus cesantías con la inclusión de los valores causados en el año 1990, debió demandar mediante el presente medio de control el acto que primigeniamente las liquidó, esto es para el caso en concreto, la Resolución 5255 del 9 de noviembre de 2015.

Si bien, la señora **MARISOL MURCIA PEÑA** a través de peticiones de fecha 29 de mayo de 2018 con radicaciones 2018 PQR1482 y 2018PQR14820 (fls.34 a 45) solicita la inclusión en la liquidación de sus cesantías del valor causado en el año 1990, y demanda el acto ficto negativo derivado de la no respuesta de las anteriores solicitudes, lo cierto es que esta respuesta en nada modifica crea o extingue un derecho frente al tema en discusión, toda vez que deja incólume la liquidación ya efectuada en la Resolución 5255 del 9 de noviembre de 2015.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda desde el auto del 18 de abril de 1995 que fue reiterada en fallos posteriores por la misma Sección, como lo es, en el del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, CP Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, si bien, no alusiva concretamente al hecho de la solicitud del cómputo del tiempo laborado para determinar las cesantías parciales, sino relativa a que tratándose de liquidación de cesantías, señaló que el acto que las liquida primigeniamente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto es este el que se debe debatir en sede judicial, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.)<sup>8</sup>. (...)”*

En consecuencia, para el presente caso es Resolución 5255 del 9 de noviembre de 2015 la que reconoció y liquidó las cesantías de la señora **MARISOL MURCIA PEÑA**, siendo este el acto administrativo que debió demandarse, ya que fue el que definió la situación jurídica respecto a la liquidación de las cesantías de la demandante.

En ese orden de ideas, como la parte actora no demandó la legalidad de la Resolución 5255 del 9 de noviembre de 2015 expedida por la Secretaría de Educación Departamental del Huila que liquidó y reconoció las cesantías de la demandante, por lo tanto en los términos de los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión, y como se observa ello no se cumplió en razón a que se individualiza un acto distinto al que debió demandarse.

En consecuencia, conforme a lo dispuesto por el Numeral Sexto del artículo 180 del CPACA, se declarará probada de oficio la **excepción de inepta demanda** y por terminado el presente proceso.

---

<sup>8</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada: *“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.). (...)”*

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Segunda de decisión,

### III. RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la **excepción de inepta demanda** dentro del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en los que obran como demandante MARISOL MURCIA PEÑA, en contra del DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**TERCERO:** Una vez en firme este auto, archívense el expediente dejando las constancias del caso.

**CUARTO:** Por Secretaría notifíquese personalmente la presente providencia a las partes y a la Representante del Ministerio Público.

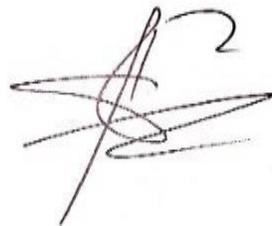
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS BARRERO**  
Magistrada



**JOSÉ MILLER LUGO**  
Magistrado

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

**Sala Segunda de Decisión**

M.P. Gerardo Iván Muñoz Hermida

Neiva – Huila, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE** : MARÍA FERNANDA CORONADO CUCHIMBA  
**DEMANDADO** : Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de  
Prestaciones Sociales del Magisterio y Otros  
**RADICACIÓN** : 41 001 23 33 000 **2019 00369** 00

Auto aprobado en Sala de la fecha N° 44.

## I. ANTECEDENTES

La señora **MARÍA FERNANDA CORONADO CUCHIMBA** por medio de apoderada judicial formuló pretensión de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, con el fin que se declare la nulidad de los actos administrativos fictos, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en los años 1994 y 1995 y el reconocimiento de la sanción moratoria solicitada y derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías dentro del periodo señalado, según peticiones de fecha 28 de septiembre de 2018 con radicaciones 2018 PQR27660 y 2018PQR27660.

### 1.1. Trámite.

Con auto del 15 de agosto de 2019, la demanda fue admitida, ordenándose su trámite conforme a lo dispuesto por los artículos 171 y siguientes del CPACA<sup>1</sup>.

La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, guardó silencio<sup>2</sup>.

Al descorrer el traslado, el DEPARTAMENTO DEL HUILA, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

---

<sup>1</sup> Folio 59.

<sup>2</sup> Folio 145

Posteriormente, con auto del 17 de febrero de 2020, se fijó el día 14 de mayo de 2020 a las 10:00 am, con el fin de realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho.

No obstante, la misma no se pudo llevar a cabo en razón a la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, en razón a la existencia del COVID-19 en el territorio nacional, tal suspensión se prorrogó hasta el 1 de julio, de conformidad con el Acuerdo No. PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

Asimismo, ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, en tal decreto legislativo se resolvió:

*“(…) Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...)”.*

En este orden de ideas, las excepciones deberán ser resueltas previo a la audiencia inicial, tal como lo expone el numeral 2º del artículo 101 de CGP, al señalar: *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”*

Lo anterior, varió el trámite dispuesto en la Ley 1437 de 2011, pues en dicha base normativa las excepciones deben ser resueltas únicamente en la audiencia inicial descrita en tal compendio normativo, sin embargo, ante el aislamiento social que se debe adoptar en el marco de la Emergencia Sanitaria que atraviesa el país, es procedente resolver las excepciones en auto escrito que se notificará a las partes en los términos del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

Como se indicó anteriormente, el DEPARTAMENTO DEL HUILA al descorrer el traslado, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

El artículo 180 del CPACA, que regula la Audiencia Inicial en los procesos contenciosos administrativos en su artículo 6º señaló que el Juez debe resolver las excepciones previas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, sin perjuicio de las contenidas en el artículo 100 del CGP que también podrían terminar el proceso de forma anticipada.

Pasa la Sala entonces, al estudio de las referidas excepciones.

### **2.1 “Falta de legitimación en la causa por pasiva”**

La entidad demandada luego de explicar el procedimiento del reconocimiento de cesantías, afirmó que no es la entidad obligada a pagar la sanción reclama en virtud que solo es un elemento administrador.

La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta, tiene el carácter de mixta, y por lo tanto puede eventualmente resolverse como previa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, la excepción propuesta hace alusión a la llamada legitimación material en la causa, esto es, sobre si efectivamente la entidad demandada tuvo participación en el reconocimiento de las cesantías anualizadas de la demandante.

La jurisprudencia<sup>3</sup> y la doctrina han distinguido entre la legitimación de hecho y la legitimación material. Sobre el particular, el honorable Consejo de Estado ha precisado:

*“La legitimación de hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto, todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, es una condición anterior y*

<sup>3</sup> Entre otras, sentencia del 11 de agosto de 2005, C. P. María Elena Giraldo, radicado 1996-04285; sentencia del 28 de abril de 2005. C. P. Germán Rodríguez Villamizar, radicado 1996-03266.

*necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado” 4 (Se resalta).*

Conforme a lo anterior, se tiene que la falta de legitimación a la que se hace referencia, es la denominada material, toda vez que se alega la no participación en el hecho, por lo tanto, es una exceptiva que tiene la calidad de mixta, y que su resolución puede efectuarse al momento de emitir la respectiva sentencia.

## 2.2 “Prescripción”

La misma tiene el carácter de mixta. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

*“[L]a finalidad prevista por el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 es la de resolver todas las situaciones que se constituyan en deficiencias formales **que puedan inhibir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda**, debe tener totalmente claro el funcionario de conocimiento que en la audiencia inicial **tan sólo puede decidir las excepciones que tengan la calidad de previas**, es decir, aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, en procura de evitar decisiones inhibitorias; también podrá resolver, como lo anuncia la norma, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva<sup>5</sup>”.*

Ahora, también la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha definido a la prescripción como “*el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva*”.

Concluye, el alto tribunal que la “*prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos, a diferencia de la caducidad que se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal, según sea el caso*”<sup>6</sup>.

No obstante que las excepciones mixtas –como sería la prescripción extintiva del derecho- deben ser resueltas en la audiencia inicial, hay ocasiones en la que la excepción se encuentra atada al fondo del asunto o que hay varias dudas frente a su configuración, que en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato* su estudio es aplazado hasta la sentencia a fin de también garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> P. María Elena Giraldo Gómez, 18 de marzo de 2004, radicado 1996-02705.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 2 de diciembre de 2014, exp. 4153-14, C.P.: Gustavo Gómez Aranguren

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 27001233300020130034601 (03272014) – Jul. 9 de 2015) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, proveído del 20 de marzo de 2018, Exp. 58296, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En este orden de ideas, para el Despacho es oportuno indicar, que dado que el objetivo de la exceptiva es atacar la existencia misma del derecho y no la presencia de falencias formales que impidan el trámite del proceso, por tal razón no se puede adoptar decisión en esta etapa procesal, toda vez que para resolver dicha excepción necesariamente se tendría que abarcar el fondo del asunto y una vez establecido o no el derecho se podrá definir la existencia o no de la prescripción las cuales deberán resolverse de fondo en la sentencia.

## 2.5 Excepciones de oficio

El artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 faculta a Juez a declarar de oficio cualquier excepción que encuentre probada de oficio, así las cosas, la Sala abordará el estudio la excepción de **ineptitud sustantiva de la demanda**, contemplada por el artículo 100 del CGP.

### 2.5.1. El caso concreto.

Encuentra la Sala que la parte demandante, como pretensión principal, solicitó la nulidad del acto ficto negativo derivado de la falta de respuesta de las peticiones del 28 de septiembre de 2018, por la cual solicitó el ajuste de las cesantías definitivas anualizada teniendo en cuenta el computo de las cesantías causadas en los años 1994 y 1995. Conforme lo anterior, que se cancelara la respectiva sanción moratoria por el no pago de manera completa de las cesantías definitivas.

El **artículo 43 de la Ley 1437 de 2011** estableció cuales son los actos administrativos definitivos, que nos los demandables: *“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

Por su parte el artículo 87 *ibidem*, regula la terminación del procedimiento administrativo al disponer que los actos administrativos adquieren firmeza, cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación.

Igualmente, para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 162 y siguientes *ibidem*, establecen los requisitos que debe contener la demanda, entre otros, la individualización de las pretensiones, en los términos del artículo 163, que señala: *“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión”*, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar.

Adicionalmente, son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la Administración manifiesta su voluntad y que producen efectos

jurídicos a una persona determinada, estos son, lo que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

**2.5.2.** De los hechos de la demanda y de los anexos de la misma se observa que el Departamento del Huila – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por medio de la Resolución No. 3297 del 15 de agosto de 2013 (fls. 45 a 48) reconoció a la señora **MARÍA FERNANDA CORONADO CUCHIMBA** la suma de \$24.856.848 por concepto de cesantías parciales, teniendo en cuenta la forma de liquidación anualizada desde el año 1996.

Conforme a las normas expuestas con anterioridad y lo pretendido en la demanda y su sustento fáctico, observa la Sala que el objeto de la litis se centra en la negativa por parte de la demandada en la liquidación de las cesantías anualizadas con inclusión de los valores causados en los años 1994 y 1995, circunstancia esta que quedó definida en la Resolución 3297 del 15 de agosto de 2013 pues en tal acto administrativo se liquidaron primigeniamente las cesantías anualizadas de la demandante teniendo en cuenta el tiempo laborado desde el año 1996, por lo tanto fue en dicho acto administrativo que quedó plasmada la voluntad de la administración de efectuar la liquidación anualizada de cesantías de la parte actora, en consecuencia, fue ese acto el que definió la situación jurídica de la demandante, en tanto contiene la forma de liquidación de las cesantías desde 1996.

Por lo cual, si la intención de la demandante es la reliquidación de sus cesantías con la inclusión de los valores causados en los años 1994 y 1995, debió demandar mediante el presente medio de control el acto que primigeniamente las liquidó, esto es para el caso en concreto, la Resolución 3297 del 15 de agosto de 2013.

Si bien, la señora **MARÍA FERNANDA CORONADO CUCHIMBA** a través de peticiones de fecha 28 de septiembre de 2018 con radicaciones 2018 PQR27660 y 2018PQR27660 (fls.28 a 38) solicita la inclusión en la liquidación de sus cesantías del valor causado en los años 1994 y 1995, y demanda el acto ficto negativo derivado de la no respuesta de las anteriores solicitudes, lo cierto es que esta respuesta en nada modifica crea o extingue un derecho frente al tema en discusión, toda vez que deja incólume la liquidación ya efectuada en la Resolución 3297 del 15 de agosto de 2013.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda desde el auto del 18 de abril de 1995 que fue reiterada en fallos posteriores por la misma Sección, como en el de 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, CP Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, si bien, no alusiva concretamente al hecho de la solicitud del cómputo del tiempo laborado para determinar las cesantías parciales, sino relativa a que tratándose de liquidación de

cesantías, señaló que el acto que las liquida primigeniamente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto es este el que se debe debatir en sede judicial, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.)<sup>8</sup>. (...)”*

En consecuencia, para el presente caso es la Resolución 3297 del 15 de agosto de 2013 la que reconoció y liquidó las cesantías de la señora **MARÍA FERNANDA CORONADO CUCHIMBA**, siendo este el acto administrativo que debió demandarse, ya que fue el que definió la situación jurídica respecto a la liquidación de las cesantías de la demandante.

En ese orden de ideas, como la parte actora no demandó la legalidad de la Resolución 3297 del 15 de agosto de 2013 expedida por la Secretaría de Educación Departamental del Huila que liquidó y reconoció las cesantías de la demandante, por lo tanto en los términos de los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión, y como se observa ello no se cumplió en razón a que se individualiza un acto distinto al que debió demandarse.

En consecuencia, conforme a lo dispuesto por el Numeral Sexto del artículo 180 del CPACA, se declarará probada de oficio la **excepción de inepta demanda** y por terminado el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Segunda de decisión,

### III. RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la **excepción de inepta demanda** dentro del presente medio de control de nulidad y

<sup>8</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada: *“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.). (...)”*

restablecimiento del derecho, en los que obran como demandante MARÍA FERNANDA CORONADO CUCHIMBA, en contra del DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**TERCERO:** Una vez en firme este auto, archívense el expediente dejando las constancias del caso.

**CUARTO:** Por Secretaría notifíquese personalmente la presente providencia a las partes y a la Representante del Ministerio Público.

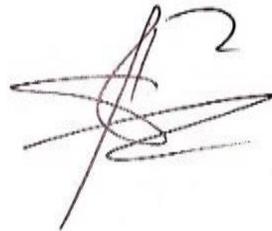
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS  
BARRERO**  
Magistrada



**JOSÉ MILLER LUGO**  
Magistrado

República de Colombia



Rama Judicial  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**Sala Segunda de Decisión**  
M.P. Gerardo Iván Muñoz Hermida

Neiva – Huila, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE** : RUBER DENIS TRUJILLO CORREDOR  
**DEMANDADO** : Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de  
Prestaciones Sociales del Magisterio y Otros  
**RADICACIÓN** : 41 001 23 33 000 **2019 00371 00**

Auto aprobado en Sala de la fecha N° 44.

## I. ANTECEDENTES

El señor **RUBER DENIS TRUJILLO CORREDOR** por medio de apoderada judicial formuló pretensión de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, con el fin que se declare la nulidad del acto administrativo ficto, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1993 y el reconocimiento de la sanción moratoria solicitada y derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías dentro del periodo señalado, según petición de fecha 28 de septiembre de 2018 con radicación 2018PQR27256.

### 1.1. Trámite.

Con auto del 15 de agosto de 2019, la demanda fue admitida, ordenándose su trámite conforme a lo dispuesto por los artículos 68 y siguientes del CPACA<sup>1</sup>.

La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, guardó silencio<sup>2</sup>.

Al descorrer el traslado, el DEPARTAMENTO DEL HUILA, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

Posteriormente, con auto del 17 de febrero de 2020, se fijó el día 14 de mayo de 2020 a las 11:00 am, con el fin de realizar la audiencia inicial de

---

<sup>1</sup> Folio 63.

<sup>2</sup> Folio 115.

que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho.

No obstante, la misma no se pudo llevar a cabo en razón a la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, en razón a la existencia del COVID-19 en el territorio nacional, tal suspensión se prorrogó hasta el 1 de julio, de conformidad con el Acuerdo No. PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

Asimismo, ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, en tal decreto legislativo se resolvió:

*“(...) Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...)”.*

En este orden de ideas, las excepciones deberán ser resueltas previo a la audiencia inicial, tal como lo expone el numeral 2º del artículo 101 de CGP, al señalar: *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”*

Lo anterior, varió el trámite dispuesto en la Ley 1437 de 2011, pues en dicha base normativa las excepciones deben ser resueltas únicamente en la audiencia inicial descrita en tal compendio normativo, sin embargo, ante el aislamiento social que se debe adoptar en el marco de la Emergencia Sanitaria que atraviesa el país, es procedente resolver las excepciones en auto escrito que se notificará a las partes en los términos del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

Como se indicó anteriormente, el DEPARTAMENTO DEL HUILA al descorrer el traslado, propuso las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva”, “prescripción” y la “genérica”**.

El artículo 180 del CPACA, que regula la Audiencia Inicial en los procesos contenciosos administrativos en su artículo 6º señaló que el Juez debe resolver las excepciones previas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, sin perjuicio de las contenidas en el artículo 100 del CGP que también podrían terminar el proceso de forma anticipada.

Pasa la Sala entonces, al estudio de las referidas excepciones.

### **2.1 “Falta de legitimación en la causa por pasiva”**

La entidad demandada luego de explicar el procedimiento del reconocimiento de cesantías, afirmó que no es la entidad obligada a pagar la sanción reclama en virtud que solo es un elemento administrador.

La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta, tiene el carácter de mixta, y por lo tanto puede eventualmente resolverse como previa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, la excepción propuesta hace alusión a la llamada legitimación material en la causa, esto es, sobre si efectivamente la entidad demandada tuvo participación en el reconocimiento de las cesantías anualizadas de la demandante.

La jurisprudencia<sup>3</sup> y la doctrina han distinguido entre la legitimación de hecho y la legitimación material. Sobre el particular, el honorable Consejo de Estado ha precisado:

*“La legitimación de hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio, la legitimación **material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto, todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado”** 4 (Se resalta).*

<sup>3</sup> Entre otras, sentencia del 11 de agosto de 2005, C. P. María Elena Giraldo, radicado 1996-04285; sentencia del 28 de abril de 2005. C. P. Germán Rodríguez Villamizar, radicado 1996-03266.

<sup>4</sup> P. María Elena Giraldo Gómez, 18 de marzo de 2004, radicado 1996-02705.

Conforme a lo anterior, se tiene que la falta de legitimación a la que se hace referencia, es la denominada material, toda vez que se alega la no participación en el hecho, por lo tanto, es una exceptiva que tiene la calidad de mixta, y que su resolución puede efectuarse al momento de emitir la respectiva sentencia.

## 2.2 “Prescripción”

La misma tiene el carácter de mixta. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

*“[L]a finalidad prevista por el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 es la de resolver todas las situaciones que se constituyan en deficiencias formales **que puedan inhibir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda**, debe tener totalmente claro el funcionario de conocimiento que en la audiencia inicial **tan sólo puede decidir las excepciones que tengan la calidad de previas**, es decir, aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, en procura de evitar decisiones inhibitorias; también podrá resolver, como lo anuncia la norma, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva<sup>5</sup>”.*

Ahora, también la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha definido a la prescripción como “*el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva*”.

Concluye, el alto tribunal que la “*prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos, a diferencia de la caducidad que se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal, según sea el caso*”<sup>6</sup>.

No obstante que las excepciones mixtas –como sería la prescripción extintiva del derecho- deben ser resueltas en la audiencia inicial, hay ocasiones en la que la excepción se encuentra atada al fondo del asunto o que hay varias dudas frente a su configuración, que en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato* su estudio es aplazado hasta la sentencia a fin de también garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia<sup>7</sup>.

En este orden de ideas, para el Despacho es oportuno indicar, que dado que el objetivo de la exceptiva es atacar la existencia misma del derecho y no la presencia de falencias formales que impidan el trámite del proceso, por

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 2 de diciembre de 2014, exp. 4153-14, C.P.: Gustavo Gómez Aranguren

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 27001233300020130034601 (03272014) – Jul. 9 de 2015) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, proveído del 20 de marzo de 2018, Exp. 58296, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

tal razón no se puede adoptar decisión en esta etapa procesal, toda vez que para resolver dicha excepción necesariamente se tendría que abarcar el fondo del asunto y una vez establecido o no el derecho se podrá definir la existencia o no de la prescripción las cuales deberán resolverse de fondo en la sentencia.

## 2.5 Excepciones de oficio

El artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 faculta a Juez a declarar de oficio cualquier excepción que encuentre probada de oficio, así las cosas, la Sala abordará el estudio la excepción de **ineptitud sustantiva de la demanda**, contemplada por el artículo 100 del CGP.

### 2.5.1. El caso concreto.

Encuentra la Sala que la parte demandante, como pretensión principal, solicitó la nulidad del acto ficto negativo derivado de la falta de respuesta de la petición del 28 de septiembre de 2018, por la cual solicitó el ajuste de las cesantías definitivas anualizada teniendo en cuenta el computo de las cesantías causadas en el año 1993. Conforme lo anterior, que se cancelara la respectiva sanción moratoria por el no pago de manera completa de las cesantías definitivas.

El **artículo 43 de la Ley 1437 de 2011** estableció cuales son los actos administrativos definitivos, que nos los demandables: *“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

Por su parte el artículo 87 *ibidem*, regula la terminación del procedimiento administrativo al disponer que los actos administrativos adquieren firmeza, cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación.

Igualmente, para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 162 y siguientes *ibidem*, establecen los requisitos que debe contener la demanda, entre otros, la individualización de las pretensiones, en los términos del artículo 163, que señala: *“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión”*, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar.

Adicionalmente, son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la Administración manifiesta su voluntad y que producen efectos jurídicos a una persona determinada, estos son, lo que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

**2.5.2.** De los hechos de la demanda y de los anexos de la misma se observa que el Departamento del Huila – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por medio de la Resolución No. 5781 del 9 de diciembre de 2014 (fls. 43-47) reconoció al señor **RULBER DENIS TRUJILLO CORREDOR** la suma de \$11.173.036 por concepto de cesantías parciales, teniendo en cuenta la forma de liquidación anualizada desde el año 1994.

Conforme a las normas expuestas con anterioridad y lo pretendido en la demanda y su sustento fáctico, observa la Sala que el objeto de la litis se centra en la negativa por parte de la demandada en la liquidación de las cesantías anualizadas con inclusión de los valores causados en el año 1993, circunstancia esta que quedó definida en la Resolución No. 5781 del 9 de diciembre de 2014, pues en tal acto administrativo se liquidaron primigeniamente las cesantías anualizadas de la demandante teniendo en cuenta el tiempo laborado desde el año 1994, por lo tanto fue en dicho acto administrativo que quedó plasmada la voluntad de la administración de efectuar la liquidación anualizada de cesantías de la parte actora, en consecuencia, fue ese acto el que definió la situación jurídica del demandante, en tanto contiene la forma de liquidación de las cesantías desde 1994.

