

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad / CADUCIDAD - Acción de nulidad y restablecimiento del derecho / CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Justificación**

Para dilucidar la controversia que ocupa la atención de la Sala, conviene precisar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 136-2 del C.C.A., la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de los cuatro meses (4) siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto definitivo, según sea el caso. La norma en cita al respecto prescribe: ART. 136.— Caducidad de las acciones (Modificado. L. 446/98, art. 44).[...] 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. Significa lo anterior que una vez cumplido el término de caducidad, expira la posibilidad de demandar el acto administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No busca con ello el legislador hacer nugatorio el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, sino, por el contrario, crear un clima propicio para la seguridad jurídica y la efectividad de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración, lo cual no sería posible si los actos administrativos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas de carácter individual, particular y concreto, pudiesen ser cuestionados de manera indefinida en sede gubernativa o jurisdiccional.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 136 NUMERAL 2

**HERMENEUTICA JURIDICA - Regla en caso de diferencias en valores expresados en letras y en números / VALORES EN LETRAS Y EN NUMEROS - Diferencias / VALORES EN LETRAS Y EN NUMEROS - Prevalencia de lo expresado en letras / TITULOS VALORES - Diferencia entre valor expresado en letras y en palabras. Prevalencia de las palabras**

En el asunto sub examine, observa la Sala que en los considerandos de la Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003 en tres oportunidades señala el FAVIDI que el monto de las sumas adeudadas por el HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E., por concepto de la comisión de manejo, asciende en números a \$184'527.677,92 y, en dos oportunidades, a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS, expresada en letras. Como si lo anterior fuese poco, la Resolución 097 del 12 de marzo de 2004, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición, indica reiteradamente en sus partes considerativa y resolutive que el monto de la deuda por dicho concepto, asciende a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92), lo cual lleva a la Sala a colegir que el acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003, ya había enmendado el yerro involuntario en que incurrió el FAVIDI al referirse en el artículo 2° de dicha decisión, al importe de la deuda correspondiente a la comisión de manejo. De conformidad con las reglas de la hermenéutica jurídica, cuando en un texto legal o contractual se quiere expresar un mismo valor o una misma suma

en letras y números, presentándose diferencias y discordancias entre lo literal y lo numérico, debe primar el valor o la suma escrita en palabras, bajo el entendido de que resulta mucho menos probable que al escribirlas se presenten yerros o equivocaciones. Es precisamente por ello que el artículo 623 del Código de Comercio, al referirse a las diferencias que se pueden presentar en el importe de un título valor, dispone: “Artículo 623. Diferencias en el título del importe escrito en cifras y en palabras – aparición de varias cifras. Si el importe del título aparece escrito a la vez en palabras y en cifras, valdrá, en caso de diferencia, la suma escrita en palabras...”

**FUENTE FORMAL: CODIGO DE COMERCIO – ARTICULO 623**

**PRINCIPIO DE PREVALENCIA DE LA LITERALIDAD - No es absoluto / VALORES EN LETRAS Y EN NUMEROS - No siempre el expresado en letras es el correcto**

No obstante lo anterior, el principio que postula la prevalencia de la literalidad no tiene un carácter absoluto, pues en determinados casos como el que aquí se analiza, no necesariamente la suma consignada en letras es la correcta. Basta simplemente con considerar integralmente lo dispuesto en las resoluciones 350 del 23 de diciembre de 2003 y 097 del 12 de marzo de 2004, para advertir que en este caso particular la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92) es la correcta, y la suma de QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$527.677,92) la equivocada. Para corroborarlo, basta simplemente con mencionar que si el valor de las cesantías canceladas por el FAVIDI a los servidores del HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E. en el período comprendido entre el 1° de enero de 1994 y el 30 de noviembre de 2003 ascendió a la suma de \$9.226'383.886,00, tal como se expresa en los considerandos de la Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003, y el valor de la comisión de manejo es del 2% de esa suma, el monto a pagar por ese concepto asciende precisamente a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92). Por lo mismo, no es difícil inferir que en este caso, al querer escribir el FAVIDI la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS, involuntariamente suprimió la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES, escribiendo tan solo QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS, no propiamente porque esa haya sido la expresión de su voluntad administrativa, sino porque ese es precisamente uno de los riesgos que se presentan en el mundo contemporáneo al acudir al procedimiento de “seleccionar, pegar y copiar” que es propio de las modernas tecnologías informáticas aplicadas al manejo de textos.