Por lo cual, si la intención de la demandante es la reliquidación de sus cesantías con la inclusión de los valores causados en el año 1993, debió demandar mediante el presente medio de control el acto que primigeniamente las liquidó, esto es para el caso en concreto, la Resolución No. 5781 del 9 de diciembre de 2014.

Si bien, el señor **RULBER DENIS TRUJILLO CORREDOR** a través de petición de fecha 28 de septiembre de 2018 con radicación 2018 2018PQR27256 (fls.27 a 37) solicita la inclusión en la liquidación de sus cesantías del valor causado en el año 1993, y demanda el acto ficto negativo derivado de la no respuesta de la anterior solicitud, lo cierto es que esta respuesta en nada modifica crea o extingue un derecho frente al tema en discusión, toda vez que deja incólume la liquidación ya efectuada en la Resolución No. 5781 del 9 de diciembre de 2014.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda desde el auto del 18 de abril de 1995 que fue reiterada en fallos posteriores por la misma Sección, como lo es, del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, CP Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, si bien, no alusiva concretamente al hecho de la solicitud del cómputo del tiempo laborado para determinar las cesantías parciales, sino relativa a que tratándose de liquidación de cesantías, señaló que el acto que las liquida primigeniamente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto es este el que se debe debatir en sede judicial, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.)<sup>8</sup>. (...)”*

En consecuencia, para el presente caso es la Resolución No. 5781 del 9 de diciembre de 2014 la que reconoció y liquidó las cesantías del señor **RULBER DENIS TRUJILLO CORREDOR**, siendo este el acto administrativo que debió demandarse, ya que fue el que definió la situación jurídica respecto a la liquidación de las cesantías de la demandante.

En ese orden de ideas, como la parte actora no demandó la legalidad de la Resolución No. 5781 del 9 de diciembre de 2014 expedida por la Secretaría de Educación Departamental del Huila que liquidó y reconoció las cesantías de la demandante, por lo tanto en los términos de los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión, y como se observa ello no se cumplió en razón a que se individualiza un acto distinto al que debió demandarse,

En consecuencia, conforme a lo dispuesto por el Numeral Sexto del artículo 180 del CPACA, se declarará probada de oficio la **excepción de inepta demanda** y por terminado el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Segunda de decisión,

### III. RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la **excepción de inepta demanda** dentro del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en los que obran como demandante RUBER DENIS TRUJILLO CORREDOR, en contra del DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

<sup>8</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada: *“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.). (...)”*

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**TERCERO:** Una vez en firme este auto, archívense el expediente dejando las constancias del caso.

**CUARTO:** Por Secretaría notifíquese personalmente la presente providencia a las partes y a la Representante del Ministerio Público.

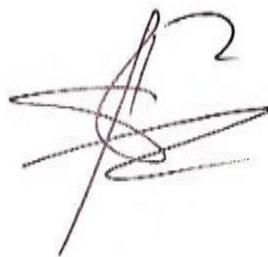
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS  
BARRERO**  
Magistrada



**JOSÉ MILLER LUGO**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>MERCEDES DIANASTRIV SON YASNO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTRO</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2019-00344-00</b>
<b>APROBADO EN SALA</b>	<b>ACTA No. 50 DE LA FECHA</b>

**ASUNTO**

Se procede a declarar de oficio la excepción de inepta demanda, en virtud del procedimiento establecido en el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020.

**ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA.**

MERCEDES DIANASTRIV SON YASNO, por medio de apoderada especial, en ejercicio del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y al DEPARTAMENTO DEL HUILA con el objeto de que se declare las siguientes pretensiones:

*“1. Que se declare la nulidad del acto ficto configurado por el silencio frente a la petición radicada el día 04 de julio de 2018, proferido por el DEPARTAMENTO DEL HUILA; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1993 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*2. Que se declara la nulidad del acto ficto configurado por el silencio frente a la petición radicada el día 04 de julio de 2018 proferido por el FONDO PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1993 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*3. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, causadas en el año 1993.*

*4. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague la sanción moratoria, derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

#### CONDENAS:

*A Título de restable del derecho se ordene:*

*1. Se condene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías analizadas que el adeudan, en el año 1993 lo que ha ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizadas de las cesantías.*

*2. Se condene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a pagar la sanción moratoria consagra en la Ley 344 de 1996 reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, que sigue desde la omisión de la consignación de las cesantías cauda en el año 1993, con permanencia en el tiempo hasta cuando se efectúe el pago correspondiente, sanción que debe correr en forma particular para cada una de las anualidades de cesantías que se adeudan y que se actualicen los valores debidos, con base en el índice de precios al consumidor y con los intereses respectivos.*

*3. Se ordene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en la sentencia...”*

## 2. CONTESTACIÓN

### 1.1. Departamento del Huila:

Descorre el traslado de la demanda y propone como excepciones de mérito la denominada: *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*<sup>1</sup>.

En atención a los argumentos expuestos por la entidad, la Sala concluye que se trata de una excepción de carácter mixta, y por lo tanto puede eventualmente resolverse como previa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, la excepción propuesta hace alusión a la llamada legitimación material en la causa, esto es, sobre si efectivamente la entidad demandada tuvo participación en el reconocimiento de las cesantías anualizadas de la demandante, y su resolución puede efectuarse al momento de emitir la respectiva sentencia.

### 2.1. Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Según constancia secretarial visible a folio 120, la entidad no contestó ni se opuso a la demanda.

## CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO.

La Sala debe resolver *¿si en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesto por la señora MERCEDES DIANASTRIV SON YASNO contra el Departamento del Huila y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra configurada la excepción previa de inepta demanda que impide continuar con el trámite del proceso?*

---

<sup>1</sup> Folios 100 a 111

## 2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLES

### 2.1. Oportunidad para resolver excepciones previas

Es un hecho notorio que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el país por causa del coronavirus Covid-19 y el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* en todo el territorio nacional por el término de 30 días y luego, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 decretó otro periodo por las mismas causas y por igual término de 30 días calendario.

Ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 “*por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, y en lo relacionado con la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente al trámite de las excepciones previas que se propongan en los procesos que se adelantan en la actualidad, dispuso lo siguiente:

**“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** *De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...) – Resaltado por el Despacho -*

Conforme lo anterior, a partir de la vigencia de esta norma -4 de junio de 2020<sup>2</sup>, quedó derogado el artículo 180 del CPACA, pues las excepciones previas que se propongan en los procesos contenciosos administrativos y las que de oficio se observen, deben ser resueltas antes de practicarse la audiencia inicial, tal como lo prevé el numeral 2° del artículo 101 de CGP: *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”*

## 2.2. De la ineptitud sustancial de la demanda

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos demandables son *“(…) los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

La demanda que se instaure en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo señalado en los artículos 162 y 163 ib., debe contener, entre otros, la individualización de las pretensiones y del acto demandado *“con toda precisión”*, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar. Adicionalmente, bien se sabe que son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la administración manifiesta su voluntad y produce efectos jurídicos a una persona determinada, estos es, son los que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

Respecto al ajuste de las cesantías, el Consejo de Estado desde el auto del 18 de abril de 1995<sup>3</sup>, reiterado en decisiones del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, al tratar un asunto sobre liquidación de cesantías definitivas, **indicó que el acto que las liquida inicialmente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo**

---

<sup>2</sup> Artículo 16. Vigencia y derogatoria. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición. Fue publicado por la Presidencia de la República el 4 de junio de 2020.

<sup>3</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada”

**tanto, es este el que se debe debatir en sede judicial, al respecto puntualizó:**

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses (...)”*

En reciente pronunciamiento, sostuvo: *“Ahora, cuando se trata de la liquidación de las cesantías definitivas como consecuencia de la finalización del vínculo laboral, la situación es diferente, porque en este evento será el acto administrativo de reconocimiento de esta prestación definitiva el que deba demandarse, teniendo en cuenta para ello el término previsto por el legislador para la presentación oportuna del medio de control, porque se trata en este entendido, de una prestación unitaria”*.<sup>4</sup> – Resaltado por la Sala –

Así las cosas, el acto administrativo demandable respecto al ajuste de las cesantías, es el que las reconoce y liquida, pues es el acto que contiene la voluntad definitiva de la administración respecto al derecho mismo, el tiempo liquidado, la cuantía y demás factores salariales que se toman en cuenta.

### **3. CASO CONCRETO.**

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Juez puede declarar de oficio cualquier excepción previa que encuentre probada. En este caso, la Sala declarará la **ineptitud sustantiva de la demanda**, prevista en el artículo 100 del CGP, por las siguientes razones:

En la demanda se refiere que la señora MERCEDES DIANASTRIV SON YASNO solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas y mediante **Resolución No. 4420 del 29 de agosto de 2016**, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. Auto del 25 de abril de 2019. C.P: William Hernández Gómez. Radicación: 25000-23-42-000-2016-03390-01 (4082-2017)

Secretaría de Educación Departamental del Huila, reconoció y ordenó el pago de cesantías parciales solicitadas el 20 de junio de 2016, con destino a reparaciones locativas, siendo reconocida la suma de \$30.966.636, de la cual se descontaron \$16.131.096, por concepto de cesantías ya pagadas, girando la suma de \$14.835540, CAUSADAS Y LIQUIDADAS DESDE el año 1994 al año 2015.<sup>5</sup>.

La demandante solicitó por escrito el 04 de julio de 2018 a la Secretaría de Educación del Departamento del Huila y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de sus *cesantías anualizadas* causadas en el año 1993 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006 que modificó la Ley 244 de 1995<sup>6</sup>, sin que haya recibido respuesta.

Por esa razón decide instaurar demanda en contra del acto ficto o presunto negativo que se deriva de la reclamación elevada el 04 de julio de 2018 y que se le reconozca las cesantías anualizadas del año 1993 y la sanción moratoria por el no pago de las mismas.

De lo referido se destaca que lo que reclama la parte actora es el pago de las cesantías anualizadas del año 1993 con la indexación y la sanción moratoria y según se advierte, tal petición fue resuelta el 26 de agosto de 2016, mediante la citada Resolución No. 4420, pues en tal acto se reconocen las cesantías liquidadas desde el año 1994 al año 2015.

De la mencionada resolución, se observa que la demandante ha prestado sus servicios como docente desde el 12 de diciembre de 1993 al 30 de diciembre de 2015, y la pretensión principal es el reconocimiento de la cesantía analizada del año 1993, es decir, para dicho año, no se había generado el derecho reclamado.

En conclusión, es evidente que este acto administrativo es el que definió el derecho particular y concreto solicitado por la demandante, pues con el mismo se definió y se resolvió de manera concreta el derecho que tenía a las cesantías anualizadas adeudadas a esa fecha y el monto de las mismas. Allí se indica que para el efecto se liquidan desde el momento de su vinculación y por ello, de manera definitiva resuelve la

---

<sup>5</sup> Fls. 44-47

<sup>6</sup> Fls. 28-36

situación jurídica y particular de la actora, en tanto se afirmó que contiene la liquidación de las cesantías.

De esta manera, si el propósito de la demandante es el reconocimiento y pago de las cesantías del año 1993 y el reconocimiento de la sanción moratoria que se deriva de esa omisión, a criterio de la Sala, era preciso demandar el acto que primigeniamente las liquidó, esto es, la Resolución No. 4420 del 29 de agosto de 2016.

Si bien la actora solicitó por escrito el **04 de julio de 2018**, el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas causadas en el año 1993 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, dicha petición no puede revivir ni modificar una situación jurídica particular y concreta que ya hizo tránsito a cosa decidida, en tanto no es posible alterar en este caso, la liquidación ya efectuada en la citada Resolución que reconoce y ordena el pago de las cesantías.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda- en Auto del 14 de marzo de 2019<sup>7</sup>, reitera la tesis sobre la improcedencia de revivir actos administrativos que tienen la condición de “Cosa decidida en materia administrativa”, así:

*“Esta sección ha considerado que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad, así: « [...] En estos términos el demandante debió comparecer ante la jurisdicción con el fin de obtener la nulidad de los actos primigenios que afectaron su situación particular ajustándose a los plazos establecidos por el legislador para que no quedase indefinidamente sometida su situación a una controversia jurídica, y de encontrarse violatorios de normas superiores, excluirlos del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado, tal como lo prevé el artículo 136 del Decreto 01 de 1984. »<sup>8</sup>*

*Además, en gracia de discusión, de accederse a la nulidad de los actos acá demandados, quedarían indemnes los efectos de los actos primigenios, razón que evidencia con más fuerza la indebida formulación del libelo demandatorio.*

*En conclusión, cuando lo solicitado es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación exacta y precisa de lo que se demanda, exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la voluntad de la administración, para mantener la coherencia y unidad entre*

<sup>7</sup> C.P.: William Hernández Gómez. Radicación: 66001-23-33-000-2014-00507-01 (2095-2017)

<sup>8</sup> Nota fuera de texto: Hoy artículo 164 del CPACA término para presentar la demanda.

*los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento luego de proferido un fallo judicial, so pena de obtener una decisión inhibitoria [...]»<sup>9</sup>.*

En consecuencia, si la Resolución No. 4420 de 2016 reconoció y ordenó el pago de las cesantías a la demandante, es el acto que ha debido demandar, pues es el acto que puso fin a la situación jurídica concreta de la docente demandante.

Como no se demandó tal acto, en los términos del numeral 5° del artículo 100 del CGP, que establece como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales, en concordancia con el artículo 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que “*cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión*”, es del caso declararla probada y ordenar la terminación del proceso.

En cuanto a la sanción moratoria reclamada de manera subsidiaria, siendo que tal pretensión depende de la existencia del derecho a tales cesantías, que como ya se indicó fueron reconocidas mediante Resolución 4420 del 29 de agosto de 2016, es claro que sigue la misma suerte de la pretensión principal y sobre esta también se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

En mérito de lo expuesto, Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales*, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**TERCERO: ACEPTAR** la renuncia al poder conferido por la demandante, presentada por la abogada LINA PAOLA SUAREZ BEDOYA

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 25000-23-25-000-2011-01002-01 (2143-2013).



(fl. 122). Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 76 del C.G.P.

**CUARTO:** En firme la presente sentencia archívese el expediente, una vez realizadas las correspondientes anotaciones en el software de gestión.

**NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado Ponente**

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
**Magistrado**

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>HEDER ALARCÓN VALBUENA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTRO</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARA DE OFICIO EXCEPCIÓN PREVIA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2019-00409-00</b>
<b>APROBADO EN SALA</b>	<b>ACTA No. 50 DE LA FECHA</b>

**ASUNTO**

Se procede a declarar de oficio la excepción de inepta demanda, en virtud del procedimiento establecido en el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020.

**ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA.**

HEDER ALARCÓN VALBUENA, por medio de apoderada especial, en ejercicio del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y DEPARTAMENTO DEL HUILA con el objeto de que se declare las siguientes pretensiones:

*“1. Que se declare la nulidad del acto ficto configurado por el silencio frente a la petición radicada el día 13 de septiembre de 2018, proferido por el DEPARTAMENTO DEL HUILA; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de*

*las cesantías anualizadas causadas en el año 1993 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*2. Que se declara la nulidad del acto ficto configurado por el silencio frente a la petición radicada el día 13 de septiembre de 2018 proferido por el FONNDO PRESTACIONES DEL MAGISTERIO; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1993 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*3. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, causadas en el año 1993.*

*4. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague la sanción moratoria, derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

#### **CONDENAS:**

*A Título de restable del derecho se ordene:*

*1. Se condene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías analizadas que el adeudan, en el año 1993 lo que ha ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizadas de las cesantías.*

*2. Se condene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a pagar la sanción moratoria consagra en la Ley 344 de 1996 reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, que sigue desde la omisión de la consignación de las cesantías cauda en el año 1993, con permanencia en el tiempo hasta cuando se efectúe el pago correspondiente, sanción que debe correr en forma particular para cada una de las anualidades de cesantías que se adeudan y que se actualicen los valores debidos, con base en el índice de precios al consumidor y con los intereses respectivos.*

*3. Se ordene al DEPARTAMENTO DEL HUILA y la NACIÓN – MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en la sentencia...”*

## **2. CONTESTACIÓN**

Según constancia secretarial visible a folio 117, el Departamento del Huila allegó contestación de la demanda de forma extemporánea y la Nación – Ministerio de Educación Nación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, dejó vencer en silencio el término concedido para contestar la demanda.

## CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO.

La Sala debe resolver *¿si en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesto por el señor HEDER ALARCÓN VALBUENA contra el Departamento del Huila y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra configurada la excepción previa de inepta demanda que impide continuar con el trámite del proceso?*

### 2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLES

#### 2.1. Oportunidad para resolver excepciones previas

Es un hecho notorio que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el país por causa del coronavirus Covid-19 y el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* en todo el territorio nacional por el término de 30 días y luego, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 decretó otro periodo por las mismas causas y por igual término de 30 días calendario.

Ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 806 del 4 de

junio de 2020 “*por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, y en lo relacionado con la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente al trámite de las excepciones previas que se propongan en los procesos que se adelantan en la actualidad, dispuso lo siguiente:

**“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** *De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...) – Resaltado por el Despacho -*

Conforme lo anterior, a partir de la vigencia de esta norma -4 de junio de 2020<sup>1</sup>, quedó derogado el artículo 180 del CPACA, pues las excepciones previas que se propongan en los procesos contenciosos administrativos y las que de oficio se observen, deben ser resueltas antes de practicarse la audiencia inicial, tal como lo prevé el numeral 2º del artículo 101 de CGP: “*El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.*”

## 2.2. De la ineptitud sustancial de la demanda

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos demandables son “*(...) los que decidan directa o*

---

<sup>1</sup> Artículo 16. Vigencia y derogatoria. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición. Fue publicado por la Presidencia de la República el 4 de junio de 2020.

*indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.*

La demanda que se instaure en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo señalado en los artículos 162 y 163 ib., debe contener, entre otros, la individualización de las pretensiones y del acto demandado “*con toda precisión*”, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté contenida la ilegalidad que se pretende reclamar. Adicionalmente, bien se sabe que son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la administración manifiesta su voluntad y produce efectos jurídicos a una persona determinada, estos es, son los que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

Respecto al ajuste de las cesantías, el Consejo de Estado desde el auto del 18 de abril de 1995<sup>2</sup>, reiterado en decisiones del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, al tratar un asunto sobre liquidación de cesantías definitivas, **indicó que el acto que las liquida inicialmente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto, es este el que se debe debatir en sede judicial**, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses (...)”*

En reciente pronunciamiento, sostuvo: *“Ahora, cuando se trata de la liquidación de las cesantías definitivas como consecuencia de la finalización del vínculo laboral, la situación es diferente, porque en este evento **será el acto administrativo de reconocimiento de esta prestación definitiva el que deba demandarse**, teniendo en cuenta para ello el término previsto por el legislador para la presentación oportuna del medio de control, **porque se trata en este entendido, de***

---

<sup>2</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada”

*una prestación unitaria*”.<sup>3</sup> – Resaltado por la Sala –

Así las cosas, el acto administrativo demandable respecto al ajuste de las cesantías, es el que las reconoce y liquida, pues es el acto que contiene la voluntad definitiva de la administración respecto al derecho mismo, el tiempo liquidado, la cuantía y demás factores salariales que se toman en cuenta.

### 3. CASO CONCRETO.

La Sala precisa que, conforme lo prevé el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Juez puede declarar de oficio cualquier excepción previa que encuentre probada. En este caso, la Sala declarará la **ineptitud sustantiva de la demanda**, prevista en el artículo 100 del CGP, por las siguientes razones:

La Sala advierte que, el señor HEDER ALARCÓN VALBUENA solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas y mediante **Resolución No. 2604 del 24 de julio de 2012**, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de Educación Departamental del Huila, reconoció y ordenó el pago de cesantías parciales solicitadas el 1º de marzo de 2012, con destino a reparaciones locativas, siendo reconocida la suma de \$23.856.466, CAUSADAS Y LIQUIDADAS desde el año 1991 y del año 1994 a 2011<sup>4</sup>.

El demandante solicitó por escrito el 13 de septiembre de 2018 al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y al Departamento del Huila, respectivamente, el reconocimiento y pago de sus *cesantías anualizadas* causadas en el año 1993, 1994, 1995 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006 que modificó la Ley 244 de 1995<sup>5</sup>, y no se le dio respuesta a dicha solicitud.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. Auto del 25 de abril de 2019. C.P: William Hernández Gómez. Radicación: 25000-23-42-000-2016-03390-01 (4082-2017)

<sup>4</sup> Fls. 40-42

<sup>5</sup> Fls. 27-37

Por esa razón decide instaurar demanda en contra el acto ficto o presunto negativo que se deriva de las reclamaciones elevadas el 13 de septiembre de 2018 y que se le reconozca las cesantías anualizadas del año 1993 y la sanción moratoria por el no pago de las mismas.

De lo referido se destaca que lo que reclama la parte actora es el pago de las cesantías anualizadas del 1993 con la indexación y la sanción moratoria y según se advierte, tal petición fue resuelta el 24 de julio de 2012, mediante la citada Resolución No. 2604, pues en tal acto se reconocen las cesantías liquidadas desde el año 1991 y 1994 a 2011.

De la mencionada resolución, se observa que el demandante ha prestado sus servicios como docente desde el 4 de noviembre de 1993 al 30 de diciembre de 2015, y la pretensión principal es el reconocimiento de la cesantía analizada del año 1993, es decir, para dicho año, no se había generado el derecho reclamado.

En conclusión, es evidente que este acto administrativo es el que definió el derecho particular y concreto solicitado por el demandante, pues con el mismo se definió y se resolvió de manera concreta el derecho que tenía a las cesantías anualizadas adeudadas a esa fecha y el monto de las mismas. Allí se indica que para el efecto se liquidan desde el momento de su vinculación y por ello, de manera definitiva resuelve la situación jurídica y particular del actor, en tanto se afirmó que contiene la liquidación de las cesantías.

De esta manera, si el propósito del demandante es el reconocimiento y pago de las cesantías del año 1993, y el reconocimiento de la sanción moratoria que se deriva de esa omisión, a criterio de la Sala, era preciso demandar el acto que primigeniamente las liquidó, esto es, la Resolución No. 2604 del 24 de julio de 2012.

Si bien el actor solicitó por escrito el 13 de septiembre de 2018, el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas causadas en el año 1990, 1992, 1993 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, dichas peticiones no puede revivir ni modificar una situación jurídica particular y concreta que ya hizo tránsito a cosa decidida, en tanto no es posible alterar en este caso, la liquidación

ya efectuada en la citada Resolución que reconoce y ordena el pago de las cesantías.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda- en Auto del 14 de marzo de 2019<sup>6</sup>, reitera la tesis sobre la improcedencia de revivir actos administrativos que tienen la condición de “Cosa decidida en materia administrativa”, así:

*“Esta sección ha considerado que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad, así: « [...] En estos términos el demandante debió comparecer ante la jurisdicción con el fin de obtener la nulidad de los actos primigenios que afectaron su situación particular ajustándose a los plazos establecidos por el legislador para que no quedase indefinidamente sometida su situación a una controversia jurídica, y de encontrarse violatorios de normas superiores, excluirlos del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado, tal como lo prevé el artículo 136 del Decreto 01 de 1984. »<sup>7</sup>*

*Además, en gracia de discusión, de accederse a la nulidad de los actos acá demandados, quedarían indemnes los efectos de los actos primigenios, razón que evidencia con más fuerza la indebida formulación del libelo demandatorio.*

*En conclusión, cuando lo solicitado es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación exacta y precisa de lo que se demanda, exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la voluntad de la administración, para mantener la coherencia y unidad entre los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento luego de proferido un fallo judicial, so pena de obtener una decisión inhibitoria [...]»<sup>8</sup>.*

En consecuencia, si la Resolución No. 2604 del 24 de julio de 2012 reconoció y ordenó el pago de las cesantías a la demandante, es el acto que ha debido demandar, pues es el acto que puso fin a la situación jurídica concreta de la docente demandante.

Como no se demandó tal acto, en los términos del numeral 5° del artículo 100 del CGP, que establece como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales, en concordancia con el artículo 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que “cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión”, es del caso declararla

<sup>6</sup> C.P.: William Hernández Gómez. Radicación: 66001-23-33-000-2014-00507-01 (2095-2017)

<sup>7</sup> Nota fuera de texto: Hoy artículo 164 del CPACA término para presentar la demanda.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 25000-23-25-000-2011-01002-01 (2143-2013).

probada y ordenar la terminación del proceso.

En cuanto a la sanción moratoria reclamada de manera subsidiaria, siendo que tal pretensión depende de la existencia del derecho a tales cesantías, que como ya se indicó fueron reconocidas mediante Resolución la Resolución No. 2604 del 24 de julio de 2012, es claro que sigue la misma suerte de la pretensión principal y sobre esta también se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

En mérito de lo expuesto, Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales*, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**CUARTO: ACEPTAR** la renuncia al poder conferido por la demandante, presentada por la abogada LINA PAOLA SUAREZ BEDOYA (fl. 91). Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 76 del C.G.P.

**QUINTO:** En firme la presente sentencia archívese el expediente, una vez realizadas las correspondientes anotaciones en el software de gestión.

### **NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del derecho

Demandante: Heder Alarcón Valbuena

Demandado: Nación Min-Educación –Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio

Rad. 41 001 23 33 000 2019-00409-00

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>LEONOR ROJAS CUENCA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTRO</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARA DE OFICIO EXCEPCIÓN PREVIA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2019-00410-00</b>
<b>APROBADO EN SALA</b>	<b>ACTA No. 50 DE LA FECHA</b>

**ASUNTO**

Se procede a resolver la excepción previa propuesta por el Departamento del Huila y las que de oficio se encuentren configuradas, en virtud del procedimiento establecido en el Decreto No. 806 del 4 de junio de 2020.

**ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA.**

LEONOR ROJAS CUENCA, por medio de apoderada especial, en ejercicio del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y solicita que se declare la nulidad del acto ficto configurado del silencio administrativo frente a la petición radicada el 12 de diciembre de 2018 ante el DEPARTAMENTO DEL HUILA, relacionada con el reconocimiento y pago de las *cesantías*



*anualizadas* causadas en el año 1993 y el pago de la sanción moratoria derivada de ello.

También solicita que se declare la nulidad de tal acto ficto frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el año 1993 elevado ante el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene al Departamento del Huila y a la Nación Ministerio de Educación -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al pago de las cesantías anualizadas que le adeudan en el año 1993 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación de las cesantías.

De manera adicional peticiona que se condene a la parte demandada a pagar la sanción moratoria consagrada en la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, desde la omisión de la consignación de las cesantías causadas en el año 1993, con permanencia en el tiempo hasta cuando se efectúe el pago correspondiente, sanción que debe correr en forma particular para cada una de las anualidades de cesantías que se adeudan y que se actualicen los valores debidos, con base en el índice de precios al consumidor y con los intereses respectivos.

Finalmente peticiona que se ordene el reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en la sentencia, se ordene el cumplimiento del fallo en los términos del artículo 192 del CPACA y se condene en costas al demandado.

## **2. CONTESTACIÓN**

### **2.1. Departamento del Huila:**



La entidad territorial propuso como excepción previa la denominada “*inepta demandad por falta de los requisitos formales - falta de poder suficiente para demandar*”, argumentado que en virtud de lo reglamentado en el artículo 74 y 84 del Código General del Proceso, el poder otorgado por la señora LEONOR ROJAS CUENCA a la abogada LINA PAOLA SUAREZ BEDOYA, YOBANY A. LÓPEZ QUINTERO y LAURA MARCELA LÓPEZ QUINTERO, solo los faculta para interponer demanda de nulidad y restablecimiento contra el Departamento del Huila y no frente al acto ficto o presunto originado del silencio administrativo por parte del FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

Adicionalmente, la demandante autoriza a sus abogados para solicitar el pago de las cesantías del año 1993 y la correspondiente sanción por mora reglamentada en la Ley 1071 de 2006 y no la que se reclama en la demanda, esto es, la que deviene de la Ley 344 de 1996, dejando por fuera las pretensiones respecto al reconocimiento y pago por parte del Departamento del Huila de los intereses a la cesantías, así como la sanción que por remisión expresa del Decreto 1582 de 1998, reglamentaria de la Ley 344 de 1996, avoca a la indemnización contenida en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Como excepciones de mérito propone las denominadas: “*falta de legitimación en la causa por pasiva y prescripción y la genérica*”.

## **2.1. Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.**

Según constancia secretarial visible a folio 101, la entidad no contestó ni se opuso a la demanda.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO.**

La Sala debe resolver *¿si el poder conferido por la señora Leonor Rojas Cuenca es suficiente para iniciar el medio de control de nulidad y*

*restablecimiento del derecho en contra de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento del Huila y si se configura la excepción previa de inepta demanda por falta de los requisitos formales propuesta por el Departamento del Huila y/o si debe declararse alguna de oficio?*

## **1. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLES**

### **1.1. Decreto 806 de del 4 de junio de 2020.**

Es un hecho notorio que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el país por causa del coronavirus Covid-19 y el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* en todo el territorio nacional por el término de 30 días y luego, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 decretó otro periodo por las mismas causas y por igual término de 30 días calendario.

Ante el asilamiento obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación del virus referenciado, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 “*por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, y en lo relacionado con la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente al trámite de las excepciones previas que se propongan en los procesos que se adelantan en la actualidad, dispuso lo siguiente:

**“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.**

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. (...) – Resaltado por el Despacho -*

Conforme lo anterior, a partir de la vigencia de esta norma -4 de junio de 2020<sup>1</sup>, quedó derogado el artículo 180 del CPACA, pues las excepciones previas que se propongan en los procesos contenciosos administrativos y las que de oficio se observen, deben ser resueltas antes de practicarse la audiencia inicial, tal como lo prevé el numeral 2º del artículo 101 de CGP: “El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y 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.”

## **1.2. De las excepciones previas**

### **2.2.1 De la ineptitud de la demanda por falta de poder**

De conformidad con el ordinal 5º del artículo 100 del CGP, solo puede declararse probada la excepción previa de «ineptitud de la demanda», cuando esta no cumple cualquiera de los requisitos formales consagrados en los artículos 162 y 166 del CPACA, o en el evento en que exista indebida acumulación de pretensiones.

Se precisa que la inepta demanda tiene dos acepciones: i) la atinente a la indebida acumulación de pretensiones, que se ha visto cada vez menos utilizada, en tanto la tendencia del operador jurídico es la de conocer y asumir el estudio de lo que pueda dentro de esa indebida acumulación y, ii) cuando la demanda no reúne los requisitos legales formales y todo lo que directa o indirectamente los afecte. Al Respecto el

---

<sup>1</sup> Artículo 16. Vigencia y derogatoria. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición. **Fue publicado por la Presidencia de la República el 4 de junio de 2020.**

Consejo de Estado ha señalado: *“En más de las veces, erradamente, los sujetos procesales e incluso los operadores jurídicos, etiquetan toda irregularidad dentro del gran contenido de la inepta demanda, lo cual desborda el entendimiento de la figura del libelo inadecuado”*<sup>2</sup>.

De esta manera, el juez de lo contencioso administrativo únicamente puede estudiar y declarar probada esta excepción cuando se configure alguno de estos supuestos. Las demás situaciones que se presenten deben ser examinadas de acuerdo con las otras excepciones previstas en el artículo 100 del CGP<sup>3</sup>.

Ahora bien, el artículo 74 del C.G.P, establece lo siguiente:

*ARTÍCULO 74. PODERES. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.*

*El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas.*

*Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251...”*

De acuerdo a ello, los poderes especiales deben especificar de manera clara y concreta los asuntos materia del poder, no así en los poderes generales, por no ser otorgados para un asunto específico.

En relación con el alcance de la determinación y claridad que se exige en los poderes especiales, lo que se busca es que tengan unos requisitos esenciales mínimos que permitan unificar sus alcances y límites, esto, sin perjuicio de que puedan existir otras exigencias de

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 7 de marzo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (acumulado 11001-03- 28-000-2018-00601-00, M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

<sup>3</sup> Esta ha sido la posición de la Sala en casos similares. Al respecto se puede consultar la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, expediente: 08001233300020130020101 (2825-14). M. P. William Hernández Gómez (26 de octubre de 2017).

carácter legal que resulten aplicables según la naturaleza de la gestión que se pretenda.

En todo caso, el contenido básico de un poder especial debe expresar: (i) los nombres y la identificación del poderdante y del apoderado; (ii) el objeto de la gestión para la cual se confiere el mandato, relacionado con la posición jurídica que ostenta o pretende ostentar el poderdante; y (iii) los extremos de la litis en que se pretende intervenir.

Por otra parte, en cuanto a las facultades otorgadas en el poder, no es menester pormenorizarlas a menos que la ley exija que alguna de ellas deba aparecer de manera explícita, pues, de lo contrario, se entiende que el mandato es conferido con aquellas necesarias para defender la posición jurídica que le es confiada al apoderado y que se desprende del objeto de la gestión que obre en el poder, tal como se desprende del artículo 77 del Código General del Proceso<sup>4</sup>.

### 2.2.2 De la ineptitud sustancial de la demanda

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos demandables son “(...) *los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*”.

La demanda que se instaure en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo señalado en los artículos 162 y 163 ib., debe contener, entre otros, la individualización de las pretensiones y del acto demandado “*con toda precisión*”, es decir, se deben controvertir los actos administrativos en los cuales esté

---

<sup>4</sup> Artículo 77: Facultades del apoderado. Salvo estipulación en contrario, el poder para litigar se entiende conferido para solicitar medidas cautelares extraprocesales, pruebas extraprocesales y demás actos preparatorios del proceso, adelantar todo el trámite de este, solicitar medidas cautelares, interponer recursos ordinarios, de casación y de anulación y realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y se cumplan en el mismo expediente, y cobrar ejecutivamente las condenas impuestas en aquella. El apoderado podrá formular todas las pretensiones que estime conveniente para beneficio del poderdante. El poder para actuar en un proceso habilita al apoderado para recibir la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, prestar juramento estimatorio y confesar espontáneamente. Cualquier restricción sobre tales facultades se tendrá por no escrita. El poder también habilita al apoderado para reconvenir y representar al poderdante en todo lo relacionado con la reconvencción y la intervención de otras partes o de terceros. El apoderado no podrá realizar actos reservados por la ley a la parte misma; tampoco recibir, allanarse, ni disponer del derecho en litigio, salvo que el poderdante lo haya autorizado de manera expresa. Cuando se confiera poder a una persona jurídica para que designe o reemplace apoderados judiciales,

contenida la ilegalidad que se pretende reclamar. Adicionalmente, bien se sabe que son actos definitivos de carácter particular, aquellos con los cuales la administración manifiesta su voluntad y produce efectos jurídicos a una persona determinada, estos es, son los que crean, reconocen, modifican o extinguen alguna situación jurídica.

Respecto al ajuste de las cesantías, el Consejo de Estado desde el auto del 18 de abril de 1995<sup>5</sup>, reiterado en decisiones del 24 de marzo de 2011, radicado interno 1389-10, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, al tratar un asunto sobre liquidación de cesantías definitivas, **indicó que el acto que las liquida inicialmente es el que ostenta la calidad de acto definitivo demandable ante la jurisdicción y por lo tanto, es este el que se debe debatir en sede judicial**, al respecto puntualizó:

*“La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses (...)”*

En reciente pronunciamiento, sostuvo: *“Ahora, cuando se trata de la liquidación de las cesantías definitivas como consecuencia de la finalización del vínculo laboral, la situación es diferente, porque en este evento **será el acto administrativo de reconocimiento de esta prestación definitiva el que deba demandarse**, teniendo en cuenta para ello el término previsto por el legislador para la presentación oportuna del medio de control, **porque se trata en este entendido, de una prestación unitaria**”*.<sup>6</sup> – Resaltado por la Sala –

Así las cosas, el acto administrativo demandable respecto al ajuste de las cesantías, es el que las reconoce y liquida, pues es el acto que contiene la voluntad definitiva de la administración respecto al derecho mismo, el tiempo liquidado, la cuantía y demás factores salariales que se toman en cuenta.

---

aquella indicará las facultades que tendrá el apoderado sin exceder las otorgadas por el poderdante a la persona jurídica.

<sup>5</sup> Expediente 11.043, MP Dra. Clara Forero de Castro. Actor: Luis Aníbal Villada. actor Luis Aníbal Villada”

## 2. CASO CONCRETO.

En **primer lugar**, el apoderado del Departamento del Huila propuso como excepción previa la denomina *inepta demandad por falta de los requisitos formales*, al considerar que el poder conferido a los profesionales del derecho no es suficiente para reclamar las pretensiones invocadas en la demanda.

Al respecto considera la Sala que tal excepción no se configura, porque el poder conferido en este caso cumple todos los requisitos formales previstos en el artículo 74 del Código General del Proceso.

En efecto, se observa que la demandante presentó peticiones el 12 de diciembre de 2018 ante la Secretaría de Educación del Departamento del Huila y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y confirió poder especial para que a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se demande a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, con el objeto de que se declare la nulidad del acto administrado ficto configurado el 14 de marzo de 2019, expedido por la Secretaría de Educación del Departamento del Huila, frente a las petición presentada el 12 de diciembre de 2018 en cuanto que negó el derecho a la cesantías del año 1993 y la sanción moratoria.

Para la Sala tal apoderamiento especial cumple con los requisitos señalados previamente, pues se observan que se expresan los nombres y la identificación del poderdante y del apoderado; y se otorga poder especial a los abogados LINA PAOLA SUAREZ BEDOYA, YOBANY A. LÓPEZ QUINTERO Y LAURA MARCELA LÓPEZ QUINTERO, para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Es decir, no hay ninguna confusión o ambigüedad al respecto.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. Auto del 25 de abril de 2019. C.P: William Hernández Gómez. Radicación: 25000-23-42-000-2016-03390-01 (4082-2017)

Ahora bien, en lo que atañe a la normatividad que reglamenta la sanción moratoria y los intereses a las cesantías, se advierte que no es un requisito esencial o presupuesto para otorgamiento en debida forma del poder previsto en el artículo 74 del CGP.

En ese orden, no se encuentra ninguna irregularidad que afecte la demanda, en tanto que los elementos esenciales que debe contener el poder especial, fueron señalados y precisados en el mandato conferido y allegado al proceso de la referencia.

En **segundo lugar**, conforme lo prevé el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Juez puede declarar de oficio cualquier excepción previa que encuentre probada. En este caso, la Sala declarará la **ineptitud sustantiva de la demanda**, prevista en el artículo 100 del CGP, por las siguientes razones:

En la demanda se refiere que la señora LEONOR ROJAS CUENCA solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas y mediante **Resolución No. 6598 del 16 de noviembre de 2016**, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de Educación Departamental del Huila, reconoció y ordenó el pago de cesantías parciales solicitadas el 29 de agosto de 2016, con destino a reparaciones locativas, siendo reconocida la suma de \$30.454.691, de la cual se descontaron \$19.179.829, por concepto de cesantías ya pagadas, girando la suma de \$10.069.500, CAUSADAS Y LIQUIDADAS DESDE EL 18/11/1993 al 30/12/2015<sup>7</sup>.

La demandante solicitó por escrito el 12 de diciembre de 2018 a la Secretaría de Educación del Departamento del Huila y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de sus *cesantías anualizadas* causadas en el año 1993 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006 que modificó la Ley 244 de 1995<sup>8</sup>, sin que haya recibido respuesta.

Por esa razón decide instaurar demanda en contra del acto ficto o presunto negativo que se deriva de la reclamación elevada el 12 de

---

<sup>7</sup> Fls. 42-45

<sup>8</sup> Fls. 37-41

diciembre de 2018 y que se le reconozca las cesantías anualizadas del año 1993 y la sanción moratoria por el no pago de las mismas.

De lo referido se destaca que lo que reclama la parte actora es el pago de las cesantías anualizadas del año 1993 con la indexación y la sanción moratoria y según se advierte, tal petición fue resuelta el 16 de noviembre de 2016, mediante la citada Resolución No. 6598, pues en tal acto se reconocen las cesantía liquidadas desde el año 1994 al año 2016.

Es evidente que este acto administrativo es el que definió el derecho particular y concreto solicitado por la demandante, pues con el mismo se definió y se resolvió de manera concreta el derecho que tenía a las cesantías anualizadas adeudadas a esa fecha y el monto de las mismas. Allí se indica que para el efecto se liquidan desde el momento de su vinculación y por ello, de manera definitiva resuelve la situación jurídica y particular de la actora, en tanto se afirmó que contiene la liquidación de las cesantías.

De esta manera, si el propósito de la demandante es el reconocimiento y pago de las cesantías del año 1993 y el reconocimiento de la sanción moratoria que se deriva de esa omisión, a criterio de la Sala, era preciso demandar el acto que primigeniamente las liquidó, esto es, la Resolución No. 6598 del 16 de noviembre de 2016.

Si bien la actora solicitó por escrito el **12 de diciembre de 2018**, el reconocimiento y pago de sus cesantías anualizadas causadas en el año 1993 con la respectiva indexación y el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, dicha petición no puede revivir ni modificar una situación jurídica particular y concreta que ya hizo tránsito a cosa decidida, en tanto no es posible alterar en este caso, la liquidación ya efectuada en la citada Resolución que reconoce y ordena el pago de las cesantías.

Precisa la Sala que el Consejo de Estado – Sección Segunda- en Auto del 14 de marzo de 2019<sup>9</sup>, reitera la tesis sobre la improcedencia de revivir actos administrativos que tienen la condición de “Cosa decidida en materia administrativa”, así:

---

<sup>9</sup> C.P.: William Hernández Gómez. Radicación: 66001-23-33-000-2014-00507-01 (2095-2017)

*“Esta sección ha considerado que una vez vencido el plazo para demandar la nulidad del acto particular que definió la situación jurídica del interesado, la parte demandante no puede pretender revivir los términos de caducidad, así: « [...] En estos términos el demandante debió comparecer ante la jurisdicción con el fin de obtener la nulidad de los actos primigenios que afectaron su situación particular ajustándose a los plazos establecidos por el legislador para que no quedase indefinidamente sometida su situación a una controversia jurídica, y de encontrarse violatorios de normas superiores, excluirlos del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado, tal como lo prevé el artículo 136 del Decreto 01 de 1984. <sup>10</sup>*

*Además, en gracia de discusión, de accederse a la nulidad de los actos acá demandados, quedarían indemnes los efectos de los actos primigenios, razón que evidencia con más fuerza la indebida formulación del libelo demandatorio.*

*En conclusión, cuando lo solicitado es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación exacta y precisa de lo que se demanda, exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la voluntad de la administración, para mantener la coherencia y unidad entre los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento luego de proferido un fallo judicial, so pena de obtener una decisión inhibitoria [...]»<sup>11</sup>.*

En consecuencia, si la Resolución No. 6598 del 16 de noviembre de 2016 reconoció y ordenó el pago de las cesantías a la demandante, es el acto que ha debido demandar, pues es el acto que puso fin a la situación jurídica concreta de la docente demandante.

Como no se demandó tal acto, en los términos del numeral 5° del artículo 100 del CGP, que establece como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales, en concordancia con el artículo 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011 que precisan que *“cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión”*, es del caso declararla probada y ordenar la terminación del proceso.

En cuanto a la sanción moratoria reclamada de manera subsidiaria, siendo que tal pretensión depende de la existencia del derecho a tales cesantías, que como ya se indicó fueron reconocidas mediante Resolución 6598 del 16 de noviembre de 2016, es claro que sigue la

<sup>10</sup> Nota fuera de texto: Hoy artículo 164 del CPACA término para presentar la demanda.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 25000-23-25-000-2011-01002-01 (2143-2013).



misma suerte de la pretensión principal y sobre esta también se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

En mérito de lo expuesto, Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción previa de *inepta demandad por falta de los requisitos formales - falta de poder suficiente para demandar* propuesta por el apoderado del Departamento del Huila.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada de oficio la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda por la falta de los requisitos formales*, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: DECLARAR** por terminado el presente proceso.

**CUARTO: ACEPTAR** la renuncia al poder conferido por la demandante, presentada por la abogada LINA PAOLA SUAREZ BEDOYA (fl. 98). Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 76 del C.G.P.

**QUINTO:** En firme la presente sentencia archívese el expediente, una vez realizadas las correspondientes anotaciones en el software de gestión.

**NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del derecho

Demandante: Heder Alarcón Valbuena

Demandado: Nación Min-Educación –Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio

Rad. 41 001 23 33 000 2019-00409-00

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

***MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS***

Neiva, tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>Clase</b>	<b>:</b>	<b>NULIDAD ELECTORAL</b>
<b>No. Expediente</b>	<b>:</b>	<b>41001233300020190053600</b>
<b>Demandante</b>	<b>:</b>	<b>CLARA INÉS VEGA</b>
<b>Demandado</b>	<b>:</b>	<b>RODRIGO AMAYA CULMA Y OTROS</b>

**RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN**

**I. ANTECEDENTES**

**2.1. Auto recurrido**

Mediante auto del 24 de julio de 2020 se concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la decisión del 1 de julio de 2020 que resolvió las excepciones previas formuladas por la parte demandada.