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Configuración de la caducidad de la acción / CADUCIDAD - Probada en acción de nulidad y restablecimiento del derecho / PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL - En aplicación de norma sobre caducidad de la acción**

Las anteriores consideraciones llevan a la Sala a disentir de los argumentos expuestos en la alzada y a declarar que en este caso operó ciertamente la caducidad de la acción, pues es claro que la vía gubernativa quedó agotada el día

15 de marzo de 2004, pues en esa fecha tuvo lugar la notificación personal de la Resolución 097 del día 12 del mismo mes y año, mediante la cual se puso fin a la actuación administrativa. En ese orden de ideas, si se cuenta desde el día siguiente el término de caducidad de cuatro (4) meses que consagra el artículo 136 del CCA, se concluye que la acción ciertamente caducó el día 16 de julio de 2004, como acertadamente lo expresa el Tribunal en su providencia. Por lo mismo, resulta extemporánea en este caso la presentación de la demanda, al haber sido radicada, como ya se dijo, el día 14 de octubre de 2004. En otras palabras, no es dable concluir que la culminación de la actuación administrativa se haya producido con la expedición de la Resolución 130 del 19 de mayo de 1994, como lo quiere hacer ver el recurrente, pues en el fondo, ese acto oficioso tan sólo vino a corroborar lo que ya había sido decidido y aclarado por el FAVIDI mediante la Resolución 097 de 2004. Como consecuencia de lo dicho hasta aquí y teniendo en cuenta que según el artículo 228 de la Constitución, en las decisiones judiciales debe prevalecer el derecho sustancial sobre lo meramente formal, se impone la confirmación de la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 228 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 136

**PRINCIPIO DE BUENA FE - Aplicación en las actuaciones de todas las autoridades públicas / PRINCIPIO DE BUENA FE - Violación en proceso judicial / TEMERIDAD - Condena en costas / CONDENAS EN COSTAS - Por temeridad en ejercicio de la acción**

La Sala considera pertinente recordar a las directivas del HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E., que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Constitución Política de 1991, todas las autoridades públicas deben ceñirse en sus actuaciones a los postulados de la buena fe. En el presente caso, la pretensión de eludir el pago de la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS, prevaleciendo del error involuntario de transcripción tantas veces aludido, constituye una maniobra torticera e ilegal que contradice lo previsto en ese mandato constitucional. Según las voces del Libro Primero, Sección Segunda, Título VI, Capítulo V, del C. de P.C., las partes y sus apoderados están obligados a proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos y obrar sin temeridad al ejercer sus derechos procesales (artículo 73). En el presente caso es claro que el proceso fue promovido con propósitos dolosos o fraudulentos y por ende, ante la evidente temeridad con que actuó la parte actora, la Sala la condenará en costas, dando estricto cumplimiento a lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 83 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL –ARTICULO 73 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 171

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00948-01**

**Actor: HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E.**

**Demandado: FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E. contra la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 23 de octubre de 2008, mediante la cual se declaró probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la demandada, inhibiéndose dicha corporación para realizar un pronunciamiento de fondo frente a las pretensiones de la demanda.