**2.2. Fundamentos del recurso de reposición**

El apoderado de la parte actora señaló que el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 establece los autos que son susceptibles del recurso de apelación, en el cual no se encuentra enlistado el auto que resuelve las excepciones previas.

Adujo que el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 derogó el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el que indicó que las únicas excepciones que debían estudiarse serían la cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación y prescripción, por lo tanto, como se estudió la excepción de inepta demanda, la decisión no era pasible del recurso de apelación.

**2.3 Traslado del recurso**

A las partes demandadas se le corrió traslado por Secretaría, sin que se presentara manifestación alguna sobre el recurso de reposición, en consecuencia, la Secretaría de la Corporación el día 2 de septiembre de 2020 ingresó al Despacho el proceso de la referencia para resolver lo procedente.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1 Oportunidad

Corresponde al Despacho pronunciarse respecto al trámite del recurso de reposición al tenor del artículo 42 del CPACA, que consagra:

*"Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede **contra los autos que no sean susceptible de apelación o de súplica.***

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil." (Negrilla fuera de texto)*

Comoquiera que la norma en cita remite al Código de Procedimiento Civil, resulta procedente revisar el artículo 318 del Código General del Proceso (Vigente y aplicable a la fecha), el cual establece:

*"...El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. **Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto"** (Negrilla fuera de texto).*

Según se advierte, la providencia recurrida no es objeto de apelación<sup>1</sup>, lo que la hace susceptible del recurso de reposición, igualmente la parte demandante interpuso el recurso en el término de ejecutoria del auto, motivo por el cual debe ser estudiado de fondo.

#### 3.2 Caso concreto

El apoderado recurrente indicó que la decisión que resolvió declarar no probada la excepción de inepta demanda no es susceptible del recurso de apelación, en razón que la providencia no está enlistada en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, además que el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 tampoco señaló que tal decisión tuviera que resolverse de forma previa.

Precisa el Despacho que el artículo 180 del CPACA indicó que "*el Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, **resolverá sobre las excepciones previas** y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva*", es decir que además de las excepciones allí contenidas, el fallador también debe estudiar los medios exceptivos contenidos en la normatividad general, esto son, los descritos en el artículo 100 del CGP.

En consecuencia, como la norma general señala que una de las excepciones previas es la inepta demanda, la cual fue propuesta por la parte demandada y que por su naturaleza tiene la calidad de terminar el proceso de manera anticipada, consideró el Despacho en estudiarla, previo a continuar con el trámite procesal.

Ahora bien, el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, el cual le otorgó la facultad al juez de decidir las excepciones mediante auto escrito y previo a la realización de la audiencia inicial, no derogó el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 como lo indicó el recurrente, teniendo en cuenta que de conformidad con los artículos 71 y 72 del Código Civil, la derogación de las leyes puede ser expresa o tácita, y en el sub judice no acontece ninguno de los precitados aspectos, como se verá:

Es expresa, cuando la ley dice expresamente que deroga la antigua. Y tácita, cuando la nueva **ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior**<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas, el Decreto 806 de 2020 en ningún momento de forma expresa señaló que derogaría el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, ni tampoco sus disposiciones van en contra vía de la norma citada, por lo que no puede hablarse de una derogatoria tácita, al contrario estas bases normativas pueden conciliarse en el sentido que se pueden decidir la totalidad de las excepciones previas, ya sean las contenidas en el Código General del Proceso o en la ley procesal administrativa, previo la celebración de la audiencia inicial.

De otro lado, si bien el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 no señaló que el auto que resolverá las excepciones fuera apelable, lo cierto es que el artículo 180 ibídem indicó que *"El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso"*, es decir que de forma expresa estableció la procedencia de la apelación en la decisión que estudie las excepciones.

Asimismo, el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 indicó que *"Las excepciones previas se formularán y **decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso...**"* y luego, en el inciso octavo hizo alusión a cierto tipo de excepciones como caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa, prescripción extintiva, que igualmente se deciden en los mismos términos, para finalmente señalar que *"la providencia que resuelva las **excepciones mencionadas** deberá ser adoptada en primera instancia por el juez. subsección, sección o sala de conocimiento. **Contra esta decisión procederá el recurso apelación**"*.

Es así, que la misma normativa señaló que las providencias que resuelvan las excepciones reguladas en el artículo 100 del CGP, junto con las referidas en el inciso tercero del precitado artículo 12, serían apelables, por lo tanto, para el Despacho no aplica la interpretación restrictiva frente a la citada norma, por cuanto esta clase de interpretación solo corresponde cuando se trata de normas sancionatorias, debiéndose entender que como en materia contenciosa existen ciertas excepciones no señaladas en el C.G.P, que tienen la connotación de mixtas y que por lo tanto pueden definirse desde los albores del proceso como previas, debieron reseñarse, como lo hace el artículo 180 de la Ley 1437 de

201 y el artículo 12 de Decreto 806 de 2020 para ser resueltas como previas, por no estar reguladas expresamente en el C.G.P.

Sin embargo, lo anterior no significa que solo las decisiones que sobre las excepciones enunciadas en el inciso tercero del artículo 12 del Decreto 806 de 2020 se profieran, puedan ser objeto de apelación, pues se desconocería el principio de la doble instancia, mediante una interpretación restrictiva del marco normativo en detrimento del tal principio y de derecho de contradicción.

En este orden, para el Despacho la decisión que resolvió sobre la excepción previa de inepta demanda, es susceptible de apelación.

En consecuencia, el Despacho no comparte la tesis expuesta por el apoderado de la parte actora, por lo que no habrá lugar a reponer el proveído que concedió el recurso de apelación contra la decisión que resolvió las excepciones previas propuestas por la demandada.

Conforme lo expuesto, el Despacho

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO: NO REPONER** el auto del 24 de julio de 2020, por el cual se concedió el recurso de apelación contra la decisión que resolvió las excepciones previas.

**SEGUNDO:** Una vez en firme esta providencia dese cumplimiento inmediato al auto del 24 de julio de 2020.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

***MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS***

Neiva, tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>Clase</b>	<b>:</b>	<b>NULIDAD ELECTORAL</b>
<b>No. Expediente</b>	<b>:</b>	<b>41001233300020190053600</b>
<b>Demandante</b>	<b>:</b>	<b>CLARA INÉS VEGA</b>
<b>Demandado</b>	<b>:</b>	<b>RODRIGO AMAYA CULMA Y OTROS</b>

**RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN**

**I. ANTECEDENTES**

**2.1. Auto recurrido**

Mediante auto del 24 de julio de 2020 se negó la nulidad procesal interpuesta por la parte demandada interpuesta contra el auto del 1 de julio de 2020 que declaró no probadas las excepciones previas interpuestas.

**2.2. Fundamentos del recurso de reposición**

El apoderado de la parte demandada reiteró los argumentos expuestos en el incidente de nulidad propuesto, esto es, que se vulneró el debido proceso, teniendo en cuenta que el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 señaló que en los procesos electorales se debía fijar audiencia inicial para resolver las excepciones.

Agregó que el Decreto Legislativo 806 de 2020 no puede ser aplicado a este tipo de procesos, ni modificar el trámite procesal previsto en la Ley 1437 2011 para cada uno de los medios de control, puesto que de conformidad con la cláusula general de competencia legislativa, sólo el Congreso de la República tiene la facultad privativa de expedir y o modificar los códigos de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, es por ello que al dar aplicación al Decreto 806 en el procedimiento de medios de control es no respetar el ordenamiento jurídico.

Insistió que no era posible aplicar el Decreto 806 de 2020 ya que con anterioridad se había fijado fecha para dar inicio a la audiencia inicial, por lo que no podía cambiarse el trámite que ya se había impartido

## 2.3 Traslado del recurso

A la parte actora se le corrió traslado por Secretaría, quien señaló que le es imposible descorrer el traslado, en razón que la recurrente no cumplió con su obligación de poner de presente el respectivo escrito.

Luego, la Secretaría de la Corporación el día 2 de septiembre de 2020 ingresó al Despacho el proceso de la referencia para resolver lo procedente.

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1 Oportunidad

Corresponde al Despacho pronunciarse respecto al trámite del recurso de reposición al tenor del artículo 42 del CPACA, que consagra:

*"Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede **contra los autos que no sean susceptible de apelación o de súplica.***

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil." (Negrilla fuera de texto)*

Comoquiera que la norma en cita remite al Código de Procedimiento Civil, resulta procedente revisar el artículo 318 del Código General del Proceso (Vigente y aplicable a la fecha), el cual establece:

*"...El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. **Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto"** (Negrilla fuera de texto).*

Según se advierte, la providencia recurrida no es objeto de apelación<sup>1</sup>, lo que la hace susceptible del recurso de reposición, igualmente la parte demandada interpuso el recurso en el término de ejecutoria del auto, motivo por el cual debe ser estudiado de fondo.

### 3.2 Caso concreto

La apoderada recurrente indicó que no era posible aplicar el contenido del Decreto 806 de 2020, ya que el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011 reguló el trámite especial de las nulidades electorales.

Previo a resolver el argumento de la parte demandada, precisa el Despacho que el Secretario de la Corporación en la constancia del 31 de julio de 2020 (fl. 1387) puso de presente que la apoderada recurrente no envió el escrito del recurso a su contraparte, por lo que en virtud del artículo 9º del Decreto 806 de

2020, procedió a correr traslado de forma electrónica a la parte, enviando los correos correspondientes, cumpliéndose así con el traslado respectivo.

Ahora bien, respecto al recurso precisa el Despacho que dicho artículo está consagrado para momentos de normalidad, sin embargo, se pone presente a la recurrente que el país atravesó por dos estados de excepción originados por la calamidad sanitaria que produjo el reconocimiento del COVID-19 en el territorio nacional, de los cuales se expidió el Decreto 806 de 2020, que tuvo su motivación en el distanciamiento social y la agilidad de los procesos judiciales en la respectiva emergencia.

Así las cosas, al ser el Decreto 806 de 2020 una norma de carácter excepcional que tiene aplicación dentro de la emergencia sanitaria que aún se presenta en el país, es necesario darle aplicación en cualquier clase de medio de control, pues la normativa no distinguió entre los mismos, al contrario, dispuso que para la totalidad de la jurisdicción contencioso administrativa le era aplicable tal disposición especial.

Es así que el Tribunal de Cierre de esta Jurisdicción a través de auto del 13 de julio de 2020, en un proceso de nulidad electoral, resolvió prescindir de la totalidad de las audiencias y corrió traslado a las partes por el término de 10 días, dando aplicación al contenido del Decreto 806 de 2020, al respecto indicó:

*Advierte el Despacho que la actuación guarda correspondencia con el mandato previsto en la norma, ya que está pendiente la audiencia inicial y no es necesario practicar pruebas diferentes de aquellas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones, que incluyen los antecedentes administrativos del acto acusado, por lo cual se ordenará el traslado para alegar de conclusión.<sup>2</sup>*

Igualmente en otra providencia<sup>3</sup> determinó que en la jurisdicción administrativa lo único que no aplica del Decreto 806 de 2020, es el artículo 8 ibídem, pues consagra una forma de notificación que no es procedente en el proceso administrativo, sin embargo, precisó que en lo demás, era posible ajustar los procedimientos a tal Decreto Legislativo, procedimiento como el de nulidad electoral.

En consecuencia, el mismo Consejo de Estado estableció que era procedente aplicar el contenido del Decreto 806 de 2020 en los procesos de nulidad electoral, como el que aquí se debate, además en dicha providencia también se había fijado fecha para realiza la audiencia inicial, la cual, no se llevo a cabo en razón a la suspensión de términos originada por la emergencia sanitaria que atraviesa la totalidad del territorio.

Ahora bien, precisa al ser el Decreto 806 de 2020 legislativo, tiene la misma fuerza vinculante que la ley emanada por el legislador, decreto que a la fecha

no se ha declarado nulo, ni inexecutable, por lo tanto, es posible aplicarlo en los procesos que se adelantan en la presente jurisdicción

Por lo expuesto y al no tener argumentos nuevos por estudiar, no se comparte la tesis de la recurrente y en consecuencia no se repondrá la decisión de negó la nulidad procesal.

Conforme lo expuesto, el Despacho

### **III. RESUELVE**

**ÚNICO: NO REPONER** el auto del 24 de julio de 2020, por el cual se negó la nulidad propuesta por la parte demandada, conforme lo expuesto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

### SALA SEXTA DE DECISIÓN

MAG. P.: Dr. JOSE MILLER LUGO BARRERO

Neiva, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>ELECTORAL</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>OSCAR HUMBERTO CUELLAR CASTRO</b>
<b>DEMANDADA</b>	<b>YELMI MURCIA VARGAS</b>
<b>ASUNTO</b>	<b>Auto declara caducidad</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41 001 23 33 000-2019-00556 00</b>

### ASUNTO

Estando el presente asunto surtiéndose el trámite para fijar fecha de audiencia inicial y debido a que la demandada propuso la excepción de caducidad del medio de control, procede la Sala a pronunciarse previamente, al tenor de lo previsto en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020.<sup>1</sup>

### ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

OSCAR HUMBERTO CUÉLLAR CASTRO, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, presenta demanda el 18 de diciembre de 2019 y solicita se declare la nulidad del Formulario E-26 ASA de la

---

<sup>1</sup> “por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”



Comisión Escrutadora, que declaró la elección como Concejal de Pitalito -Huila al señor YELMI MURCIA VARGAS y se anule su credencial, avalada por el partido liberal, para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, al considerar que se encuentra inhabilitado por doble militancia.

Como sustento fáctico expuso que el 27 de octubre de 2019, se llevaron a cabo las elecciones para gobernadores, diputados, alcaldes y concejales, en las cuales, en el municipio de Pitalito -Huila, se eligió como concejal al señor YELMI MURCIA VARGAS, avalado por el partido liberal, quien realizó actos de apoyo a un candidato a la Alcaldía por el partido ASI, específicamente en el acto de cierre, realizado en las inmediaciones del coliseo cubierto de Pitalito.

## 2. Trámite

- Mediante providencia del 13 de enero de 2020 se inadmitió la demanda al considerarse que no cumplía con los requisitos formales establecidos en los artículos 162 numeral 7 y 166 numeral 1 del CPACA y se concedió un término de tres días al actor para subsanarla. (fl. 10)
- Por escrito radicado el 17 de enero de 2020 se subsanó la demanda (fl. 14) y mediante providencia del 21 de enero de 2020 se admitió el medio de control. (fl. 60)
- Surtidas las notificaciones y publicación de rigor, según constancia secretarial del 10 de marzo de 2020<sup>2</sup>, el apoderado del demandado contestó la demanda y propuso la excepción mixta de caducidad e inexistencia de doble militancia<sup>3</sup>. Aparece que se fijó en lista el asunto y que se dio traslado por 3 días y el actor guardó silencio.

---

<sup>2</sup> F. 98

<sup>3</sup> Fls. 80 a 96



- De esta manera, mediante proveídos del 12 de marzo de 2020<sup>4</sup>, 16 de julio de 2020<sup>5</sup> y 23 de julio de 2020, se convocó a las partes y al Ministerio Público a audiencia inicial. Se aclara que en la primera fecha no se realizó la audiencia debido a la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, a raíz de la declaración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. La segunda, por solicitud de aplazamiento del apoderado del demandado y la última, por cuanto se observó que existía una excepción previa que debía resolver antes de celebrar tal audiencia, según lo indica el artículo 12<sup>6</sup> del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Problema jurídico:

*¿Procede la Sala a resolver la excepción mixta de caducidad propuesta por el demandado YELMI MURCIA VARGAS frente al medio de control de nulidad electoral interpuesto por OSCAR HUMBERTO CUELLAR CASTRO?*

La tesis del Tribunal es declarar probada la excepción de caducidad invocada, como quiera que la demanda se presentó después de los 30 días siguientes a la expedición del acto electoral impugnado.

---

<sup>4</sup> F. 99

<sup>5</sup> F. 104

<sup>6</sup> **Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100,101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.



## 2. Competencia

Conforme a los artículos 125, 152, 169-1 y 243 del C.P.A.C.A., esta Sala del Tribunal es competente para resolver la excepción de caducidad invocada por el demandado, como quiera que se trata de providencia que termina el proceso.

## 3. Marco normativo y jurisprudencial aplicables

El artículo 164 del CPACA prescribe lo siguiente:

*“ARTÍCULO 164: La demanda deberá ser presentada: (...)*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 de este Código.*

*En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación; (...)*

En cuanto a la manera de contabilizar los términos judiciales el Artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913) dispuso que *“en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes”*. Asimismo, el artículo 118 del Código General del Proceso prevé que: *“...Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”*.

---

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente...”*

Como bien se sabe la caducidad es el plazo extintivo del derecho de acción y bajo este entendido, el legislador contempla un límite temporal para la presentación de la demanda, so pena de que se extinga ese derecho, fenómeno que permite la materialización de los principios de seguridad y certeza jurídica, debido proceso y derecho de defensa. La configuración de dicho postulado es el resultado del paso del tiempo y de la inactividad o inacción de la parte interesada, quien omite realizar la conducta procesal a la que tenía derecho dentro del término previsto en el ordenamiento jurídico.

Al respecto, el Consejo de Estado sostiene que las normas que regulan la caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento jurídico, pues las controversias no pueden permanecer sin definición judicial. Puntualiza lo siguiente:

*“(...) Debe entenderse la caducidad como un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho en el término que señala la ley. Ello ocurre cuando el plazo concedido por el legislador para formular una demanda vence sin que se haya hecho ejercicio del derecho de acción. Dicho lapso está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. La facultad potestativa de accionar comienza con el término prefijado por la ley, y nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero fenecce definitivamente al caducar o terminar el plazo, momento en el que se torna improrrogable y, por ende, preclusivo.”<sup>7</sup>*

La Corte Constitucional la definió como: *“(...) el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico”<sup>8</sup>* Y en el mismo pronunciamiento, sobre la naturaleza de la acción electoral sostuvo lo siguiente:

*“De la naturaleza de esta acción se destaca su carácter público, ya que cualquier persona (bajo la normativa anterior estaba reservada a los ciudadanos) puede solicitar la nulidad de los actos electorales referidos teniendo en cuenta que quien actúa lo hace en interés general para esclarecer*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero, providencia del 11 de agosto de 2010, radicado: 85001-23-31-000-1998-00117-01(18826)

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-437 del 10 de julio de 2013, M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los lineamientos fijados en la Constitución y la ley. También se resalta el corto término de caducidad para ejercer la acción, el cual en el Código de Procedimiento actual se amplió de 20 a 30 días. Este lapso, que inicialmente puede calificarse como breve, responde al mandato contenido en el parágrafo del artículo 264 Superior según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, pero advierte que si los casos se tramitan en un proceso de única instancia, el término para decidir no puede exceder el de 6 meses. Este imperativo responde a la finalidad que se persigue dentro del proceso especial electoral: determinar la certeza de los actos de elección, nombramiento o llamamiento que sustentan el acceso a la función pública...”*

De modo que el mencionado medio de control, pese a su carácter público, tiene un término perentorio para su ejercicio de 30 días, contados a partir del día siguiente de la audiencia pública en la que se declara su elección o de la publicación de la elección o designación correspondiente, el cual no tiene otra finalidad que proteger la estabilidad institucional y el correcto, eficiente y eficaz funcionamiento de los organismos estatales, tal y como lo precisó el Consejo de Estado:

*“(...) A raíz de los derechos e intereses que se ven afectados por el ejercicio del medio de control de nulidad electoral, al realizar la ponderación correspondiente, el Legislador ha optado por hacer prevalecer el principio de la seguridad jurídica sobre el derecho del acceso a la administración de justicia mediante la fijación de términos breves de caducidad. Lo anterior, con el fin de evitar la desestabilización en las instituciones estatales”<sup>9</sup>.*

En otro pronunciamiento, estableció que el término de caducidad debe ser claro y unívoco, puesto que tanto la ciudadanía en general como el juez de la causa deben tener certeza de cuando empieza a contarse y si se encuentra vencido para accionar.<sup>10</sup>

*(...) “Como se indicó anteriormente, el contenido del artículo 164 numeral 2 literal a) dispone que el término de presentación de la demanda que impugna actos electorales es de treinta (30) días, que se cuenta a partir del día siguiente si la elección se declara en audiencia pública, como es el caso particular, toda vez que de acuerdo con el artículo 1 del Código Electoral, el escrutinio es público”<sup>9</sup>.*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de febrero de 2019. C.P.: Alberto Yepes Barreiro radicado: 11001-03-28-000-2019-00001-00,

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 9 de diciembre de 2019. C.P.: Rocío Araujo Oñate. radicado: 11001-03-28-000-2019-00081-00.

25. *De lo expuesto se concluye que, quien impugna un acto electoral de elección de voto popular, debe hacerlo dentro del término perentorio de treinta (30) días, contados a partir del día siguiente a la declaratoria de la elección en audiencia<sup>10</sup>, so pena de que se configure la caducidad del medio de control.*

26. *Frente a la caducidad del medio de control de nulidad electoral, la Corte Constitucional<sup>11</sup> ha señalado: De la naturaleza de esta acción se destaca su carácter público, ya que cualquier persona (bajo la normativa anterior estaba reservada a los ciudadanos) puede solicitar la nulidad de los actos electorales referidos teniendo en cuenta que quien actúa lo hace en interés general para esclarecer la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los lineamientos fijados en la Constitución y la ley. También se resalta el corto término de caducidad para ejercer la acción, el cual en el Código de Procedimiento actual se amplió de 20 a 30 días. Este lapso, que inicialmente puede calificarse como breve, responde al mandato contenido en el parágrafo del artículo 264 Superior según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, pero advierte que si los casos se tramitan en un proceso de única instancia, el término para decidir no puede exceder el de 6 meses.*

*Este imperativo responde a la finalidad que se persigue dentro del proceso especial electoral: determinar la certeza de los actos de elección, nombramiento o llamamiento que sustentan el acceso a la función pública...”.*

27. *Es por ello que, al ser la caducidad una figura procesal entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico<sup>12</sup>, se tiene que éste debe ser claro y unívoco, es decir, tanto la ciudadanía en general como el juez de la causa deben tener certeza de cuando empieza a contarse y si se encuentra vencido para accionar. Siendo así las cosas, el plazo para su contabilización en nulidad electoral de actos de elección popular, se encuentra sometido a la declaratoria de la elección, y los términos corren a partir del día siguiente a tal declaratoria.” (...) -Negrillas propias-*

#### **4. El caso concreto**

OSCAR HUMBERTO CUÉLLAR CASTRO pretende que se declare la nulidad del Formulario E-26 ASA de la Comisión Escrutadora, que declaró la elección como Concejal de Pitalito -Huila al señor YELMI MURCIA VARGAS y se anule su credencial, avalada por el partido liberal, para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, al considerar que se encuentra inhabilitado por doble militancia.



Dicha elección popular se llevó a cabo el 27 de octubre de 2019 y según aparece en el Acta E-26 CON<sup>11</sup>, la Comisión Escrutadora declaró electo al aquí demandado como Concejal del Municipio de Pitalito – Huila- para el periodo 2020-2023, el día 31 de octubre de 2019.

Los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil del Huila mediante Oficio 2020000069 del 17 de enero de 2020<sup>12</sup>, señaló que la declaratoria de elección es un acto que no requiere publicación y la realiza la comisión escrutadora respectiva mediante acta de debidamente firmada – Formulario E-26.

Significa lo anterior que la presente demanda con pretensiones de nulidad electoral debía presentarse a más tardar el 16 de diciembre de 2019, justamente porque ese día vencían los 30 días hábiles siguientes a la declaratoria de la elección del demandado.

Conforme aparece a f. 8 C. ppal., la demanda se presentó el día 18 de diciembre de 2019, cuando ya habían vencido los 30 días que ordena el Art. 164 numeral 2º literal a) del CPACA, esto es, que no fue presentada en oportunidad y cuando ya el medio de control electoral había caducado.

Es claro que pese a su carácter público, la demanda debió presentarse dentro del aludido plazo fijado por la Ley, contabilizado a partir del día siguiente en que se declaró la elección del demandado, con el fin de proteger la estabilidad institucional y el correcto, eficiente y eficaz funcionamiento de los organismos estatales.

En conclusión, como el presente medio de control electoral no se presentó dentro de los 30 días siguientes a la elección, se configuró la caducidad del mismo y por ende, procede rechazarlo en los términos indicados en el Art. 169-1 del CPACA.

Por lo expuesto, la Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

---

<sup>11</sup> F. 41.



## **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Rechazar la demanda de nulidad electoral presentada por OSCAR HUMBERTO CUELLAR CASTRO contra YELMI MURCIA VARGAS por caducidad del medio de control.

**SEGUNDO:** Devolver la demanda junto con sus anexos, si así lo requiere la parte actora.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente.

## **NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M.P. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>MANUEL ANTONIO SALAMANCA MENDEZ</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>E.S.E. HOSPITAL DPTAL SAN ANTONIO DE PADUA LA PLATA (H)</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>RESUELVE AUTO RECHAZA DEMANDA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-33-33-002-2019-00221-01</b>
<b>APROBADO EN SALA</b>	<b>ACTA No. 50 DE LA FECHA</b>

**ASUNTO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del Auto del 4 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva, que rechazó la demanda al no haber subsanado los defectos formales indicados.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda<sup>1</sup>**

MANUEL ANTONIO SALAMANCA, por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende se declare la nulidad del oficio ESA-0J-001-2018, expedido por el gerente de la E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA DE LA PLATA (H), por medio del cual se negó la solicitud de reconocimiento del contrato realidad y pago de las prestaciones sociales e indemnizaciones adeudadas en el cargo de conductor.

<sup>1</sup> Fs. 193 al 205 del cuaderno No. 1 de primera instancia.

## 2. Trámite

- La demanda le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo de Neiva<sup>2</sup> y con auto del 17 de mayo de 2019<sup>3</sup>, ordenó al actor subsanar la demanda, de conformidad con los artículos 161 a 163 del CPACA así: “(...) *deberá indicar con precisión el acto que se demanda y allegar las constancias de notificación y ejecutoria del mismo, las normas violadas y el concepto de violación, individualizar las pretensiones, estimar de manera razonada la cuantía, allegar el requisito de procedibilidad que trata el artículo 161 ibidem, copia de los traslados para la parte demandada, copia de la demanda en medio magnético, aportar el correo electrónico de notificación de la demanda y allegar el poder respectivo para demandar ante esta jurisdicción*”. Para ello le concedió el término de diez (10) días so pena de rechazo.
- El actor presentó escrito el día 29 de mayo de 2019<sup>4</sup> en el que adujo que subsanaba la demanda y el *a quo*, a través de auto del 4 de julio de 2019<sup>5</sup>, resolvió rechazar la demanda por no reunir los requisitos formales y ordenó la devolución de los anexos y el archivo del expediente.
- En escrito del 9 de julio de 2019<sup>6</sup>, el apoderado del actor interpuso recurso de apelación y mediante auto del 23 de julio del 2019<sup>7</sup>, se concedió en el efecto suspensivo ante esta Corporación.

## 3. El auto recurrido<sup>8</sup>

El *a quo* indicó que mediante providencia del 17 de mayo de 2019 se había ordenado a la parte demandante subsanar la demanda en aplicación del artículo 170 del CPACA, y que “...*presentó memorial, no obstante, el despacho observa que omitió, primero, estimar razonadamente la cuantía, segundo, allegar el poder que faculte al apoderado solicitar la nulidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho, tercero, aportar la constancia de notificación y ejecutoria del acto administrativo que pretende demandar, y cuarto, indicar el concepto de violación de todas las normas aludidas como vulneradas*”.

---

<sup>2</sup> F. 190 del cuaderno No. 1 de primera instancia.

<sup>3</sup> F. 191 del cuaderno No. 1 de primera instancia.

<sup>4</sup> Fs. 193 al 207 del cuaderno No. 1 de primera instancia.

<sup>5</sup> Fs. 209 al 210 del cuaderno N°. 1 de primera instancia.

<sup>6</sup> Fs. 212 al 214 del cuaderno N°. 1 de primera instancia.

<sup>7</sup> F. 218 del cuaderno N°. 1 de primera instancia.

<sup>8</sup> Fs. 209 al 210 del cuaderno No. 1 de primera instancia.



#### 4. El recurso de apelación<sup>9</sup>

Sostiene el apoderado de la parte actora que el Juzgado ordenó reacomodar la demanda laboral a la jurisdicción administrativa, para lo cual le concedió un término de diez (10) días y una vez estudiados los requisitos de la demanda administrativa, decidió rechazarla de plano, cuando el derrotero jurídico indicado era el contemplado en el artículo 170 del CPACA, es decir, que dadas las falencias observadas por el juzgado, debió inadmitir la demanda para que fueran subsanadas y no llegar al rechazo de la misma.

Que en lo referente a la estimación de la cuantía, se entiende cumplido conforme lo indica el tratadista Juan Carlos Garzón Martínez en su libro el Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. El concepto jurídico de la violación está claramente establecido y se deriva de las normas citadas como violadas. La orden de prestación de servicios y la violación sistemática de los derechos fundamentales del trabajador al emplear el demandante figuras jurídicas con el único deseo de no pagar las prestaciones sociales a sus trabajadores.

Respecto a la ausencia de la falta de notificación y ejecutoria del acto administrativo que se demanda, indica que esta Corporación ya se había pronunciado al respecto (M:P: Ramiro Aponte Pino, 16 de octubre del 2014), en un caso similar siendo la misma parte demandada la E.S.E. Hospital Departamental San Antonio de Padua de La Plata (H), en la que se sostuvo lo siguiente: “...Sólo los actos administrativos definitivos o que pongan fin a un procedimiento administrativo son susceptibles de demanda ante esta jurisdicción, por medio de las acciones de impugnación. De manera que los actos administrativos de trámite que no ponen fin al proceso se encuentran excluidos de control judicial, y, por ende, las irregularidades que los afectan deben discutirse cuando se cuestione judicialmente el acto administrativo definitivo, o en sede administrativa. Descendiendo al sub lite, es evidente que el oficio ESA-OJ-114-2013 del 18 de agosto de 2013 es un acto definitivo, como quiera negó el reconocimiento de la existencia del contrato realidad y el pago de las acreencias prestacionales derivadas de la misma...”. Finalmente, en cuanto al poder arguye que obra en el expediente.

---

<sup>9</sup> Fs. 212 al 214 del cuaderno No. 1 de primera instancia.



## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Conforme a los artículos 125, 153 y 243-2 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala resolver el auto apelado, como quiera que se trata del auto que rechaza la demanda.

### 2. Problema jurídico

Debe resolverse si debe o no rechazarse la demanda por no haberse subsanado los requisitos de la demanda contenidos en artículo 162 del CPACA.

### 2. Procedencia, oportunidad y competencia

El recurso de alzada procede contra la decisión que rechaza la demanda, según establece el numeral 1) del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, y se observa que en el sub - lite fue promovido en oportunidad, esto es, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado en aplicación a la regla fijada en el numeral 2) del artículo 244 *Ibíd*em<sup>10</sup>.

### 3. Marco normativo y jurisprudencial aplicables

El artículo 162 del CPACA indica los requisitos que se exigen para admitir la demanda:

***“ARTICULO 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.*

---

<sup>10</sup> “Artículo 244. *Trámite del recurso de apelación contra autos.* La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas: 1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta. 2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado. 3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano. 4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso.



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.”*

El rechazo de la demanda es una figura procesal que impide al juez iniciar el trámite de la actuación procesal, que salvo en los casos de falta de jurisdicción y competencia, implica la cesación de todos los efectos generados por la presentación de la demanda, quedando siempre la facultad de poderla radicar con posterioridad, pues su decreto no genera efectos de cosa juzgada, sin perjuicio del fenómeno de caducidad.

A sí mismo, el rechazo de la demanda supone una limitación al ejercicio del derecho fundamental de acceder a la administración de justicia, y como tal es de aplicación e interpretación restringida.

El artículo 103 del CPACA, establece de manera general, que los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción, tienen por objeto la efectividad de los derechos consagrados en la constitución y en la Ley. Que el juez debe interpretar las normas con los principios constitucionales y procesales. Los administradores de justicia deben ser garantes de los derechos de las personas y del principio de juridicidad como pauta de actuación de los poderes públicos<sup>11</sup>.

Ahora bien, el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 señala:

*“Artículo 169. rechazo de la demanda. se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

1. *cuando hubiere operado la caducidad.*
2. *cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
3. *cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

De esta manera existen dos clases de rechazo de la demanda: *i)* el inmediato o denominado *in limine*, el cual surge cuando la demanda es presentada por fuera del término de caducidad, o cuando el objeto de litigio no es susceptible de control judicial, eventos en los cuales, el juez sin necesidad de pronunciamiento previo, podrá abstenerse de iniciar trámite alguno; y *ii)* el mediato, surge cuando se advierte que el escrito

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Memorias Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Capítulo 4 "Objeto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa". Juan Pablo Cárdenas Mejía. Pag 237.



no cumple con los requisitos para ser admitido. En este evento se torna como una sanción impuesta por el legislador a la parte actora, al no atender la carga que le fuera impuesta previamente en el auto inadmisorio o de corrección de la demanda.

En este caso el rechazo fue mediato, pues el juez de primera instancia consideró que esta no fue subsanada en su totalidad dentro del término establecido en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011.

Para desatar lo anterior, es importante resaltar que a fin de no vulnerar el acceso a la administración de justicia, es deber del juez determinar en cada caso, si las falencias advertidas en una demanda son de tal naturaleza que impiden continuar con el trámite del asunto. Cabe reiterar que el juez y en especial el contencioso administrativo, tiene como deber constitucional extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.

De esta manera, la Sala procederá a analizar detalladamente y en el sentido que resulte más favorable al ejercicio del derecho de acción (principio pro actione), si la demanda presentada cumple con los requisitos formales necesarios para la admisión.

Sobre el particular, el Consejo de Estado señala lo siguiente:

*"La primera etapa del proceso judicial en la que el juez ejerce su potestad de saneamiento es al momento de estudiar la demanda para su admisión. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que si bien el juez puede inadmitir la demanda para que se adecúe conforme a los requisitos legales, no cualquier irregularidad, sobre todo si es meramente formal, conlleva al rechazo de aquella, ya que las causales de inadmisión pueden reputarse como taxativas, amén de que esas irregularidades, en virtud de la potestad de saneamiento, puedan corregirse en etapas posteriores del proceso. Así ocurre en los siguientes casos: i) vía recurso de reposición frente al auto admisorio de la demanda, ii) a través de la reforma de la demanda, iii) como excepciones previas, iv) como requisitos de procedibilidad, v) durante la fijación del litigio -para el caso de individualización de las pretensiones por ejemplo- o, vi) dentro de un trámite incidental de nulidad, vii) en la audiencia inicial prevista en el artículo 180-5 de la Ley 1437 o, viii) al finalizar cada etapa del proceso como lo dispone el artículo 207 ibídem. En conclusión, a) la potestad de inadmisión también apunta al saneamiento del proceso; b) el juez debe tener presente las causales de inadmisión contempladas por la Ley, las cuales deben entenderse de forma taxativa para efectos de la inadmisión o rechazo de la demanda, en aras de garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia; c) el legislador ha previsto otros mecanismos o figuras que buscan subsanar los presupuestos de validez y eficacia del proceso con el fin de que éste se rite conforme a la Ley y se obtenga siempre una decisión de mérito"*<sup>12</sup>.

El criterio jurisprudencial expuesto conmina al juez a evitar que una irregularidad meramente formal pueda ser castigada con la gravosa consecuencia del rechazo de la demanda y que el juez, como garante principal de los derechos de las partes, revise minuciosamente si lo pedido por el demandante debe ser tramitado en la forma como corresponde, privilegiando el acceso a la administración de justicia y eliminando en lo posible el excesivo formalismo.

## 5. Del caso concreto

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 23 de septiembre de 2013, Radicación número: 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135). M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Como ya se indicó, la demanda interpuesta por el señor MANUEL ANTONIO SALAMANCA MÉNDEZ en contra de la E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA DE LA PLATA (H), fue rechazada por el *a quo* al no haber subsanado los defectos formales que le indicó en el auto inadmisorio.

Indicó que debía precisarse el acto que se demanda y allegar las constancias de notificación y ejecutoria del mismo, las normas violadas y el concepto de violación, individualizar las pretensiones, estimar de manera razonada la cuantía, allegar el requisito de procedibilidad que trata el artículo 161 del CPACA, copia de los traslados para la parte demandada, copia de la demanda en medio magnético, aportar el correo electrónico de notificación de la demanda y allegar el poder respectivo para demandar ante esta jurisdicción.

Una vez que el actor atendió dicho requerimiento y señaló que subsanada la demanda, el *a quo*, en auto del 4 de julio de 2019, indicó que se omitió: i) estimar razonadamente la cuantía, ii) allegar el poder que faculte al apoderado solicitar la nulidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho, iii) aportar la constancia de notificación y ejecutoria del acto administrativo que pretende demandar, y iv) indicar el concepto de violación de todas las normas aludidas como vulneradas.

Veamos si el demandante realmente subsanó la demanda:

- **Estimación razonada de la cuantía:**

Al revisar el capítulo de la demanda relativo a la “COMPETENCIA Y CUANTÍA”<sup>13</sup>, se observa que el demandante indicó que el valor de las pretensiones correspondía a la suma de \$73.999.697, correspondientes a las prestaciones e indemnizaciones dejados de pagar al actor, conforme a lo indicado en el numeral segundo del acápite de “Declaraciones y Condenas” de la presente demanda<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> F. 183 del cuaderno No. 1 de primera instancia

<sup>14</sup> F. 193 al 194 del cuaderno No. 1 de primera instancia

En un caso similar, el Consejo de Estado sostuvo<sup>15</sup>:

*“43. Analizado lo anterior, en criterio de la Sala el a quo no debió rechazar la demanda bajo el argumento de que no se subsanó la misma, pues está probado que el recurrente, dentro de la oportunidad procesal pertinente, estimó de manera razonable el valor de la misma, pese a que tal razonamiento no sea compartido o sea considerado insuficiente por el Tribunal.*

*44. En este caso, si bien le asiste razón al a quo cuando señala que la parte demandante se limitó a establecer una suma fija sin esclarecer los conceptos que lo condujeron a determinar ese monto, lo cierto es que realizó la estimación del valor de las pretensiones y la explicación de ella, de manera que acatando el deber de interpretación integral de la demanda, de la garantía del acceso a la administración de justicia y de la razón de ser del requisito de la estimación de la cuantía, si el juzgador no está de acuerdo con tal estimación, debe entrar a corroborarla y controvertirla y adecuar dicha estimación al valor legal. (...)*

*46. El a quo tiene razón en cuanto a la importancia de la cuantía y su estimación correcta y razonada para la determinación de la competencia, sin embargo, la aplicación desmedida de este requisito procedimental no puede convertirse en un obstáculo para el acceso a la administración de justicia, brindando así mayor importancia a la forma que al derecho sustancial pues, obrar de esa manera es a todas luces incurrir en decisiones que podrían afectar o quebrantar derechos de arraigo constitucional, incurriendo la providencia apelada en un «exceso ritual manifiesto».*

Lo anterior lleva a la Sala a concluir que el actor sí estimó de manera razonada la cuantía de su demanda y por ende, no le asiste razón al *a quo* para rechazarla por esta causa.

- **El poder adolece de la facultad para que el apoderado solicite la nulidad del acto administrativo:**

En cuanto al poder presentado, considera la Sala que debe entenderse subsanada tal falencia en atención al derecho de acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal. En este caso, a pesar que el poder fue otorgado para ser presentado ante el “*Juez Promiscuo del Circuito (reparto) de La Plata (H)*”, se observa que la voluntad de la demandante fue la de conferirle suficientes facultades al abogado para que iniciara y

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Auto del 30 de mayo de 2019. Expediente 25000-23-42-000-2016-00072-01 (5672-2018).



adelantara un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA DE LA PLATA (H) y que reclamara en su nombre todas las prestaciones sociales y derechos que le correspondían derivado del contrato realidad que demanda.

Al respecto, el artículo 160 del C.P.A.C.A, dispone que quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito y el artículo 74 del C.G.P. sobre los requisitos del poder indica:

*“Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.*

*El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas. (...)*

*Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital. Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio.*

Conforme a ello, se tiene que el poder otorgado por el demandante y que obra a folio 206 del expediente, cumple con los requisitos antes mencionados, a pesar de haber sido otorgado para ser presentado ante el Juzgado Promiscuo del Circuito (Reparto) del municipio de La Plata (H). Tal aspecto se entiende subsanado si se tiene que cuenta que la demanda fue presentada ante ese despacho judicial y luego remitida por competencia al juzgado administrativo.

- **Constancia de notificación y ejecutoria del acto administrativo:**

La parte actora señaló al sustentar el recurso, que no se requiere esta formalidad, por cuanto el acto –oficio- en el que la demandada manifestó su voluntad, es de aquellos actos administrativos respecto de los cuales el legislador no ha previsto la formalidad de notificación personal, porque contra aquel no procede recurso alguno y además por



cuanto el juez de conocimiento puede establecer la fecha en que el actor tuvo conocimiento del mismo con otros medios de prueba.

Según ya se precisó, para la admisión de la demanda en lo contencioso administrativo, solo se requieren los requisitos formales previstos en el Artículo 162 del CPACA y la constancia de notificación y ejecutoria del acto administrativo que se demanda, no está contemplado en dicha norma.

En el Artículo 166 ib. se señala que 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”.*

Conforme a ello, si bien era necesario aportar la prueba de la notificación del acto demandado, a efectos de tener claridad sobre la oportunidad en que se presentó la demanda, también lo es que ante la falta de precisión de este hecho, al verificarse la fecha de expedición -10 de enero de 2018- y la presentación de la demanda -10 de mayo de 2019-, se podía concluir que se presentó en término y que en principio, a menos que la entidad demandada lo alegue, no se había configurado la caducidad del medio de control que se fija en cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto, según el literal d, numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A.

En tal sentido, para esta Sala de decisión, igualmente se considera superada esta falencia de la demanda y no es propio rechazarla por esta causa.

- **Concepto de violación:**



El numeral 4° del artículo 162 del CPACA, establece como requisito formal de la demanda que cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

Es clara la importancia que este requisito reviste a efectos de estudiar la eventual nulidad del acto administrativo atacado, pues dicha argumentación es la que delimita el estudio de fondo que debe adelantarse en la sentencia correspondiente por parte del juez. Sin embargo, la aplicación desmedida de este requisito procedimental no puede convertirse en un obstáculo para el acceso a la administración de justicia, porque lo que debe garantizarse es la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma, lo contrario, sería afectar o quebrantar derechos de arraigo constitucional.

El Consejo de Estado ha señalado que aun cuando el concepto de la violación carezca de rigor y técnica, en virtud del principio de la prevalencia del derecho sustancial, no puede calificarse de inepta la demanda cuando al menos, cumple con indicar las normas violadas. Así lo ha dicho esta Corporación en sentencia del 2 de septiembre de 2010:

*“(...) Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada el criterio según el cual el requisito de la demanda exigido por el numeral 4° del artículo 137 del C. C. A., se cumple cuando se señalan las normas violadas aunque dichas normas estén derogadas o no resulten aplicables al caso y la exigencia de explicar el concepto de la violación se entiende cumplida aunque a la explicación ofrecida le falte claridad, sea incoherente, insuficiente o carezca de rigor. En tales casos no falta el requisito previsto en el artículo 137-4 ni puede calificarse la demanda como inepta a efectos de justificar un fallo inhibitorio.”<sup>16</sup>*

Frente a lo aducido por el *a quo*, la parte actora señala que en la demanda se indicó que el concepto de violación surge de la orden de prestación de servicios y la violación sistemática de los derechos fundamentales del trabajador al emplearse figuras jurídicas con el único deseo de no pagar las prestaciones sociales a sus trabajadores.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 2 de septiembre 2010. M.P. M.P. María Claudia Rojas Lasso. Expediente: 15001-23-31-000-1998-00675-01. Reiterada mediante Sentencia de la Sección Primera del 4 de febrero de 2016.- Expediente rad. 11001-03-24-000-2006-00394-00.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Manuel Antonio Salamanca Méndez  
Radicación: 41-001-33-33-002-2019-00221-01  
Apelación de Auto

De acuerdo con lo anterior, se observa claramente que la parte demandante explicó el concepto de violación, tal como se evidencia de folios 197 a 201 de la actuación, en donde no solo citó las normas que considera vulneradas sino que además desarrolló varios argumentos del concepto de violación para lo cual citó además apartes jurisprudenciales.

En consecuencia, si bien el juez puede inadmitir la demanda para que se adecúe conforme a los requisitos legales, no cualquier irregularidad, sobre todo si es meramente formal, conlleva al rechazo de aquella, ya que las causales de inadmisión pueden reputarse como taxativas, así sea que esas irregularidades, en virtud de la potestad de saneamiento, puedan corregirse en etapas posteriores del proceso.

En consecuencia, es menester revocar la providencia impugnada y en su lugar, le corresponderá al *a quo* proveer sobre la admisión del libelo introductorio.