## **I.- LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E. solicitó por conducto de apoderado que se accediera a las siguientes

### **1. Pretensiones**

Que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones, proferidas por el FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL –Hoy FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES –FONCEP-: a) La Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003, por medio de la cual se ordenó al HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E., el pago de la suma de \$470'263.600,81, por concepto de cesantías canceladas a empleados de esa entidad y la suma de \$184'527.677,92, por comisión de manejo del 2% b) La Resolución 97 del 12 de marzo de 2004, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior resolución, y se dispuso el pago de \$294'638.309,70 por concepto de cesantías parciales y definitivas cubiertas por el FAVIDI, y la suma de \$184'527.677,92, por comisión de manejo; y

c) La Resolución 130 del 19 de mayo de 2004, por medio de la cual se aclaró la primera de las Resoluciones anteriormente citadas.

Que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada la devolución de los recursos provenientes del contrato de concurrencia, que excedan de las sumas consignadas en las Resoluciones cuya nulidad de pretende.

## **2. Hechos**

La actora relacionó como tales los antecedentes que dieron lugar a la transformación del HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY como Empresa Social del Estado, al traslado de las plantas de personal a los hospitales de la red adscrita y al traspaso de las obligaciones prestacionales respectivas. De igual manera, hizo referencia a la aprobación por parte del Consejo Administrativo del Fondo Nacional del Pasivo Prestacional y del Ministerio de Salud (*hoy de la Protección Social*), del pasivo adeudado a favor de los funcionarios y exfuncionarios en cuantía de \$4.788'674.500,00; a la celebración del contrato de Concurrencia N° 198 de 2001 entre el Ministerio del Ramo y el Distrito Capital; y por último, a la expedición de los actos demandados, mediante los cuales se ordenó restituir los recursos que el FAVIDI (hoy FONCEP) destinó para el pago efectivo y oportuno de las cesantías parciales y definitivas de los trabajadores del precitado Hospital y de la comisión correspondiente al manejo de tales recursos. Al exponer los hechos de la demanda, la parte actora puso de presente haber cancelado en el transcurso de la vía gubernativa la suma de \$72'391.914,00 por concepto de dicha comisión, desembolso que fue desconocido por el Fondo, al reclamar el pago total de la misma.

## **3. Normas violadas y concepto de la violación**

Los actos cuestionados son, a juicio de la actora, violatorios de lo dispuesto en los artículos 83 de la Constitución Política; 242 de la Ley 100 de 1993 y 58 de la Ley 715 de 2001; así como también de los Decretos 530 de 1994, 1666 de 1994; y 2313 de 1995, genéricamente considerados, y del Contrato de Concurrencia N° 198 de 2001, celebrado entre la Nación y el Distrito Capital. A partir de la precaria y desordenada exposición del concepto de la violación, el a quo interpretó que los

cargos planteados por el actor son los de **falsa motivación y falta de competencia**.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) se opuso a las pretensiones de la demanda, indicando que los actos demandados fueron proferidos de conformidad con las normas del ordenamiento jurídico. Además de ello expresó su discrepancia frente al señalamiento de que esa entidad busca obtener un supuesto enriquecimiento sin causa, pues el Hospital que funge como demandante se encuentra desafiliado del FONCEP desde el año 2002, y por lo mismo, en caso de llegar a pagar alguna suma por concepto de cesantías, el receptor de tales recursos sería el Fondo de Cesantías respectivo.

Con respecto a la comisión del 2% que el actor dejó de pagar por el manejo de tales recursos, el apoderado del FONCEP manifestó que al no haber aportado dicho Hospital la información necesaria para la determinación del monto respectivo, tuvo que tomar como base el valor de las cesantías pagadas durante el período comprendido entre los años 1994 y 2003.

Por otra parte, puso de presente que los pagos efectuados por el Hospital, corresponden al pago de aportes patronales y no al pago de la comisión del 2%, con lo cual es clara la violación del artículo 109 del Acuerdo 40 de 1992, que obliga a las entidades del sector salud a asumir el pago de la comisión de manejo. Aparte de lo expuesto, señaló que la deuda insoluta a favor del FONCEP, tiene como soporte el "Acta de Cruces" de fecha 27 de junio de 2003 y, por contera, el texto de la Resolución 350 de 23 de diciembre de 2003, fue objeto de revisión mediante la Resolución 97 del 12 de marzo de 2004, que modificó y actualizó el valor de la deuda.