Sin más consideraciones, la Sala Sexta del Tribunal Administrativo del Huila,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido el 4 de julio de 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva. En consecuencia, debe proveer sobre la admisión de la demanda.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta decisión, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

### **NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente

**BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada

**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Manuel Antonio Salamanca Méndez  
Radicación: 41-001-33-33-002-2019-00221-01  
Apelación de Auto

	<b>TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA</b>	
	Magistrado ponente: <b>Enrique Dussán Cabrera</b>	
<b>Neiva</b>	<b>Tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)</b>	

Medio de control	Reparación directa	
Demandante	Brayan Alexander Antury Pérez y otros	
Demandado	Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y otro	
Radicación	41 001 33 33 003 2019 00277 01	Rad. Interna: 2020-0081
Asunto	Resuelve apelación auto	Número: A-218.-

## 1. OBJETO.

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto dictado por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva, durante la realización de la audiencia inicial del 21 de julio de 2020, mediante el cual se *“negó tener como prueba pericial el informe rendido por el Medico Eduardo Bastos Carvajal, presentado por la parte accionante (...)”* y resolvió tenerlo como prueba documental.

## 2. ANTECEDENTES.

### 2.1. La demanda (*expediente digital, anexo N° 002 “expediente”, “cuaderno N° 1”, folios 75 a 84*).

El señor Brayan Alexander Antury Pérez y otros, por conducto de apoderado judicial y a través del medio de control de reparación directa, pretenden se declare administrativa y patrimonialmente responsables a La Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, de los perjuicios materiales e inmateriales causados por las lesiones físicas y psicológicas producidas al joven Brayan Alexander Antury Pérez, durante la prestación del servicio militar obligatorio.

A consecuencia de la anterior declaración pretende se condene a las entidades demandadas al pago de los perjuicios materiales y morales sufridos por los demandantes, así, como se les condene en costas y agencias en derecho.

### 2.2. Del trámite (*expediente digital, anexo N° 002 “expediente”, cuadernos N° 1°, 2° y 3°*).

2.2.1. La demanda le correspondió por reparto del día 02 de mayo de 2018 al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Florencia (C), quien en auto de 19 de junio de 2018 declaró su falta de

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA		Página 2 de 7
	Medio de control: Reparación directa		
	Demandante: Brayan Alexander Antury Pérez y otros		
	Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y otro		
	Radicación: 41 001 33 33 003 2019 00277 01	Rad. Interna. : 2020-0081	

competencia por factor territorial y remitió el proceso a los juzgados administrativos de este circuito judicial.

2.2.2. En esa medida, el proceso fue repartido al Juzgado Segundo Administrativo Judicial de Neiva el 8 de agosto de 2018, quien mediante providencial del 20 de septiembre de la misma anualidad dispuso su admisión.

2.2.3. Surtido el trámite procesal, conforme se desprende de la constancia secretarial del 11 de abril de 2019, el apoderado de la parte demandada INPEC, describió el traslado de la demanda y llamó en garantía a la compañía de seguros Vida del Estado S.A.; la parte accionada Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional contestó la demanda extemporáneamente.

2.2.4. El despacho de origen, en auto del 16 de agosto de 2019 fijó fecha la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA; no obstante, posteriormente y mediante providencia del 9 de septiembre del mismo año, el titular del despacho se declaró impedido para continuar con el trámite procesal.

2.2.5. EL Juzgado Tercero Administrativo de Neiva, en auto del 20 de septiembre de 2019, aceptó el impedimento elevado por el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva y avocó conocimiento del presente asunto.

2.2.6. El mentado juzgado, a través de auto del 21 de febrero de 2020 reprogramó la fecha para la celebración de la audiencia inicial.

2.2.7. El 21 de julio de 2020, se llevó a cabo la audiencia inicial en donde se profirió la decisión objeto del presente recurso.

### **3. DECISIÓN RECURRIDA** *(expediente digital, anexo N° 002 “expediente”, “cuaderno N° 3”, folios 152 a 156).*

El *a quo*, el 21 de julio de 2020, durante la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, en la etapa de decreto de pruebas (minutos 00:08:39 a 00:10:39 de la grabación de la audiencia contenida en el expediente digital, anexo N° 002 “Expediente”, “cuaderno N° 3”, archivos “Audien.” N° 1 y 2) resolvió frente a la prueba pericial solicitada por la parte actora:

*“Se niega tener como prueba pericial la consistente en el informe rendido por el Medico Eduardo Bastos Carvajal, presentado por la parte accionante con la demanda visible de folio 57 a 67, toda vez que éste no cumple con los requisitos para tenerse como dictamen pericial, tal como lo precisó el apoderado del INPEC con la contestación de la demanda y de conformidad con lo señalado en el artículo 226 de*

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA		Página 3 de 7
	Medio de control: Reparación directa		
	Demandante: Brayan Alexander Antury Pérez y otros		
	Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y otro		
Radicación: 41 001 33 33 003 2019 00277 01		Rad. Interna. : 2020-0081	

CGP, donde se mencionan todos los requisitos que deben reunir un dictamen pericial para ser valorado.

*Advierte el Despacho que el documento que se presentó no cumple a cabalidad con los requisitos, pues si bien la parte actora lo presentó como un dictamen, no se observa que haya existido una valoración física al actor; de otro lado, se avizora como un informe que trata de conceptos médicos que puedan tenerse como prueba documental, por lo cual el despacho lo tendrá como una prueba documental (...), pues no existió valoración alguna”.*

#### 4. ARGUMENTOS DEL RECURSO.

El apoderado de la parte actora, interpuso recurso de apelación (minutos 00:11:59 a 00:14:01 de la grabación de la audiencia contenida en el expediente digital, anexo N° 002 “Expediente”, “cuaderno N° 3”, archivos “Audien.” N° 1 y 2) contra la decisión del *a quo* de negar el decreto de la prueba pericial, arguyendo que el artículo 226 del CGP no es la norma aplicable respecto de este tipo de prueba pericial de parte que se solicita en los procesos contenciosos administrativos, por cuanto no existe norma dentro de la Ley 1563 de 2012 que derogue expresamente las disposiciones que contempla la prueba pericial del CPACA, el cual lo trata de manera concreta en sus artículos 218 y siguientes.

Así mismo, expuso que, por no ser aplicable el artículo 226 del CGP, se debe tener en cuenta es la especialidad del artículo 219 del CPACA, el cual establece unos requisitos que se encuentran plenamente demostrados.

Por lo anterior, solicita se revoque la decisión adoptada y se decrete dicha prueba como pericial.

#### 5. TRÁMITE DEL RECURSO.

El *a quo*, recorrió traslado del recurso a los apoderados de la parte demandada, quienes señalaron no tener observación u objeción alguna frente a la decisión del Despacho y la comparten (minutos 00:14:11 a 00:15:14 de la grabación de la audiencia contenida en el expediente digital, anexo N° 002 “Expediente”, “cuaderno N° 3”, archivos “Audien.” N° 1 y 2)

Así mismo, el despacho de origen de conformidad con el artículo 243 del CPACA, concedió en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto.

#### 6. CONSIDERACIONES.

##### 6.1. Competencia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA		Página 4 de 7
	Medio de control: Reparación directa		
	Demandante: Brayan Alexander Antury Pérez y otros		
	Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y otro		
	Radicación: 41 001 33 33 003 2019 00277 01		Rad. Interna. : 2020-0081

1. La Corporación es competente para dirimir esta instancia de conformidad con el artículo 153 CPACA, en concordancia en el numeral 9° del artículo 243 ibídem, por ser procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

## 6.2. Problema jurídico.

2. Corresponde establecer si es procedente decretar y tener como prueba pericial la solicitada en la demanda en tal sentido, consistente en *“la experticia rendida por el médico y cirujano –Especialista en Salud Ocupacional Eduardo Bastos Carvajal”* .

3. En particular si la mencionada prueba reúne los requisitos establecidos en el CPACA para tenerla como prueba pericial.

## 6.3. Del fondo del asunto.

### 6.3.1. De la solicitud probatoria y su contenido.

4. El apoderado demandante solicita como prueba pericial la siguiente, se transcribe en literalidad:

*“Solicito al señor juez se tenga como prueba pericial la experticia rendida por el médico y cirujano –Especialista en Salud Ocupacional Eduardo Bastos Carvajal, el cual se aporta con la demanda, tendiente acreditar (sic) la etiología de la Espondilodiscitis Bacteriana por staphylococcus Aureos, su forma de propagación, la mayor exposición al riesgo de contraer[la] (...), en los centros penitenciarios y en general lo concerniente a la mayor proliferación de estas infecciones en dichos espacios”.*

5. En efecto, a folios 55 a 68 del expediente digital, anexo N° 002 *“Expediente”*, *“cuaderno N° 1”*, se observa el documento suscrito por el *“médico y cirujano –Especialista en Salud Ocupacional y abogado laboral”* Eduardo Bastos Carvajal, quien se dispuso a relatar el panorama de atención en salud en las instituciones carcelarias en el mundo y particularmente, en la zona de América Latina del país de Argentina, para poner en contraposición la situación carcelaria actual de nuestro país. Así mismo, expuso los fines del INPEC y los planes de éste para garantizar los derechos fundamentales de los reclusos y guardianes.

6. En igual sentido, se hace mencion en dichas líneas sobre informes investigativos rendidos por la Defensoría del Público respecto del hacinamiento carcelario, para en procedencia concluir, que la población carcelaria es extremadamente frágil para adquirir enfermedades infecto-contagiosas como el *staphylococcus Aureos*.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA		Página 5 de 7
	Medio de control: Reparación directa		
	Demandante: Brayan Alexander Antury Pérez y otros		
	Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y otro		
	Radicación: 41 001 33 33 003 2019 00277 01		Rad. Interna. : 2020-0081

7. Así mismo, se dispuso a contestar un cuestionario sobre el “caso de Brayan Alexander Antury Pérez”, para tal efecto, se preguntó y respondió: i) “¿Qué es la Espondilodiscitis Bacteriana por staphylococcus Aureos?; ii) “¿Cómo se propaga el staphylococcus Aureos?”; iii) ¿un centro de reclusión o cárcel es un espacio en el cual prolifera o se presenta un mayor rango o índice para adquirir una infección de (...)? y, iv) ¿la realización de actividades frecuentes en un centro de reclusión implica una exposición directa al contagio por staphylococcus Aureos que derive en una Espondilodiscitis Bacteriana u otro tipo de patología?”.

8. Se agregó diploma emitido por la Universidad Metropolitana de Barranquilla, a través de cual se confiere el título de médico y cirujano al señor Eduardo Bastos Carvajal y, en igual sentido, su documento de identidad y la tarjeta profesional de médico.

#### 6.4.2. De la prueba pericial conforme al CPACA.

9. El artículo 218 del CPACA, respecto de a prueba pericial indica que ésta “se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil [hoy CGP], salvo en lo que de manera expresa disponga este Código sobre la materia. ...” (Negrillas del despacho)

10. En desarrollo de lo anterior, el artículo 219 *lb.* señala:

**“ARTÍCULO 219. PRESENTACIÓN DE DICTÁMENES POR LAS PARTES. Las partes, en la oportunidad establecida en este Código, podrán aportar dictámenes emitidos por instituciones o profesionales especializados e idóneos.**

*Para tal efecto, al emitir su dictamen, los expertos deberán manifestar bajo juramento, que se entiende prestado por la firma del mismo, que no se encuentran incurso en las causales de impedimento para actuar como peritos en el respectivo proceso, que aceptan el régimen jurídico de responsabilidad como auxiliares de la justicia, que tienen los conocimientos necesarios para rendir el dictamen, indicando las razones técnicas, de idoneidad y experiencia que sustenten dicha afirmación, y que han actuado leal y fielmente en el desempeño de su labor, con objetividad e imparcialidad, tomando en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes. Señalarán los documentos con base en los cuales rinden su dictamen y de no obrar en el expediente, de ser posible, los allegarán como anexo de este y el juramento comprenderá la afirmación de que todos los fundamentos del mismo son ciertos y fueron verificados personalmente por el perito.*

*Son causales de impedimento para actuar como perito que darán lugar a tacharlo mediante el procedimiento establecido para los testigos, las siguientes:*

*1. Ser cónyuge, compañera o compañero permanente o tener vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con el funcionario que conozca del proceso, los empleados del despacho, las partes o apoderados que actúen en él, y con las personas que intervinieron en la elección de aquel.*

*2. Tener interés, directo o indirecto, en la gestión o decisión objeto del proceso, distinto del derivado de la relación contractual establecida con la parte para quien rinde el dictamen.*

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA		Página 6 de 7
	Medio de control: Reparación directa		
	Demandante: Brayan Alexander Antury Pérez y otros		
	Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y otro		
	Radicación: 41 001 33 33 003 2019 00277 01	Rad. Interna. : 2020-0081	

3. *Encontrarse dentro de las causales de exclusión indicadas en el Acuerdo número 1518 de 2002 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura o la norma que lo sustituya, de las cuales no será aplicable la establecida en el numeral segundo relativa al domicilio del perito.*

4. *Cualquier otra circunstancia que evidencie su falta de idoneidad profesional.*

*La configuración de cualquiera de las anteriores causales de impedimento, dará lugar a la tacha del perito.*

*Cuando el dictamen pericial sea aportado por las partes, la tacha deberá ser formulada antes de la realización de la audiencia siguiente a la aportación del dictamen y se decidirá en esta.*

*Cuando se trate de la tacha de peritos designados por el juez, se seguirá el trámite establecido por el Código de Procedimiento Civil.*

**PARÁGRAFO.** *Las personas que elaboren un dictamen para ser presentado en un proceso judicial, estarán sujetas al régimen de responsabilidad consagrado para los peritos como auxiliares de la justicia."*

11. De lo anterior, y para efectos del presente caso, se puede inferir:

11.1. Que la prueba pericial se debe haber aportado con la demanda (Art. 212), lo que efectivamente se realizó.

11.2. Que el dictamen debe haber sido emitido por institución o profesional especializado idóneo, que para el caso se aporta con el dictamen el diploma expedido por la Universidad Metropolitana de Barranquilla que confiere el título de médico y cirujano al señor Eduardo Bastos Carvajal; su documento de identidad y la tarjeta profesional de médico, sin que se haya anexado el soporte que lo acredite como especializado idóneo, por lo que no se cumple con esta exigencia.

11.3. Así mismo, tampoco se aporta la manifestación de tener los conocimientos para rendir el dictamen, "...indicando las razones técnicas, de idoneidad y experiencia que sustenten dicha afirmación, ...".

12. Lo anterior conlleva que aplicando las normas del CPACA, específicamente el artículo 219, como lo indica el recurrente, la prueba aportada como dictamen pericial no cumple las exigencias para que lo sea.

13. Lo anterior es suficiente para determinar que la prueba aportada como dictamen pericial carece de las formalidades para ser tenida como tal, por lo que se confirmará la decisión del *a quo*, en cuanto no es prueba pericial.

## 7. DECISIÓN.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA		Página 7 de 7
	Medio de control: Reparación directa		
	Demandante: Brayan Alexander Antury Pérez y otros		
	Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y otro		
	Radicación: 41 001 33 33 003 2019 00277 01		Rad. Interna. : 2020-0081

En consideración a lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión del Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva, durante la realización de la audiencia inicial del 21 de julio de 2020, mediante el cual se negó tener como prueba pericial el informe rendido por el Medico Eduardo Bastos Carvajal.

**SEGUNDO:** En firme el presente auto, devuélvase el expediente al Despacho de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ENRIQUE DUSSAN CABRERA**  
**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M.P. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>: REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>: YINA PAOLA AMAYA PIMENTEL Y OTROS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>: EMGESA S.A. E.S.P. Y OTRO</b>
<b>PROVIDENCIA</b>	<b>: RESUELVE APELACIÓN DE AUTO</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>: 41-001-33-33-002-2017-00194-01</b>

**ASUNTO**

Se resuelve recurso de apelación interpuesto por la parte demandada EMGESA S.A. E.S.P., en contra del Auto del 11 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva, que declaró probada la excepción de caducidad frente a GENARO ROJAS y negó la misma frente a los demás demandantes.

**ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA<sup>1</sup>**

YINA PAOLA AMAYA PIMENTEL Y OTROS, por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, demandan a la NACIÓN-MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA; MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE; AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –ANLA- y a EMGESA S.A. – E.S.P., con el objeto que se declare a tales entidades administrativa y patrimonialmente responsables de los perjuicios materiales y morales causados con la construcción del proyecto hidroeléctrico “El Quimbo”.

---

<sup>1</sup> Fs. 282 al 301 del cuaderno No. 2 de primera instancia.



Específicamente, en la demanda se invocan como hechos relevantes en relación al momento de la causación del daño, los siguientes:

1. *Es un hecho público y notorio que para la construcción del PHEQ Emgesa S.A. E.S.P. desplazó a miles de residentes en predios del AID e igualmente le quitó sus trabajos, su actividad productiva a otras miles de personas NO RESIDENTES que derivaban sus ingresos del AID.*
2. *Como esta situación era perfectamente previsible, la Licencia Ambiental impuso a Emgesa S.A. E.S.P. la obligación de indemnizar o compensar a todas las personas que resultaran afectadas con la construcción del Megaproyecto, residentes y no residentes en el AID.*
3. *Para indemnizar o compensar a las personas afectadas se debía realizar un censo técnicamente hecho que incluyera a todas las personas afectadas por el Megaproyecto, pero en cambio, Emgesa contrató a la firma INGETEC, la que a su vez contrató personal no calificado para la labor censal, personal que solo desarrollaba su actividad durante algunas horas diurnas y no en todos los días a pesar de que la pesca se realizaba principalmente por la noche y todos los días de la semana.*
4. *Mis representados hacen parte de esas miles de personas que Emgesa S.A. E.S.P., excluyó deliberadamente de los censos iniciales y de los que excluyó de las compensaciones ordenadas por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T135 de 2013.*
5. *Emgesa efectuó un censo en el año 2009, unas encuestas a las que denominó Censo, con múltiples falencias y expidió el MANUAL DE COMPENSACIONES para la población que DERIVABA SUS INGRESOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA, para la restitución del empleo, para cumplir así fuera en apariencia con las obligaciones impuestas en la Licencia Ambiental y ante el grave perjuicio ocasionado a todas las personas que derivaban sus ingresos del AID que sufrieron pérdida de su actividad productiva.*
6. *Las obras de construcción del Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo se iniciaron en **Noviembre de 2010**.*
7. *El denominado “Censo” efectuado por Emgesa S. A. – E. S. P., en los años 2.009 fue tan mal hecho e incompleto que La H. Corte Constitucional mediante la Sentencia T-135 del 2.013 ordenó la elaboración de un nuevo censo para que se incluyera a los afectados que habían sido excluidos del censo del 2009 y que por consiguiente habían sido excluidos de las compensaciones a que tienen derecho.*
8. *Emgesa S.A. – E.S.P, cumplió parcialmente lo ordenado por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-135 convocando a una jornada censal en el mes de Marzo del 2.014 a cual concurrieron, según datos de Emgesa, 30.000 personas afectadas entre ellas mis poderdantes quienes presentaron la correspondiente entrevista y los soportes que demostraban que habían sido perjudicados o afectados con la construcción del PHEQ, que les quitó su*

*actividad productiva, estas 30.000 personas que concurren a la jornada censal y presentaron su entrevista quedaron debidamente censadas.*

9. *De los 30.000 censados en los municipios de Garzón - H., Altamira - H., Gigante - H., Hobo - H., Agrado, Pital - H., Tesalia - H., Paicol - H., Yaguará - H., solo fueron compensadas **68 personas que representan menos del 0.3%** del total de censados, con lo cual esta jornada se convirtió en una burla para lo H. Corte Constitucional y los miles de afectados con la construcción de la Represa Hidroeléctrica el Quimbo.*
10. *El principal argumento que esgrimió Emgesa para negarles la compensación fue que no aparecían en el censo del 2009, cuando precisamente por haber sido excluidos de dichos censos fue que la Corte Constitucional profirió la sentencia T135 de 2013 en la que ordenó la elaboración de un nuevo censo.*
11. *El llenado del embalse de la Represa Hidroeléctrica “**EL QUIMBO**” se inició el 30 de Junio del año 2015.*
12. *Mis poderdantes eran **JORNALEROS EN CULTIVOS DE TABACO Y CULTIVOS DE CICLO CORTO**, que con las certificaciones que aportaron acreditaron que detentaban esta condición con anterioridad a la Resolución 321 de septiembre 1 de 2008 (Art 10 Num. 3.3.1 Res 899 15/05/09), y tenían la condición de **NO RESIDENTES**, que **DERIVABAN SUS INGRESOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA** del PHEQ, cuando menos 1 S.M.M.L.V.*
13. *Mis poderdantes trabajaban como **JORNALEROS EN CULTIVOS DE TABACO Y CULTIVOS DE CICLO CORTO**, sin embargo Emgesa S.A. E.S.P. en la Respuesta del Censo Sentencia T135/13 les niega la compensación con argumentos que van en contravía de lo dispuesto por la Licencia Ambiental, tal como puede observarse en la respuesta que le dio a cada uno de ellos.*
14. *Con la Construcción del Proyecto Hidroeléctrico el Quimbo desapareció la fuente de ingresos de mis poderdantes.*
15. *Con la compra de los predios EMGESA, desplazó de las áreas donde realizaban su labor productiva y privó de su actividad económica o fuente de trabajo los señores **HERNANDO PINZON MENDEZ, MERCEDES SANCHEZ HERNANDEZ, LIDBER ORDOÑEZ HURTATIS, LEONILDE MANJARRES CABRERA, MARIA ELCY PIÑACUE PANCHO, SANDRA MILENA CERQUERA ROJAS.***
16. *A partir del 30 de Junio de 2015, los demandantes dejaron de percibir en forma definitiva los ingresos que obtenían de su actividad económica que desarrollaban en predios del AID.*
17. *La construcción del Proyecto Hidroeléctrico “El Quimbo”, **causó graves perjuicios a mis poderdantes al desplazarlos forzadamente de sus sitios de trabajo y privarlos para siempre de su sustento y el de sus familias que derivaban de la actividad económica que ejercían en los predios en que se construyó el Proyecto** desde Junio de 2015, fecha en que se inició el llenado del embalse.*



18. *Mis poderdantes son **NO RESIDENTES**, que **DERIVABAN SUS INGRESOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA del PHEQ** y por lo tanto tienen derecho a que se les indemnice por la pérdida de su actividad productiva y/o a que se les reconozca y pague una compensación económica de acuerdo a lo establecido en el Manual de Compensaciones.*
19. *La decisión de negar a mis poderdantes la compensación les fue comunicada **a partir de junio de 2015**, el principal argumento que esgrimió EMGESA para negarles la compensación fue que no aparecían en los censos del 2009 y 2010, cuando precisamente por haber sido excluidos de dichos censos fue que la Corte Constitucional profirió la sentencia T135 de 2013 en la que ordenó la elaboración de un nuevo censo.*
20. *Mis poderdantes continuaron desarrollando su actividad hasta el 2012, en forma normal y a partir de esa fecha debieron desplazarse a diferentes predios del AID en los que continuaron laborando hasta después de iniciado el llenado del embalse en el mes de junio de 2015.*
21. *Los demandados deberán indemnizar y/o compensar a mis poderdantes, por el desplazamiento forzado de sus sitios de trabajo y la actividad económica perdida, desde que perdieron definitivamente su actividad productiva, el 30 del mes de Junio del año 2015 cuando se inició el llenado del embalse, hasta por lo menos **diez años** después de haberse iniciado el llenado del embalse o hasta cuando puedan restablecer su actividad productiva con la indemnización que les paguen los demandados...*

## 2. LA CONTESTACIÓN

### 2.1 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Se opone a las pretensiones y considera que no existe sustento fáctico o jurídico que permita afirmar que el Ministerio ha omitido o se ha extralimitado en sus funciones legales y constitucionales.

Propone como excepciones: i) *ausencia de nexa causal*, al considerar que es Emgesa S.A. la encargada de hacerle seguimiento a la licencia ambiental otorgada a través de la Resolución 0899 de 2009; ii) *falta de legitimación en la causa por pasiva*, por cuanto el Ministerio solo puede actuar y por ende, asumir compromisos en orden a lo estrictamente facultado por la Ley, luego no puede asumir responsabilidades ajenas a sus competencias; iii) *ausencia de daño y responsabilidad causados al*



*demandante por parte del Ministerio*, en tanto que los presuntos perjuicios provienen de factores ajenos a la actividad legal del Ministerio.

## **2.2. Ministerio de Minas y Energía**

Se opone a las pretensiones y fundamenta su defensa en i) *ausencia de los requisitos que originan la responsabilidad extracontractual*, ii) *culpa exclusiva de la víctima como eximente de responsabilidad del estado*, y iii) *la subsistencia del daño*.

## **2.3. Emgesa S.A. E.S.P.<sup>2</sup>**

Señala que deben negarse las pretensiones de la demanda por carecer de sustento fáctico, pues ha actuado dentro del marco de las obligaciones contenidas en la Licencia Ambiental 899 de 2009. Propone entre otras, la excepción de “*caducidad*”, fundamentada en la tesis de la Sala Tercera de Decisión de este Tribunal, en la cual se estableció que el término de caducidad en estos casos se cuenta desde el momento en que la demandante tuvo pleno de conocimiento de la supuesta lesividad y daño, lo cual sucedió con la comunicación negativa de la compensación económica y aplicación de la medida de manejo, en respuesta del censo realizado.

## **2.4. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA**

Se opone a las pretensiones argumentando que conforme a la licencia ambiental otorgada para el proyecto de infraestructura, Emgesa era la autoridad encargada de realizar el censo y establecer quienes eran beneficiarios de las compensaciones establecidas por la construcción del proyecto. Por consiguiente, la responsabilidad recae en un tercero y por ello, existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

---

<sup>2</sup> Fls. 126-157 C. Ppal. 1



### 3. EL AUTO RECURRIDO<sup>3</sup>

Superada la primera etapa del proceso, el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva convocó a las partes a la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, para el día 11 de julio de 2019, donde decidió negar la excepción de caducidad propuesta por EMGESA S.A. E.S.P., frente a un grupo de demandantes con fundamento en el auto A-170 de la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, en el cual se precisó que el momento exacto en el que se configura la caducidad es cuando se niega la solicitud de compensación, lo cual se confirma con la versión dada en la audiencia. Sin embargo, la declaró frente al demandante GENARO ROJAS, al no haber asistido al interrogatorio de parte.

Sostuvo que la demanda fue presentada el 17 de julio de 2017 y que la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 30 de marzo de 2017, momento a partir del cual se suspendieron los términos de caducidad hasta el día 20 de junio de 2017, en la que se expidió la respectiva constancia. Que según las pruebas anexadas, los demandantes fueron notificados de la negativa del pago de compensación en las fechas indicadas en el audio y desde ese día debe contabilizarse el término para interponer la demanda, de lo cual concluye que fue presentada en tiempo oportuno.

### 4. RECURSO DE APELACIÓN<sup>4</sup>

EMGESA S.A. E.S.P., apela la decisión insistiendo que para efectos de la caducidad debe tenerse en cuenta la fecha en que fueron notificados los demandantes del oficio mediante el cual se les indicó que no se les reconocería ninguna compensación, las cuales fueron incorporadas al proceso, sin ser objeto de tacha alguna. Que nada tiene que ver que los demandantes al momento de absolver el interrogatorio de parte, manifestaran que no se acuerdan de la fecha en que la recibieron, ya que ello no lleva al desconocimiento de la guía de correo que fue allegada al despacho, en donde se acredita la fecha exacta en que fueron notificados. Ratifica que existe prueba suficiente en donde se ve claramente y configurado el fenómeno jurídico de la caducidad frente a

<sup>3</sup> Fs. 1913 a 1921 del cuaderno No. 10 de primera instancia.

<sup>4</sup> Fs. 310 del cuaderno No. 2 de primera instancia.



los demandantes LILIA CASTRO TRUJILLO, CECILIA ACOSTA, ROSA TRUJILLO YUNDA, LUZ ELENA CASTILLO GÓMEZ, EMILCE ROJAS TORRES, MARÍA ELDA MONGUI MEDINA, LUZ MARINA GOLONDRINO, RÉGULO GARCÍA, NOROHA LILIAN MUÑOZ ÁLVAREZ, LUZ MARINA URIVE MUÑOZ, MARIESTELA ÁVILA YUSTES y ANA BEIBA FERNÁNDEZ.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con el artículo 243 numeral 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el auto que ponga fin al proceso es susceptible del recurso de apelación, siendo esta Sala del Tribunal competente para resolverlo de plano, conforme al artículo 125 ibídem.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar *¿si el medio de control de reparación directa instaurado por LILIA CASTRO TRUJILLO, CECILIA ACOSTA, ROSA TRUJILLO YUNDA, LUZ ELENA CASTILLO GÓMEZ, EMILCE ROJAS TORRES, MARÍA ELDA MONGUI MEDINA, LUZ MARINA GOLONDRINO, RÉGULO GARCÍA, NOROHA LILIAN MUÑOZ ÁLVAREZ, LUZ MARINA URIVE MUÑOZ, MARIESTELA ÁVILA YUSTES y ANA BEIBA FERNÁNDEZ, fue presentado en tiempo oportuno o si debe declararse probada la excepción de caducidad invocada por EMGESA S.A. E.S.P.?*

### 3. Marco normativo y jurisprudencial aplicables

El artículo 164 del C.P.A.C.A., establece los plazos para la presentación en tiempo de la demanda de reparación directa en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

*“Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

- 1.
- 2.

**i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.**

*Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada,...” (Resaltos fuera del texto).*

Ello significa que quien pretenda ejercer el medio de control de reparación directa, cuenta con dos (2) años para interponerlo, por regla general, contados a partir del momento de ocurrencia del hecho dañoso, a saber, de la acción u omisión causante del daño, y solo en el evento que la víctima haya conocido el hecho dañino en fecha posterior, el precitado término se contabiliza desde el momento en que conoció o debió conocer del mismo, condicionado a que pruebe la imposibilidad de conocerlo en la fecha en que ocurrió el hecho dañoso.

Al respecto, el Consejo de Estado sostiene que las normas que regulan la caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento jurídico, en el sentido de impedir que las controversias permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. Así que, la caducidad es la sanción que determina la ley por el no ejercicio del derecho de acción en la oportunidad previamente fijada.

Puntualiza el Consejo de Estado lo siguiente:

*“(...) Debe entenderse la caducidad como un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho en el término que señala la ley. Ello ocurre cuando el plazo concedido por el legislador para formular una demanda vence sin que se haya hecho ejercicio del derecho de acción. Dicho lapso está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. La facultad potestativa de accionar comienza con el término prefijado por la ley, y nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, momento en el que se torna improrrogable y, por ende, preclusivo.”<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero, providencia del 11 de agosto de 2010, radicado: 85001-23-31-000-1998-00117-01(18826)



Con todo, advierte que debido a la complejidad de la caducidad, los criterios para determinar su configuración no pueden ser estrictos o absolutos, al punto de conducir al juez a negar la posibilidad de valorar las circunstancias propias de cada caso concreto, pues si hay duda del momento exacto en que se configuró el daño, puede inclinarse por aquella interpretación que garantice en mayor medida los derechos de acceso a la administración de justicia, la reparación del daño<sup>6</sup>, la igualdad y la seguridad jurídica, los cuales tienen sustento en los principios *pro damnato* y *pro actione*<sup>7</sup>, así:

*“Así pues, comoquiera que no se puede establecer cuál fue realmente el momento en que cesó el daño causado por el “cercamiento” del Hotel Santa Mónica, en este momento no es posible determinar si esta pretensión se encuentra en término o no, por lo que, a fin de garantizar el acceso a la Administración de Justicia, tal y como lo ha señalado esta Corporación en eventos como el descrito con anterioridad, resulta necesaria la aplicación de los principios pro actione y pro damato<sup>8</sup>, en los términos en los que de manera pacífica y reiterada ha sostenido la Jurisprudencia, de la siguiente forma:*

*“Sin embargo, la Sala ha sido flexible y ha garantizado el acceso a la administración de justicia en eventos en los que no se tiene certeza sobre cuándo se inicia el cómputo del término de caducidad, para que dentro del proceso se demuestren las condiciones que permitan determinar si operó o no dicho fenómeno (...) En otras palabras, cuando no es manifiesta la caducidad, es viable admitir la demanda sin perjuicio de que el juez al momento de fallar, previo el análisis del material probatorio, vuelva sobre el punto. Con fundamento en todo lo anterior la Sala revocará el auto apelado y se resolverá sobre la admisión de la demanda. (Se destaca).”<sup>9</sup>*

<sup>6</sup> En efecto esta premisa ha sido sostenida por el órgano de cierre en los siguientes términos: “En consecuencia, por todo lo antes expuesto debe concluirse que en virtud de los principios *pro damnato* y *pro actione* y del derecho fundamental de Acceso a la Administración de Justicia, **en caso de duda en la configuración o no de la caducidad del medio de control deberá admitirse la demanda.**” (se resalta). Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, 9 de diciembre de 2013. Radicado N° 50001-23-31-000-2012-00196-01(48152).

<sup>7</sup> Al efecto se tiene: “El debido proceso y el acceso a la justicia (CP arts. 29, 228 y 229) son derechos fundamentales que obligan a interpretar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio *pro actione*). Si bien los derechos mencionados no se vulneran cuando se inadmite un recurso o acción por no concurrir los presupuestos legales para su aceptación, la decisión judicial no debe ser arbitraria ni irrazonable. Se impone, por lo tanto, adoptar la interpretación que tome en cuenta el espíritu y finalidad de la norma y que sea más favorable para la efectividad del derecho fundamental.” (Sentencia T-538/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Pronunciamiento citado en Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, 9 de diciembre de 2013. Radicado N° 50001-23-31-000-2012-00196-01(48152).

<sup>8</sup> Al respecto, ver por ejemplo, providencias del 10 de junio de 2004, exp: 25.854; del 28 de noviembre de 1996, exp: 12.257; del 4 de mayo de 1998, exp: 14.756; y del 27 de septiembre de 2001, exp: 20.391, entre otras.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Hernán Andrade Rincón, 1 de diciembre de 2016, Radicado: 25000-23-36-000-2013-02242-01(54792).



**“La jurisprudencia<sup>10</sup> tiene determinado que *en los eventos en que no es clara la fecha a partir de la cual se debe iniciar el cómputo del término de la caducidad se debe continuar con el proceso para que el juez al momento de fallar, luego de hacer el análisis probatorio correspondiente, vuelva sobre este punto y establezca con certeza la fecha a partir de la cual se debe contabilizar el término de caducidad.*”<sup>11</sup> (Se destaca).**

#### 4. Del caso concreto

Se tiene que un grupo de personas, entre ellos, LILIA CASTRO TRUJILLO, CECILIA ACOSTA, ROSA TRUJILLO YUNDA, LUZ ELENA CASTILLO GÓMEZ, EMILCE ROJAS TORRES, MARÍA ELDA MONGUI MEDINA, LUZ MARINA GOLONDRINO, RÉGULO GARCÍA y NOROHA LILIAN MUÑOZ ÁLVAREZ, LUZ MARINA URIVE MUÑOZ, MARIESTELA ÁVILA YUSTES y ANA BEIBA FERNÁNDEZ, solicitan la reparación de todos los perjuicios materiales y morales que les causó la NACIÓN - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA; MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE; AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –ANLA- y EMGESA S.A. – E.S.P., al haber permitido, autorizado y ejecutado el proyecto hidroeléctrico El Quimbo, ya que se les impidió desarrollar la actividad económica que ejercitaban en el área o perímetro del proyecto, lo cual se concretó, según lo actores, a partir del momento en que fueron notificados del acto mediante el cual la empresa Emgesa S.A. E.S.P. les negó la compensación indemnizatoria a que tienen derecho, que se realizó desde el mes de junio de 2015.

En aras a establecer si los demandantes mencionados acudieron en tiempo a la jurisdicción, es preciso señalar que por regla general, el presupuesto de la caducidad se contabiliza a partir del siguiente de la ocurrencia del daño, cuando este es evidente y no existe duda alguna. No obstante, si tal momento depende de otras circunstancias o factores concretos, es posible que la caducidad empiece a contarse a partir del momento en que el actor tenga conocimiento del daño.

Efectivamente, puede ocurrir que aun produciéndose el hecho dañoso, la víctima se puede encontrar en imposibilidad de conocerlo o en los eventos en que el daño se prolonga en el tiempo y solo se concreta en

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 9 de marzo de 2000, Rad. 17.447.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Guillermo Sánchez Luque. 13 de febrero de 2017. Radicación: 05001-23-33-000-2014-00624-01(55575).



otro momento, es claro que el término de la caducidad será a partir de este último momento y no aquel en el que se registró el daño.

Al respecto, ha indicado el Consejo de Estado<sup>12</sup>:

*“(...) Si bien se conoce el hecho que produjo el daño, al no tener certeza sobre la lesión misma, se imposibilita hacer conciencia de la relación entre ambos y, a su vez, el interesado no tiene los elementos fácticos necesarios para establecer una conexión entre el daño y su causa. En ese orden de ideas, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el paso del tiempo y con posterioridad al hecho generador, en aras de la justicia, se impone contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño”<sup>13</sup>*

En el mismo sentido expuso<sup>14</sup>:

*“En el caso concreto, la Sala advierte que el Plan de Ordenamiento Territorial, por medio del cual la parte actora sostuvo que se afectó un bien del cual es propietaria, se adoptó mediante Acuerdo 05 de 2000. Sin embargo, de los hechos de la demanda y de los documentos allegados con esta, la Sala concluye que la parte sólo tuvo conocimiento de la afectación (...) a partir del 26 de noviembre de 2005, fecha en la que la Secretaría de Planeación dio respuesta a la solicitud presentada por la actora. (...) para la Sala es claro que el conocimiento del daño alegado por parte la demandante se debe contar a partir de esta fecha, pues no obra una prueba diferente que acredite un conocimiento anterior; por tanto, la demanda presentada el 28 de junio de 2006 se encuentra dentro del término para ello.” (Resalto de la Sala)*

De otra parte, este Tribunal<sup>15</sup> tuvo oportunidad de referirse a un asunto idéntico al que nos ocupa precisando lo siguiente:

*“Sin embargo, se precisa que los accionantes tuvieron conocimiento real del daño y de su magnitud, en el momento en que la demandada los censa como población afectada por el proyecto hidroeléctrico, adquiriendo certeza de su situación, en la medida que los reconoce como personas que ejercían su actividad económica en el área de influencia directa y como consecuencia decide implementar la medida de manejo, consistente en reponer las fuentes de extracción de material de playa para suplir la demanda requerida en el sector constructor, sin dar ninguna compensación económica por dicho hecho.*

*Por lo anterior, los accionantes tienen pleno conocimiento de la lesividad y el*

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Auto del 7 de diciembre de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, Rad: 25000-23-36-000-2015-01025-01(57570).

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia del 29 de enero de 2014, C.P. Hernán Andrade Rincón, Rad: 2017812 08001-23-31-000-1998-00081-01(28980).

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencia del 5 de julio de 2018. Rad.: 47001-23-31-000-2006-00937-01(43916)

<sup>15</sup> Tribunal Contencioso Administrativo del Huila Sala Tercera de Decisión. Magistrado Ponente: Enrique Dussán Cabrera. 41 001 33 33 006 2016 00397 01. Interna. 2016-0333. A- 170. Del 13 de marzo de 2017.



*daño adquiere notoriedad, con la comunicación negativa de la compensación económica (...), en la respuesta del censo realizado a cada uno de los demandantes por la empresa Emgesa S.A. E.S.P.,...*” (Resalto fuera del texto).

Con fundamento en lo anterior, fácil es concluir que en este caso, el término de caducidad para instaurar la demanda de reparación directa, como quiera que los supuestos fácticos son iguales a los debatidos en el proceso aludido, debe contarse a partir del momento en que los accionantes fueron notificados de la respuesta negativa al reclamo de la compensación que efectuaron los demandantes a EMGESA S.A. E.S.P.

Para tal efecto se tiene que tales reclamaciones fueron respondidas a cada uno de los siguientes demandantes, según documentación allegada por EMGESA S.A. E.S.P., en cumplimiento de la prueba decretada de oficio en audiencia inicial del 7 de marzo de 2019, de la cual se le dio traslado a la parte demandante, en las siguientes fechas:

Demandante	Comunicación de Negativa de Compensación	Fecha de Notificación y/o recibido de la comunicación.	
LILIA CASTRO TRUJILLO	PQ-CEN-COJ-1509/15	23-02-2015	
CECILIA ACOSTA	PQ-CEN-COJ- 194/15	23-02-2015	
LUZ MARINA URIVE MUÑOZ	PQ-CEN-COJ- 194/15	24-08-2015	
MARIESTELA AVILA YUSTES	PQ-CEN-COJ- 18075-15	27-03-2017	
ROSA TRUJILLO YUNDA	PQ-CEN-COJ- 1283-15	23-02-2015	
LUZ ELENA CASTILLO GÓMEZ	PQ-CEN-COJ- 1283/15	20-02-2015	Fue nuevamente notificada, según lo manifiesta la demanda EMGESA, el 31-10-2016
EMILCE ROJAS TORRES	PQ-CEN-COJ- 1473-15	04-02-2015	
MARIA ELDA MONGUI MEDINA	PQ-CEN-COJ- 1473/15	31-01-2015	
LUZ MARINA GOLONDRINO	PQ-CEN-COJ- 1473-15	31-01-2015	
REGULO GARCÍA	PQ-CEN-COJ- 1196/15	22-02-2015	
ANA BEIBA FERNÁNDEZ	PQ-CEN-COJ- 1473-15	31-01-2015	Fue nuevamente notificada, según lo



			manifiesta la demanda EMGESA, el 16-02-2016
NOROHA LILIAN MUÑOZ ÁLVAREZ	PQ-CEN-COJ- 1473/15	25-02-2015	

Tal prueba tiene plena validez y será apreciada por la Sala conforme lo establecido en los artículos 244 al 246 y 250 del C.G.P., por expresa remisión del artículo 306 del CPACA., por cuanto no fue objeto de reproche por las partes y tiene prevalencia sobre el dicho de los demandantes al momento de rendir declaración de parte.

Conforme a lo anterior, el daño alegado por los demandantes se concreta a partir del momento en que fueron notificados según las guías de correo anexas. Teniendo en cuenta que la demanda fue presentada el 17 de julio de 2017 y que el término de caducidad estuvo suspendido desde el 30 de marzo al 20 de junio de 2017<sup>16</sup>, por razón de la conciliación extrajudicial, unas demandas estarían caducadas y otras fueron presentadas dentro del término legal así:

**RELACIÓN DE ENTREGA DE GUÍAS DE RECIBO POR PARTE DE LOS DEMANDANTES DE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD A PAGO DE COMPENSACIÓN:**

DEMANDANTE	Comunicación de Negativa de Compensación	Fecha de Notificación y/o recibido de la comunicación negativa a la solicitud de compensación.	SUSPENSIÓN DE 83 DÍAS 30/03/2017 Hasta 20/06/2017	FECHA OPORTUNA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD
LILIA CASTRO TRUJILLO	PQ-CEN-COJ-1509/15	23-02-2015	Por fuera de término	24-02-2017	Caducada
CECILIA ACOSTA	PQ-CEN-COJ- 194/15	23-02-2015	Por fuera de término	24-02-2017	Caducada
LUZ MARINA URIVE MUÑOZ	PQ-CEN-COJ- 194/15	24-08-2015	83 DIAS	15-11-2017	En tiempo
MARIESTELA AVILA YUSTES	PQ-CEN-COJ- 18075-15	27-03-2017	83 DIAS	19-06-2019	En tiempo
ROSA TRUJILLO YUNDA	PQ-CEN-COJ- 1283-15	23-02-2015		24-02-2017	caducada
LUZ ELENA CASTILLO GOMEZ	PQ-CEN-COJ- 1283/15	20-02-2015 Posteriormente la peticionaria fue nuevamente	01-11-2018. Sin embargo, con la presentación de	21-02-22017	Caducada

<sup>16</sup> 83 días


**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Medio de Control: Reparación directa  
 Demandante: Yina Paola Amaya Pimentel y Otros.  
 Demandado: Emgesa S.A. E.S.P. y Otros  
 Radicación: 41-001-33-33-004-2017-00194-01

		notificada, según lo manifiesta la demanda EMGESA, el 31-10-2016	la demanda se evidencia que la accionante tuvo conocimiento del daño en la primera fecha de entrega del oficio, es decir el 20/02/2015		
<b>EMILCE ROJAS TORRES</b>	PQ-CEN-COJ- 1473-15	04-02-2015		06-02-2017	Caducada
<b>MARIA ELDA MONGUI MEDINA</b>	PQ-CEN-COJ- 1473/15	31-01-2015		01-02-2017	Caducada
<b>LUZ MARINA GOLONDRI NO</b>	PQ-CEN-COJ- 1473-15	31-01-2015		01-02-2017	Caducada
<b>REGULO GARCÍA</b>	PQ-CEN-COJ- 1196/15	22-02-2015		23-02-2017	Caducada
<b>ANA BEIBA FERNANDEZ</b>	PQ-CEN-COJ- 1473-15 Fue devuelta por dirección inexistente	31-01-2015 La peticionaria fue finalmente notificada, según lo manifiesta la demandada EMGESA, el 16-02-2016		17-02-2018	En tiempo
<b>NOROHA LILIAN MUÑOZ ALVAREZ</b>	PQ-CEN-COJ- 1473/15	25-02-2015		27-02-2017	Caducada

De esta manera, establecidas las fechas en que los demandantes tuvieron conocimiento de la afectación a sus derechos, la presentación de la demanda -17 de julio de 2017<sup>17</sup> y las constancias de la diligencia de conciliación<sup>18</sup>, se concluye que la demanda presentada por LILIA CASTRO TRUJILLO, CECILIA ACOSTA, ROSA TRUJILLO YUNDA, LUZ ELENA CASTILLO GÓMEZ, EMILCE ROJAS TORRES, MARÍA ELDA MONGUI MEDINA, LUZ MARINA GOLONDRI NO, RÉGULO GARCÍA y NOROHA LILIAN MUÑOZ ÁLVAREZ, además de GENARO ROJAS, fueron presentadas después del término legal de 2 años siguientes al conocimiento del daño y por tanto, están afectadas de caducidad.