El memorialista señaló que el Ministerio de Salud (hoy de la Protección Social), mediante Resolución 2934 de 2000, determinó el monto de la deuda prestacional acumulada al 31 de diciembre de 1993, reconociendo a los funcionarios de 33 instituciones del sector salud, adscritas al Distrito Capital, la calidad de beneficiarios.

Por último, la entidad demandada propuso las excepciones de caducidad de la acción y de petición antes de tiempo, sustentándolas de la siguiente manera:

En primer término, estima la demandada que operó en este caso la **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**, pues la vía gubernativa quedó agotada el 15 de marzo de 2004, al notificarse personalmente la Resolución 97 del 12 de marzo de 2004, mediante la cual se decidió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 350 de 2003. Por lo mismo, para la fecha del 14 de octubre de 2004, fecha de presentación de la demanda, ya había transcurrido el término de caducidad. Se añade a lo anterior que la expedición de la Resolución 130 de 19 de mayo de 2004, obedeció al interés de aclarar de manera oficiosa un error formal de redacción contenido el artículo 2° la Resolución 350 de 23 de diciembre de 2003, relacionado con el monto de la obligación a cargo del pluricitado establecimiento hospitalario, debiendo entenderse que el monto total de la deuda ascendía realmente a la suma **CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92)**, tal como se expresó en números, y no a **QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$527.677,92)**, como se expresó en letras. Además de ello, se adujo en la contestación que dicha aclaración oficiosa era innecesaria, en la medida en que el acto administrativo por el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el Hospital, ya había aclarado el monto de la precitada obligación.

Con respecto a la excepción de **PETICIÓN ANTES DE TIEMPO**, la entidad demandada considera improcedente que la demandada pretenda la devolución de los recursos provenientes del contrato de concurrencia N° 198 de 2001, que excedan de las sumas consignadas en los actos acusados, cuando lo cierto es que la demandada no ha realizado el pago de los dineros derivados de dicho contrato.

### **III. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 23 de octubre de 2008, declaró probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y

restablecimiento del derecho y se declaró inhibida para realizar un pronunciamiento de fondo, teniendo en cuenta que en el caso bajo examen, el agotamiento de la vía gubernativa tuvo lugar con la ejecutoria de la Resolución 097 del 12 de marzo de 2004, mediante la cual, al resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003, se redujo el monto de la deuda por concepto de la cancelación de cesantías parciales, a la suma de \$294'638.309,60, manteniendo intacta la suma correspondiente a la comisión de manejo del 2%.

El a quo estimó que si la notificación personal de la Resolución 097 del 12 de marzo de 2004 tuvo lugar el día 15 de de marzo de ese mismo año, el término de caducidad de cuatro (4) meses que consagra el artículo 136 del CCA, empezó a contarse desde el día siguiente, esto es, el día 16 de marzo, lo que equivale a decir que el término de caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho expiró el día 16 de julio de 2004, conclusión que de manera alguna se ve desvirtuada por el hecho de que se haya vinculado a la litis la Resolución 130 del 19 de mayo de 2004, en la medida en que la aclaración allí contenida, relacionada con el valor en letras de la deuda, no incide en la expresión de la voluntad de la administración.

#### **IV.- EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el apoderado del HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E., interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, sustentando su desacuerdo en las siguientes consideraciones:

Según lo expresa el recurrente, el a quo no tuvo en cuenta la prevalencia del **PRINCIPIO DE LITERALIDAD**, según el cual, en caso de presentarse una diferencia entre sumas expresadas en letras y números, debe entenderse que la primera es la correcta. En ese sentido, el monto de la deuda, tal como lo determinó en letras el artículo 2° de la Resolución inicial, ascendía a la suma de QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$527.677,92). Por lo mismo, mal podía la entidad demandada señalar posteriormente que el verdadero monto de la obligación era de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92), tal como lo había expresado en



números, pues en tales circunstancias la aclaración deja de ser meramente formal para convertirse en una decisión de fondo, que viene a resolver sobre un punto nuevo.

Por lo mismo, discrepa de la decisión adoptada en primera instancia al considerar que la Resolución 130 del 19 de mayo de 2004, debe tenerse como el acto que realmente puso fin a la actuación administrativa. Por lo mismo, la fecha de desfijación del edicto mediante el cual se notificó esa decisión, es la que debe tenerse en cuenta para contabilizar el término de caducidad.

En virtud de lo anterior, solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su reemplazo, se resuelva sobre el fondo del asunto.

#### **V.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA**

La parte actora alegó de conclusión en la oportunidad procesal correspondiente, reiterando los argumentos de la apelación. La parte pasiva reiteró los argumentos consignados en la contestación de la demanda.

#### **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público, por su parte, se abstuvo de rendir concepto.

#### **V.- DECISION**

No observándose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el recurso de apelación, previas las siguientes

#### **CONSIDERACIONES**

##### **1.- El problema jurídico a resolver**

Teniendo presentes los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si operó o no en este caso la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y si, por lo mismo, la Sala debe confirmar la sentencia de primera instancia, o por el contrario,

debe revocar dicha providencia y pronunciarse sobre el fondo del litigio.

### 3.- Análisis de los cargos

Para dilucidar la controversia que ocupa la atención de la Sala, conviene precisar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 136-2 del C.C.A., la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de los cuatro meses (4) siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto definitivo, según sea el caso. La norma en cita al respecto prescribe:

ART. 136.— **Caducidad de las acciones** (*Modificado. L. 446/98, art. 44*).

[...]

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Significa lo anterior que una vez cumplido el término de caducidad, expira la posibilidad de demandar el acto administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No busca con ello el legislador hacer nugatorio el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, sino, por el contrario, crear un clima propicio para la seguridad jurídica y la efectividad de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración, lo cual no sería posible si los actos administrativos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas de carácter individual, particular y concreto, pudiesen ser cuestionados de manera indefinida en sede gubernativa o jurisdiccional.

En el asunto *sub examine*, observa la Sala que en los considerandos de la Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003 en tres oportunidades señala el FAVIDI que el monto de las sumas adeudadas por el HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E., por concepto de la comisión de manejo, asciende en números a \$184'527.677,92 y, en dos oportunidades, a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS, expresada en letras. Como si lo anterior fuese poco, la Resolución 097 del 12 de

marzo de 2004, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición, indica reiteradamente en sus partes considerativa y resolutive que el monto de la deuda por dicho concepto, asciende a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92), lo cual lleva a la Sala a colegir que el acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003, ya había enmendado el yerro involuntario en que incurrió el FAVIDI al referirse en el artículo 2° de dicha decisión, al importe de la deuda correspondiente a la comisión de manejo.

De conformidad con las reglas de la hermenéutica jurídica, cuando en un texto legal o contractual se quiere expresar un mismo valor o una misma suma en letras y números, presentándose diferencias y discordancias entre lo literal y lo numérico, debe primar el valor o la suma escrita en palabras, bajo el entendido de que resulta mucho menos probable que al escribirlas se presenten yerros o equivocaciones. Es precisamente por ello que el artículo 623 del Código de Comercio, al referirse a las diferencias que se pueden presentar en el importe de un título valor, dispone:

**“Artículo 623. Diferencias en el título del importe escrito en cifras y en palabras – aparición de varias cifras.** Si el importe del título aparece escrito a la vez en palabras y en cifras, valdrá, en caso de diferencia, la suma escrita en palabras...”

No obstante lo anterior, el principio que postula la prevalencia de la literalidad no tiene un carácter absoluto, pues en determinados casos como el que aquí se analiza, no necesariamente la suma consignada en letras es la correcta. Basta simplemente con considerar integralmente lo dispuesto en las resoluciones 350 del 23 de diciembre de 2003 y 097 del 12 de marzo de 2004, para advertir que en este caso particular la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92) es la correcta, y la suma de QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$527.677,92) la equivocada.

Para corroborarlo, basta simplemente con mencionar que si el valor de las cesantías canceladas por el FAVIDI a los servidores del HOSPITAL OCCIDENTE

DE KENNEDY III NIVEL E.S.E. en el período comprendido entre el 1° de enero de 1994 y el 30 de noviembre de 2003 ascendió a la suma de \$9.226'383.886,00, tal como se expresa en los considerandos de la Resolución 350 del 23 de diciembre de 2003, y el valor de la comisión de manejo es del 2% de esa suma, el monto a pagar por ese concepto asciende precisamente a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (\$184'527.677,92).

Por lo mismo, no es difícil inferir que en este caso, al querer escribir el FAVIDI la suma de **CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS**, involuntariamente suprimió la suma de **CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES**, escribiendo tan solo **QUINIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS**, no propiamente porque esa haya sido la expresión de su voluntad administrativa, sino porque ese es precisamente uno de los riesgos que se presentan en el mundo contemporáneo al acudir al procedimiento de *“seleccionar, pegar y copiar”* que es propio de las modernas tecnologías informáticas aplicadas al manejo de textos.

Las anteriores consideraciones llevan a la Sala a disentir de los argumentos expuestos en la alzada y a declarar que en este caso operó ciertamente la caducidad de la acción, pues es claro que la vía gubernativa quedó agotada el día 15 de marzo de 2004, pues en esa fecha tuvo lugar la notificación personal de la Resolución 097 del día 12 del mismo mes y año, mediante la cual se puso fin a la actuación administrativa. En ese orden ideas, si se cuenta desde el día siguiente el término de caducidad de cuatro (4) meses que consagra el artículo 136 del CCA, se concluye que la acción ciertamente caducó el día 16 de julio de 2004, como acertadamente lo expresa el Tribunal en su providencia. Por lo mismo, resulta extemporánea en este caso la presentación de la demanda, al haber sido radicada, como ya se dijo, el día 14 de octubre de 2004.

En otras palabras, no es dable concluir que la culminación de la actuación administrativa se haya producido con la expedición de la Resolución 130 del 19 de mayo de 1994, como lo quiere hacer ver el recurrente, pues en el fondo, ese acto

oficioso tan sólo vino a corroborar lo que ya había sido decidido y aclarado por el FAVIDI mediante la Resolución 097 de 2004.

Como consecuencia de lo dicho hasta aquí y teniendo en cuenta que según el artículo 228 de la Constitución, en las decisiones judiciales debe prevalecer el derecho sustancial sobre lo meramente formal, se impone la confirmación de la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

La Sala considera pertinente recordar a las directivas del HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E., que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Constitución Política de 1991, todas las autoridades públicas deben ceñirse en sus actuaciones a los postulados de la buena fe. En el presente caso, la pretensión de eludir el pago de la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS, prevaliéndose del error involuntario de transcripción tantas veces aludido, constituye una maniobra torticera e ilegal que contradice lo previsto en ese mandato constitucional.

Según las voces del Libro Primero, Sección Segunda, Título VI, Capítulo V, del C. de P.C., las partes y sus apoderados están obligados a proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos y obrar sin temeridad al ejercer sus derechos procesales (artículo 73). En el presente caso es claro que el proceso fue promovido con propósitos dolosos o fraudulentos y por ende, ante la evidente temeridad con que actuó la parte actora, la Sala la condenará en costas, dando estricto cumplimiento a lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el día 23 de octubre de 2008.

**SEGUNDO.- CONDENAR** en costas al HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E.

**TERCERO.-** En firme esta decisión, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA    MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidente

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**