<sup>17</sup> F. 1419 Cuad. Ppal. No. 8

<sup>18</sup> Fls. 1322 a 1327 Cuad. Ppal No. 7



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
Medio de Control: Reparación directa  
Demandante: Yina Paola Amaya Pimentel y Otros.  
Demandado: Emgesa S.A. E.S.P. y Otros  
Radicación: 41-001-33-33-004-2017-00194-01

La demanda interpuesta por LUZ MARINA URIVE MUÑOZ, MARIESTELA ÁVILA YUSTES y ANA BEIBA FERNÁNDEZ, fueron presentadas en tiempo y por ello, hizo bien el *a quo* en negar la caducidad de estos escritos.

Así las cosas, se confirmará parcialmente el auto impugnado, en cuanto a la declaración de caducidad de la demanda instaurada por GENARO ROJAS y se declarará la caducidad de las demás demandas presentadas.

Por lo expuesto, la Sala Sexta del Tribunal Administrativo del Huila,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** parcialmente el auto proferido el 11 de julio de 2019, dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva.

**SEGUNDO: DECLARAR PROBADA** parcialmente la excepción de CADUCIDAD del medio de control de reparación directa, propuesta por EMGESA S.A. E.S.P., frente a los demandantes: LILIA CASTRO TRUJILLO, CECILIA ACOSTA, ROSA TRUJILLO YUNDA, LUZ ELENA CASTILLO GÓMEZ, EMILCE ROJAS TORRES, MARÍA ELDA MONGUI MEDINA, LUZ MARINA GOLONDRINO, RÉGULO GARCÍA y NOROHA LILIAN MUÑOZ ÁLVAREZ.

**TERCERO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de caducidad propuesta por EMGESA S.A. E.S.P., frente a los demandantes: LUZ MARINA URIVE MUÑOZ, MARIESTELA ÁVILA YUSTES y ANA BEIBA FERNÁNDEZ.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta decisión, la Secretaría remitirá el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
Medio de Control: Reparación directa  
Demandante: Yina Paola Amaya Pimentel y Otros.  
Demandado: Emgesa S.A. E.S.P. y Otros  
Radicación: 41-001-33-33-004-2017-00194-01

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado Ponente**

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
**Magistrado**

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA SALA SEGUNDA DE DECISIÓN M.P. Dr. Gerardo Iván Muñoz Hermida

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Acción:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** TOMAS SEGURA OCHOA  
**Demandado:** NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
**Radicación:** 41001 33 33 007 2018 00348 01  
**Auto:** RESUELVE DESISTIMIENTO

Auto aprobado en Sala de la fecha N° 44.

### 1. ASUNTO.

Se decide el desistimiento del recurso de apelación interpuesto por la mandataria actora contra la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Neiva el 4 de diciembre de 2019, que negó las súplicas de la demanda.

### 2. EL DESISTIMIENTO.

En escrito radicado el 5 de febrero de 2020, visto a folios 8 y 9 del cuaderno de instancia, la apoderada de la parte demandante manifestó desistir del recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia.

### 3. CONSIDERACIONES.

En el presente caso, la apoderada de la parte actora presentó desistimiento del recurso de apelación interpuesto contra la providencia dictada el 4 de diciembre de 2019, en la que se negó las súplicas de la demanda; por lo que, atendiendo el asunto de estudio, se advierte que en el mismo se cumplen los requisitos de la disposición contenida en el artículo 316 del CGP, dado que la apoderada actora fue quien promovió el recurso de alzada (fs. 74 a 83 c. 1° inst.) y está debidamente facultada para desistir (fs. 1 y 2 c. 1° inst.), por lo cual, es procedente aceptar la petición, dejando en firme la decisión recurrida y disponiendo que se remita el expediente al Juzgado Séptimo Administrativo de Neiva para lo de su cargo.

Ahora bien, de conformidad con lo señalado en el inciso 3° del artículo 316 del CGP, la aceptación del desistimiento decanta en la condena en costas a quien desistió; sin embargo, se advierte que dentro del término de traslado concedido a la parte demandada para pronunciarse sobre las costas, ésta guardó silencio (f. 21 c. 2° inst.), por lo que se aceptará la solicitud de

desistimiento aquí presentada, dando aplicación al numeral 4° del artículo 316 del CGP, al no existir oposición a la misma; por lo cual, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte actora en esta instancia.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ACEPTAR** el desistimiento del recurso de apelación interpuesto contra la providencia dictada por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Neiva el 4 de diciembre de 2019, que negó las súplicas de la demanda.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DECLÁRESE** en firme y ejecutoriada la providencia objeto del recurso de apelación cuyo desistimiento se acepta en esta providencia.

**TERCERO: SIN** condena en costas a la parte demandante en esta instancia.

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de Origen, para lo de su cargo, previa desanotación en el Software de Gestión Justicia XXI.

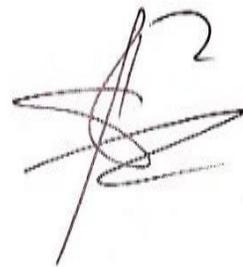
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS BARRERO**  
Magistrada



**JOSÉ MILLER LUGO**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
**M.P. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>: EJECUTIVO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>: CONSORCIO VIVIENDAS TELLO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>: MUNICIPIO DE TELLO (H)</b>
<b>PROVIDENCIA</b>	<b>: RESUELVE AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>: 41-001-33-33-002-2019-00125-01</b>

**ASUNTO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del Auto del 13 de mayo de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Neiva, que negó librar mandamiento de pago.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda<sup>1</sup>**

El CONSORCIO VIVIENDAS TELLO, a través de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva en contra del MUNICIPIO DE TELLO - (H), tendiente a obtener el pago efectivo de doscientos dos millones trescientos noventa y seis mil cuatrocientos noventa y cinco pesos (\$202.396.495), más los intereses legales y moratorios que correspondan.

**2. El auto recurrido<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Fs. 1 al 8 del cuaderno Principal No. 1 de primera instancia.

<sup>2</sup> Fs. 98 al 99 del cuaderno del cuaderno Principal No. 1 de primera instancia



Con auto del 13 de mayo de 2019, el Juzgado Noveno Administrativo de Neiva resolvió negar el mandamiento de pago, pues encontró que no se anexó título que preste mérito ejecutivo.

Sostuvo que no se integró en debida forma el título ejecutivo base de recaudo, como quiera que a pesar de que el **acta de cierre y archivo del expediente del proceso de contratación de fecha 26 de noviembre de 2018**, suscrita por el Alcalde Municipal y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Social del municipio de Tello, señalan como valor por pagar al demandante la suma objeto de la presente, esta se originó en desarrollo del cumplimiento del artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, que coadyuva lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 594 de 2000, a fin de conformar archivos públicos, controlados y organizados, declarados ajustados a derecho mediante sentencia del 10 de octubre de 2016, de la Sección Tercera, Subsección C, dentro del radicado 11001-03-26-000-2015-00165-00, señalando entre otros argumentos, que el artículo 2.2.1.1.2.4.3. no desconoce lo preceptuado por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, toda vez que *el acta de cierre y archivo del expediente del proceso de contratación tiene como finalidad dejar constancia del estado de cosas ocurrido posterior a la liquidación*, sin que altere o afecte de modo alguno lo atinente a la etapa liquidatoria del contrato estatal.

De esta manera concluyó:

*“En ese orden de ideas, es claro que el acta referida no se erige como un acto de liquidación del Convenio de apoyo y cooperación No. 16 de 2010, así mismo pese a que la misma reconoce la obligación a favor del ejecutante, no puede entenderse como un acto administrativo o una manifestación unilateral de la administración a través de la cual define la situación jurídica del convenio celebrado, por lo que no es procedente su ejecución en los términos del artículo 297 del CPACA, pues es en el proceso liquidatorio establecido en la Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, en el cual se determinan las obligaciones claras, expresas y exigibles, más aún cuando el cuerpo del convenio contiene una cláusula que obliga a las partes a efectuar la liquidación conforme a tales normas.*

*En conclusión, en criterio de este Despacho, el acta de cierre y archivo del expediente del proceso de contratación no reemplaza al acta de liquidación y por ende no puede integrarse con aquella en el título ejecutivo base de recaudo, pues se sabe que la liquidación del contrato tanto doctrinaria y jurisprudencialmente, se ha definido como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinar la situación en*



*que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución...”.*

#### **4. El recurso de apelación<sup>3</sup>**

Sostiene el demandante que debió librarse mandamiento de pago porque anexó los documentos idóneos y completos para ello. Que el contrato y el acta de cierre del proceso contractual hace *parte del título ejecutivo*, pues este puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo, el contrato, más las constancias de cumplimiento o recibos de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago y si se acredita la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Que se tiene certeza del valor que adeuda el municipio, que el contratista cumplió con el 100% del objeto contractual encomendado, según consta en acta de recibo final de obra aceptado por el alcalde municipal, como representante legal del Municipio de Tello, entidad deudora, y es actualmente exigible, dado que la condición del pago del último 20%, de conformidad del contrato estaba supeditado a "una vez el municipio de recibido a satisfacción de la obra en un porcentaje correspondiente al (100%)", situación que se evidencia cumplida con el acta de recibo final de obra suscrita el 28 de diciembre del 2015.

### **CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia**

Conforme a los artículos 125, 153 y 244 inciso 3 del C.P.A.C.A., esta Sala de Decisión del Tribunal es competente para resolver el auto apelado, pues se trata de una decisión que termina el proceso.

#### **2. Problema jurídico**

Debe resolverse si procede librar mandamiento de pago en contra del Municipio de Tello –Huila, con los documentos que aporta el demandante Consorcio Viviendas Tello.

---

<sup>3</sup> Fs. 102 al 109 del cuaderno principal No. 1

### 3. Marco normativo y jurisprudencial aplicables

El artículo 297 del CPACA regula el *título ejecutivo* en los siguientes términos:

*“...Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

*1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*

*2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.*

*3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*

*4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.”* (Resalto fuera del texto).

Al abordar el análisis de los requisitos que debe satisfacer el título ejecutivo para ser viable su mandamiento de pago, el Consejo de Estado, señaló en reciente providencia lo siguiente:

*“...El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar en favor de su acreedor una conducta de dar, de hacer o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen.*

*Esta Sección ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones esenciales, unas formales y otras sustanciales. Las primeras se refieren a que la obligación debe constar: i) en documentos auténticos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o ii) en providencias emanadas de autoridades competentes que tengan fuerza ejecutiva, conforme a la ley, como, por ejemplo, las sentencias de condena y otro tipo de providencias judiciales que impongan obligaciones, verbigracia, aquellas que fijan honorarios a los auxiliares de la justicia, las*



*que aprueban la liquidación de costas, etc. Las condiciones sustanciales, por su parte, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante sean claras, expresas y exigibles.*

*En cuanto a estas últimas, la doctrina ha señalado que por expresa debe entenderse que la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma del título; es decir, en el documento que la contiene debe estar expresamente declarada, debe estar nítido el crédito - deuda que allí aparece.*

*La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido...’’<sup>4</sup>*

Según lo anterior, cuando se demande ejecutivamente obligaciones contractuales debe acompañarse el contrato y otros documentos, en los que se verifique que la obligación que se reclama por vía judicial es clara, expresa y exigible.

En este mismo sentido el artículo 299 del CPACA, precisó que la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por las entidades públicas, debe atender a las reglas contempladas en el Código General del Proceso y por ello, debe acudir al artículo 422, el cual dispone:

*“Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”*

Entonces, para identificar si tales documentos prestan mérito ejecutivo, debe verificarse sus condiciones formales que den cuenta de su existencia, que sea auténtico y que emane del deudor o de su causante y constituya plena prueba contra él, o que corresponda a los documentos que la ley les atribuye dicha cualificación y que además, la obligación contenida en estos sea clara, expresa y exigible.

<sup>4</sup>Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 23 de marzo de 2017. Radicación 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819). MP. Dr. Carlos Alberto Zambrano.

Sobre este aspecto puntual, el Consejo de Estado ha sido claro en manifestar que en tratándose de títulos derivados de los contratos estatales, por regla general, son títulos ejecutivos complejos, es decir, no solo puede el contrato prestar mérito ejecutivo, sino que a este se le deben arrimar documentos esenciales para lograr establecer su perfeccionamiento, cumplimiento y hacer líquida la suma reclamada.

En este sentido sostiene:

*“Es de anotar que cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaborados por Administración y contratista, en las cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último, y de las que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra. Igualmente puede ser simple cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, que por sí solo da cuenta de ser clara, expresa y exigible, como sucede por regla general, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato.*

*Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda en el juez de la ejecución sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.*

*Y tales condiciones no solo se predicán de los títulos valores, sino que pueden predicarse de otros documentos como sucede con el contrato que como fuente de obligaciones bien puede llegar a constituir título ejecutivo, generalmente de la naturaleza de los complejos por cuanto la estructuración del título requiere además del contrato en el que se sustenta la obligación, la demostración del cumplimiento de la condición de la cual pende el pago verbi gratia el acta en la que consta el recibo por parte de la administración, de la obra o servicio.<sup>5</sup>”*

*“Cuando el título es directamente el contrato estatal, se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado no sólo por el contrato sino por otra serie de documentos cuya integración con aquel, permiten deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, esto es, de un título ejecutivo. La jurisprudencia de esta sección ha señalado en diversas ocasiones los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza y ha manifestado que:*

*“Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación negocial, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección. Auto del 24 de enero de 2007. Radicación 31825. MP. Dra. Ruht Stella Correa Palacios.



*complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual.*

*Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato."<sup>6</sup>*

Debido a la naturaleza y objeto de este medio de control, debe advertirse que en el proceso ejecutivo no se discute la existencia de la obligación. En esta clase de procedimientos se parte de la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible, de la cual solo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma. El juez debe verificar, se reitera, la presencia de una obligación que sea clara, expresa y exigible.

De acuerdo a lo expuesto, se hace imperioso concluir que si bien el artículo 297 del C.P.A.C.A., refiere cuáles documentos pueden tener vocación de títulos ejecutivos derivados de la actividad contractual, es necesario que los mismos de manera individual o en su conjunto contengan una obligación con los elementos referidos anteriormente. No cualquier documento derivado de la relación contractual puede considerarse como título ejecutivo, solo aquellos de los cuales se determine de manera cierta una obligación.

En resumen, cuando el título ejecutivo se derive de un contrato estatal, debe acreditarse lo siguiente: *i)* el contrato con todas las formalidades exigidas por la Ley 80 y sus normas reglamentarias; *ii)* los documentos en que consten sus garantías, tales como la póliza única de garantía, con sus diferentes amparos, junto con los actos que declaren el incumplimiento total o parcial, pero en este caso se requiere el contrato y estos documentos aquí mencionados para constituir el título ejecutivo complejo; *iii)* el acta de liquidación del contrato bilateral o unilateral, que puede por sí sola prestar mérito ejecutivo junto con sus anexos y en ocasiones también se requiere que se acompañe el contrato que da origen; y *iv)* cualquier otro acto proferido en la ejecución del contrato, tales como el acto administrativo que impone una multa o el que declara el incumplimiento total o parcial del contrato, aplicando el procedimiento establecido en la Ley 1474 de 2011, entre otras.

---

<sup>6</sup>Consejo de Estado. Sección Tercera. Providencia del 20 de noviembre de 2003 Radicación 25061. MP. Dra. Ruht Stella Correa Palacios.

#### 4. Del caso concreto

El Consorcio Vivienda Tello solicita que se libere mandamiento de pago en contra del Municipio de Tello -Huila, por la suma de \$202.396.495, más los intereses legales y moratorios que correspondan, aduciendo para el efecto y como título ejecutivo los siguientes documentos:

- Certificado de disponibilidad presupuestal por \$1.011.340.206 correspondientes a la vigencia del año 2010. (F. 17 C. Ppal No. 1)
- Convenio de apoyo y cooperación número 016 de 2010 suscrito entre el municipio de Tello Huila y el Consorcio Viviendas Tello. (F. 18 a 27 C. 1.)
- Carta de conformación del Consorcio Viviendas Tello. (F. 28 a 29 Cuad. Ppal No.1)
- Registro único tributario del Consorcio Viviendas Tello. (F. 30 a 33 Cuad. Ppal No.1)
- Cédula del representante legal del Consorcio Viviendas Tello. (F. 34 Cuad. Ppal No.1)
- Póliza de seguro de garantía de responsabilidad civil extracontractual de fecha 27 de diciembre de 2010. (F. 35 a 36 Cuad. Ppal No.1)
- Copia incompleta de la resolución administrativa 381 de 2010, por medio de la cual se aprueba la póliza de garantía. (F. 38 C. Ppal No. 1)
- Resolución administrativa 2010001160, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago del anticipo acordado en el contrato. (F. 39 Cuad. Ppal No.1)
- Acta de reinicio de obra de fecha 30 de diciembre de 2010. (F. 40 a 41 Cuad. Ppal No.1)
- Copias del OTRO SÍ números 1, 2 y 3 al documento consorcial. (F. 10 a 15 Cuad. Ppal No.1)



- Copia de la póliza de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales de fecha 20 de octubre de 2011. (F. 35 a 36 Cuad. Ppal No.1)
- Copias del OTRO SÍ números 1, 2, 3 y 4 al convenio de cooperación número 016 de 2010. (F. 44 a 56 Cuad. Ppal No.1)
- Copia de la resolución administrativa número 217 de 2012 por medio de la cual se aprueba la póliza de garantía. (F. 57 Cuad. Ppal No.1)
- Copia del acta de aclaración respecto al otro sí número 2 dentro del convenio de apoyo y cooperación número 016 de 2010. (F. 71 a 72 Cuad. Ppal No.1)
- Copia del acta final de la obra de fecha 28 de diciembre de 2015. (F. 80 Cuad. Ppal No.1)
- Copia del cierre y archivo del expediente del proceso de contratación del convenio de apoyo y cooperación número 016 de 2010. (F. 75 a 81 Cuad. Ppal No.1)
- Oficio y cuenta de cobro correspondiente al 20% final del valor del convenio radicada el día 7 de septiembre de 2018, que contiene factura de cobro 0053, por valor del 20% del valor del contrato inicial \$202.268.041.20 Rut, póliza original de estabilidad de obra, pago de parafiscales SENA, confamiliar I.C.B.F., certificado paz y salvo Ministerio de Trabajo documentos necesarios para el pago final de la obra. (F. 82 a 93 Cuad. Ppal No.1)
- Copia del envío del derecho de petición a la alcaldía del municipio de Tello solicitando copias auténticas de todos los documentos que hacen parte de la carpeta del convenio de apoyo y cooperación número 016 de 2010 de fecha 19. (F. 94 Cuad. Ppal No.1)
- Pantallazo de la respuesta al derecho de petición por medio electrónico. (F. 95 Cuad. Ppal No.1)

Como bien se observa, no se aportó el acta final de liquidación del contrato, a efectos de librar orden de pago ejecutivo, en la cual generalmente aparecen los ajustes, revisiones, pagos, abonos y



reconocimientos que las partes contractuales hacen de manera expresa y concreta.

Al respecto, se tiene que el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, señala:

**“ARTÍCULO 217. De la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales.** El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:

**ARTÍCULO 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación.** Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

*También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

*En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*

*Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.*

*La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2011, previó lo siguiente:

**“Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos.** La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

Medio de Control: Ejecutivo

Demandante: Consorcio Viviendas Tello

Demandado: Municipio de Tello –H-

Radicación: 41-001-33-33-009-2019-00125-01

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”*

En este caso se tiene que las partes, conforme al Convenio de Apoyo y Cooperación No. 016 de 2010, anexo con la demanda, en la cláusula DÉCIMA QUINTA se pactó: “*LIQUIDACIÓN: Dentro de los dos (2) meses siguientes a la terminación del plazo del convenio las partes se comprometen a liquidarlo de común acuerdo.*”

La parte actora asegura haber aportado al proceso un título complejo y que presta mérito ejecutivo, pues anexó el contrato, el acta de cierre y archivo del expediente del proceso de contratación del convenio y demás documentos en los que se aparece con claridad la obligación a cargo de la entidad territorial demandada.

Respecto al acta de cierre y archivo del expediente del proceso de contratación del convenio, el artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, señala: “*Obligaciones posteriores a la liquidación. Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación.*”

De esta manera, dicho cierre procede cuando hay liquidación, para dejar constancia sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras, y también procede cuando no ha habido liquidación, pues en tal supuesto, de todas formas, la entidad internamente puede dar por finalizado ese contrato estatal. Sin embargo, no puede concluirse como lo hace el recurrente, esto es, que dicha acta es prueba suficiente para tener por cumplido el supuesto jurídico de claridad, concreción y exigibilidad de la obligación y que de alguna manera refleja la liquidación del contrato. Es claro que tal acta no es bilateral, ya que no cuenta con la participación del contratista y si bien es un acto unilateral de la entidad, no tiene el carácter, la naturaleza ni el alcance de una *liquidación*, en la que conste la obligación a cargo de la entidad. Se trata solamente, se repite, de un trámite interno de la entidad.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Medio de Control: Ejecutivo

Demandante: Consorcio Viviendas Tello

Demandado: Municipio de Tello –H-

Radicación: 41-001-33-33-009-2019-00125-01

En conclusión, el ejecutante NO aportó título ejecutivo complejo requerido para libar mandamiento de pago a su favor y a cargo del Municipio de Tello (H). Por tanto, es menester confirmar la decisión de primera instancia.

Por lo expuesto, la Sala Sexta del Tribunal Administrativo del Huila,

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido el auto del 13 de mayo de 2019, por el Juzgado Noveno Administrativo de Neiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta decisión, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

### **NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada