

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
DESPACHO PRIMERO

Florencia - Caquetá, catorce de noviembre de dos mil diecisiete

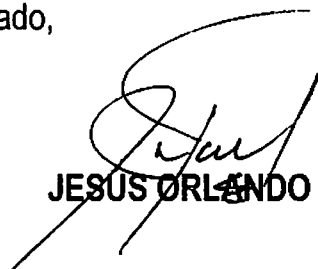
RADICACIÓN: 18-001-23-33-001-2017-00262-00
ACCIÓN: TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO
ACCIONANTE: LUIS JAIRO RIVERA CUÉLLAR
ACCIONADO: NACIÓN – MINDEFENSA – EJÉRCITO
NACIONAL – DIRECCIÓN DE
RECLUTAMIENTO Y CONTROL DE
RESERVAS – DISTRITO MILITAR No. 43

Magistrado Ponente: Dr. JESÚS ORLANDO PARRA.

Vista la constancia secretarial que antecede (fls. 3 C.I. Desacato), el despacho **PONE** en conocimiento de la parte actora el Oficio No. 1215 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMGF-COREC-DIREC-ZONA9-1.5 del 09 de noviembre de 2017 y sus anexos (fls. 4 a 10 C.I. Desacato), mediante el cual el Comandante del Distrito Militar No. 43 del Ejército Nacional, reporta la novedad presentada para dar cumplimiento al fallo de tutela emitido dentro del trámite de la referencia. Por Secretaría entérese de la presente decisión al accionante por el medio más expedito.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

El Magistrado,



JESÚS ORLANDO PARRA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
DESPACHO SEGUNDO
-Sala Cuarta de Decisión-**

Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Javier Torralvo Negrete

Florencia, noviembre catorce (14) de dos mil diecisiete (2017)

Expediente número: 18-001-33-31-002-2013-01050-01
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Diego González Vargas
Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional
AUTO N°: 796 /105-11-2017/P.O. – A.I.

Procede la Sala a desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra el auto de fecha 7 de abril de 2015, proferido por el Juzgado 902 Administrativo de Descongestión de Florencia, mediante el cual se decidió declarar la nulidad procesal a partir del auto admisorio de la demanda.

I. ANTECEDENTES

El 5 de diciembre de 2013, el señor DIEGO GONZALEZ VARGAS, a través de apoderado judicial, promueve demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL, con el objeto de declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la orden administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013, por medio de la cual es retirado del servicio activo de las fuerzas militares por la causal de "*DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD PSICOFÍSICA*"; correspondiendo por reparto al Juzgado 902 Administrativo de Descongestión de Florencia.

Surtida la admisión y notificación de la demanda, procede el *a quo* en audiencia inicial, a declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda, por no haberse integrado a la pretensión de nulidad, las actas de junta médica laboral y tribunal médico laboral de revisión que determinaron la disminución de la capacidad laboral del demandante, mediante auto de fecha 7 de abril de 2015, decisión objeto del presente recurso.

II. PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto de fecha 7 de abril de 2015, el Juzgado 902 Administrativo de Descongestión de Florencia, en audiencia inicial, decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda inclusive, por no haberse integrado a la pretensión de nulidad, las actas de junta médica laboral y tribunal médico laboral de revisión que determinaron la disminución de la capacidad laboral del demandante.

Para arribar a tal conclusión, el *a quo* indicó:

" (...) En este orden de ideas el primer interrogante que le genera al despacho es establecer si para el caso en concreto ¿ Las actas de junta médico laboral y del tribunal médico laboral deben ser demandadas cuando se pretende el reintegro de un soldado profesional que fue retirado por disminución de su capacidad psicofísica? e igualmente deberá responderse si ¿las actas de junta médico laboral y tribunal médico laboral se consideran actos administrativos definitivos objeto de enjuiciamiento ante esta jurisdicción?

...El Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

"En relación con el tema de los actos definitivos la Sección Segunda de esta Corporación, por Auto de 16 de agosto de 2007, decidió el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que rechazó a demanda en la que se solicitó la nulidad de un Acta Médico Laboral en consideración a que, en algunos casos, tal actuación constituye un acto definitivo precisamente porque impide continuar la actuación administrativa. (...)

Todo lo anterior permite concluir que en este caso específico las Actas proferidas por el Tribunal Médico Laboral que determinan el porcentaje de disminución de la capacidad laboral son actos definitivos porque a partir de éstos el actor podía ser reubicado laboralmente siempre que incluyera tal recomendación o lograr el reconocimiento de la pensión" (Consejo de Estado. Sentencia del 30 de enero de 2014. Exp. 1860-13 CP Bertha Lucia Ramírez de Páez).

Leído este pronunciamiento, no queda duda para el despacho que dichos actos administrativos deben ser objeto de enjuiciamiento ante esta jurisdicción, tratándose de actos definitivos que reconocen una pérdida de capacidad laboral, declara al militar no apto para la prestación del servicio y

sugiere no reubicación, todo lo cual implica que está adoptando una decisión definitiva que surte efectos jurídicos y que debe ser desvirtuada en lo pertinente a: 1. ser declarado no apto para actividad militar y 2) no sugerir su reubicación laboral.

Además el artículo 22 del decreto 1796 de 2000 establece:

"Las decisiones del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía son irrevocables y obligatorias y contra ellas sólo proceden las acciones jurisdiccionales pertinentes."

Para el caso en concreto, el Acta de Junta Médica Laboral No. 58046 del 9 de abril de 2013 y el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 5125 del 29 de julio de 2013 determinaron que el soldado profesional DIEGO GONZALEZ VARGAS no es apto para la prestación del servicio y no tiene ninguna capacidad aprovechable para el Ejército Nacional. Por el contrario la parte actora alega que la pérdida de la capacidad laboral que sufrió el demandante no es óbice para realizar otras labores al interior de la Institución, y que se le desprotegió como persona discapacitada que tiene especial protección constitucional, sin tener en cuenta que podía ser reubicado a una dependencia del Ejército Nacional acorde a sus capacidades. Como se observa, es clara la intención de la parte actora en restarle validez a las actas de junta médico laboral y de tribunal médico laboral.

En este orden de ideas, de llegar a ser favorables las pretensiones de la demanda, se haría necesario el estudio de legalidad de las actas médico laborales, al haber sido los actos administrativos definitivos que sugirieron el retiro del servicio por la imposibilidad de reubicación laboral y además concluyeron que no era apto para la actividad militar, constituyendo un acto complejo que debe necesariamente estudiarse para poder emitir una decisión de instancia (...)"

III. LA ALZADA

Inconforme con la anterior decisión, la apoderada de la parte demandada, presentó recurso de apelación contra el auto de fecha 7 de abril de 2015, que decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda inclusive.

Argumenta la apelante, que la decisión de retiro - *Orden Administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013*-, no es un acto administrativo complejo; así mismo, considera que no es el momento procesal para analizar tal irregularidad, pues debió observarse al momento del estudio de admisión de la demanda.

Por su parte la apoderada de la parte actora, comparte los argumentos expuestos por la apelante como sustento de su recurso.

IV. CONSIDERACIONES

Conforme con el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011-CPACA, en concordancia con numeral 6 del artículo 243¹ *ibídem*, el Despacho es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la decisión del Juzgado 902 Administrativo de Florencia, que decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda inclusive, por no haberse integrado a la pretensión de nulidad, las actas de junta médica laboral y tribunal médico laboral de revisión que determinaron la disminución de la capacidad laboral del demandante.

Para resolver la presente alzada, tiene en cuenta el Despacho que:

En el *sub judice*, el señor DIEGO GONZALEZ VARGAS, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, con el objeto de declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la orden administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013, por medio de la cual fue retirado del servicio activo de las fuerzas militares por la causal de "DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD PSICOFÍSICA".

Revisada la actuación procesal surtida, se tiene que en el *sub examine*, el *a quo* mediante auto dictado en audiencia inicial el día 7 de abril de 2015 (Fls. 101 -103), decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda inclusive, por cuanto a su juicio, se omitió verificar que las decisiones que integran el acto administrativo demandando, es decir, las actas de junta médico laboral, no fueron demandadas; decisión que fue impugnada por la apoderada de la entidad demandada.

¹ Artículo 243. *Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*
(...)

6. *El que decreta las nulidades procesales (...)*. (Negrillas del Despacho)

Argumenta la apelante que la decisión de retiro - *Orden Administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013-*, no es un acto administrativo complejo, por lo que su existencia jurídica es independiente y separada de las decisiones proferidas por la junta y el tribunal médico laboral; así mismo, considera que no es el momento procesal para analizar tal irregularidad, pues debió observarse al momento del estudio de admisión de la demanda.

Sobre la naturaleza de los actos expedidos por la junta y el tribunal médico laboral, la Subsección B, Sección Segunda del Honorable Consejo de Estado² ha precisado:

"(...) Las actas cuya nulidad se pretende no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular sólo determinan el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral del actor como miembro de las Fuerzas Militares determinando para el efecto las lesiones y enfermedades valoradas por los especialistas al momento de la revisión y los conceptos que obran en la historia clínica

Lo anterior permite deducir, en principio, que se trata de actos de trámite o preparatorios al acto definitivo que reconoce las prestaciones que se generan como consecuencia de la pérdida de la capacidad laboral (...)"

No obstante, la Subsección también ha señalado que en algunos casos, tal actuación constituye un acto definitivo precisamente porque impide continuar la actuación administrativa. En tal sentido, en auto de 16 de agosto de 2007³, en el cual decidió el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que rechazó la demanda en la que se solicitó la nulidad de un Acta Médico Laboral, consideró lo siguiente:

"(...) Los actos expedidos por la Junta Médica Laboral y recurridos ante el Tribunal Médico Laboral, en cuanto determinan una incapacidad inferior a la requerida para tener derecho a la pensión de invalidez, son actos definitivos en la medida en que impiden seguir adelante con la actuación.

(...)

En las anteriores condiciones, no es posible exigir al interesado que a pesar de no alcanzar el porcentaje mínimo de incapacidad para tener

² Sentencia de 30 de enero de 2014, Radicación número: 50001-23-31-000-2005-10203-01(1860-13), C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E).

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 1836-05, M. P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

derecho a la pensión de invalidez, acuda ante la entidad en procura de tal derecho, siendo en cambio procedente, ante la irrevocabilidad de tales actos, acudir en su demanda para que se estudie si estuvo bien fijado el índice lesional, y si además la pérdida de la capacidad es imputable al servicio lo que conllevaría, en caso de ser favorable al actor, al reconocimiento de la prestación.

En conclusión, si el acto del Tribunal Médico Laboral impide continuar con la actuación en la medida en que no permite al afectado solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez, no se le puede dar el calificativo de simple acto de trámite y en tal caso, es susceptible de demanda ante ésta jurisdicción.

(...)"

Así las cosas, la Subsección B, Sección Segunda del Consejo de Estado, ha admitido que es procedente acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar la nulidad de las actas médicas de los organismos médico laborales de las fuerzas militares⁴.

De la lectura del libelo demandatorio, es claro que el demandante no discute el porcentaje, ni el origen de la disminución de su capacidad psicofísica, reconocido por el Tribunal Médico Laboral – lo que justificaría la demanda de lo dictaminado por la junta médico laboral-, sino la decisión adoptada en lo que concierne al retiro, siendo que en su criterio debió reubicarse laboralmente.

En línea de lo dicho, observa el Despacho que en el *sub examine*, una vez determinado el índice de disminución de la capacidad laboral, mediante Acta de Junta Médica Laboral No. 58046 de fecha 9 de abril de 2013, modificada por el Acta de Tribunal Médico No. 5125 del 29 de julio de 2013, en la que se estableció como pérdida de la capacidad laboral un 30.38%, no apto para la actividad militar, mediante Orden Administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013, fue retirado del servicio activo de las Fuerzas Militares por la causal de disminución de la capacidad psicofísica.

En este orden de ideas, estima el Despacho que la situación jurídica particular y concreta del demandante, fue definida a través de la Orden Administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013, mediante la cual fue retirado del

⁴ En el mismo sentido. Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto de 16 de agosto de 2007. Exp. 1836-2005. M. P. Alfonso Vargas Rincón. Auto 24 de julio de 2008. Exp. 2006-00951. M. P. Gerardo Arenas Monsalve.

servicio activo por disminución de la capacidad psicofísica, y no a través de las actas médicas de los organismos médico laborales, pues aunque éstas contienen los resultados de la valoración de la aptitud sicofísica del paciente, su diagnóstico positivo, la clasificación de las lesiones y secuelas y los correspondientes índices para fines de indemnización, dichos actos no consolidaron el retiro por disminución de la capacidad laboral.

Teniendo en cuenta lo anterior, conforme lo pretendido en la demanda resulta congruente que solo se haya demandado el acto definitivo que resolvió su situación jurídica por la disminución de su capacidad laboral - *Orden Administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013-*, véase que lo que se pretende, es obtener el reintegro al cargo que estaba desempeñando o a uno de igual o mejor jerarquía y al mismo tiempo la indemnización prevista en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

Dadas las anteriores consideraciones, en el *sub examine*, no había lugar a declarar la nulidad, teniendo en cuenta que si la pretensión del accionante es obtener el reintegro, la individualización del acto acusado fue acertada, pues el Ejército Nacional definió la situación jurídica del demandante, respecto a la disminución de su capacidad sicofísica, a través de la orden administrativa que se demandó, la cual tiene carácter definitivo y es susceptible de control jurisdiccional.

Ahora, es preciso aclarar que en el presente asunto no se dan los requisitos que permitan predicar la existencia de un acto administrativo complejo por las razones siguientes:

La doctrina ha entendido por actos administrativos complejos, aquellos que resultan «del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, **que se unen en una sola voluntad**. En todo caso es necesario para que exista un acto complejo que haya unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen **para formar un acto único**. En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto»⁵.

En sentencia de fecha 9 de noviembre de 1998, la Sala Plena de lo Contencioso

⁵Díez, Manuel María, *El Acto Administrativo*, 2da edic., 1961.

Administrativo del Consejo de Estado señaló:

*"Aparece claramente expresado por la Sala Plena, que es inexistente el acto administrativo, cuando siendo complejo, carece de la actuación de uno cualquiera de los órganos llamados a intervenir en su producción; y que un acto de tal tipo sólo puede ser acusado o juzgado en su integridad, en tanto las distintas manifestaciones de voluntad que acuden a su formación devienen en un acto único, sin que ellas tengan existencia jurídica separada e independiente. Contrario sensu, no es admisible acusar y juzgar sólo una de las actuaciones de los órganos que participan en su creación. **En consecuencia, emerge de forma indiscutible la consiguiente imposibilidad de atender la demanda de nulidad de una actuación administrativa en la que apenas se ha manifestado una de las dos voluntades que debían intervenir, por cuanto carece de objeto al estar referida a un acto administrativo que aún no existe.** Lo que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa en tal caso es la inhibición, por simple sustracción de materia."* (Resaltado fuera de texto)⁶.

En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla. Ello no ocurre en el caso bajo examen, puesto que, una fue la decisión del Tribunal Médico No. 5125 del 29 de julio de 2013, que contiene el diagnóstico definitivo, la calificación de la aptitud y la capacidad laboral, la disminución de la capacidad laboral y la fijación de los correspondientes índices de la capacidad laboral del actor, y otra distinta fue la decisión adoptada por el Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, de retirarlo del servicio activo por la causal de disminución de la capacidad sicofísica mediante Orden Administrativa de Personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013, definiendo de esta forma la situación jurídica del demandante.

Si bien, como lo ha dicho el Consejo de Estado: *"puede afirmarse que se presenta entre las actas de junta y tribunal médico laboral y el acto acusado una relación de medio a fin, porque el primero aporta los elementos de juicio para la decisión contenida en el segundo, no se puede desconocer que las primeras decisiones administrativas (actas de junta médica) nacieron al mundo jurídico y produjeron sus efectos sin estar sometidas a la expedición posterior de la orden administrativa"*, lo cierto es que en el *sub judice*, la orden administrativa de

⁶ M. P. Juan Alberto Polo Figueroa, Actor: SINTRACUEMPONAL, Radicación número: S-680.

⁷ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección "B", Consejero ponente: Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, ocho (8) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). Exp: 13001-23-31-000-1999-01525-01 (1835-2011)

personal No. 1802 del 13 de agosto de 2013, goza de autonomía e independencia, siendo claramente separable del contenido de las actas de junta y tribunal médico laboral de tal forma que su eventual anulación, no conlleva, *per se*, la expulsión del ordenamiento jurídico de las actas de junta y tribunal médico laboral, mediante las cuales se determinó pérdida de la capacidad sicofísica.

Así las cosas, el Despacho no comparte el criterio expuesto por el *a quo* acerca de la existencia de un acto complejo conformado por las actas de junta médico laboral y la orden administrativa de personal que lo retira del servicio activo por disminución de la capacidad laboral. En consecuencia, revocará la decisión de fecha 7 de abril de 2015, por medio de la cual se declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, proferido por el Juzgado 902 Administrativo Oral del Circuito de Florencia.


En mérito de lo expuesto el Despacho Segundo del Tribunal Administrativo del Caquetá,

DECIDE:

Primero.-REVOCAR, el auto del 7 de abril de 2015, proferido por el Juzgado 902 Administrativo de Florencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- En firme esta decisión, vuelva el expediente al Juzgado Segundo Administrativo de Florencia, como juzgado de origen, para el adelantamiento del trámite procesal subsiguiente, previa anotación en el software de gestión.

Notifíquese y cúmplase,



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

Magistrado Ponente



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
DESPACHO TERCERO**

Florencia, 04 NOV 2017

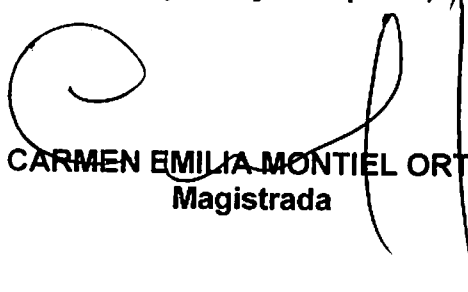
RADICACIÓN : 18-001-33-31-026-2013-00477-01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR : YEFRI DANIEL CAMPAZ KLINGER
DEMANDADO : NACIÓN- MINDEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL
AUTO NÚMERO : A.I. 086-11-17 (S. Oral)

Teniendo en cuenta que la apelación propuesta en contra de la sentencia de primera instancia emitida el 2 de agosto de 2017 (fls. 249 a 262), fue debidamente sustentada por el recurrente (fls. 264 a 267), además de reunir los requisitos legales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del C.P.A.C.A. se hace procedente su admisión.

En consecuencia, se **DISPONE:**

1. Admitir el recurso de apelación propuesto por el apoderado de la parte demandada en contra de la sentencia fechada del 2 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia que concedió las pretensiones de la demanda.
2. Notifíquese personalmente la presente decisión a la señora agente del Ministerio Público.

Notifíquese y Cúmplase,


CARMEN EMILIA MONTIEL ORTÍZ
 Magistrada



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
DESPACHO TERCERO**

Florencia, 07/4 NOV 2017

RADICACIÓN : 18-001-33-33-002-2012-00136-01
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
ACTOR : DIANA ZULENNY CASTRILLON MIONSALVE Y OTR
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SAN JOSE DEL FARGUA- CUERPO
DE BOMBEROS DE SAN JOSÉ DEL FRAGUA
AUTO NÚMERO : A.I. 087-11-17 (S. Oral)

Teniendo en cuenta que la apelación propuesta en contra de la sentencia de primera instancia emitida el 31 de agosto de 2017 (fls. 175 a 206), fue debidamente sustentada por los recurrentes (fls. 213 a 217) y (218 a 221), además de reunir los requisitos legales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del C.P.A.C.A. se hace procedente su admisión.

En consecuencia, se **DISPONE:**

1. Admitir el recurso de apelación propuesto por el apoderado de la parte actora y el demandado en contra de la sentencia fechada del 31 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia que concedió a las pretensiones de la demanda.
2. Notifíquese personalmente la presente decisión a la señora agente del Ministerio Público.

Notifíquese y Cúmplase,


CARMEN EMILIA MONTIEL ORTÍZ
Magistrada



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN
M.P. Carmen Emilia Montiel Ortiz**

Florencia, catorce (14) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

RADICACIÓN	: 18-001-33-31-0901-2015-00133-01
DEMANDANTE	: GERARDO CEBALLOS PERDOMO y OTROS
DEMANDADO	: DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
MEDIO DE CONTROL	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
AUTO	: A.I 02-11-305-17

1.- OBJETO DE DECISIÓN.

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda sobre el recurso de apelación deprecado por el apoderado de la parte actora en contra del auto de fecha 08 de julio de 2016, a través del cual el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Florencia- Caquetá, rechazó de plano la demanda por caducidad de la acción.

2.- LA DEMANDA. (fls. 46-57)

2.1. Las Pretensiones.

ALBEIRO NIETO ORDOÑEZ, MARINA FERLEY COMETA RODRIGUEZ, DULFAIN REINA SUAZA, YERY FERNANDO AMEZQUITA ALARCÓN, GERARDO CEBALLOS PERDOMO, NURLY MILENA MALAMBO PARRA, ROBINSON CICERY VALENZUELA, LILA SÁNCHEZ MOLINA, JHONNY SMITH ORTIZ ZUÑIGA y LUZ PIEDAD MUÑOZ BAMBAGUE, instauran medio de control con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de apoderado judicial, solicitando se declare la nulidad del acto ficto radicado SAC 2014 PR 23646 del 09 de diciembre de 2014, por medio del cual se negó el pago de las dotaciones y/o indemnización por no pago oportuno de las dotaciones solicitadas, correspondientes a la tercera de 2011, las tres dotaciones de los años 2012 y 2013, primera y segunda del año 2014.

2.2. La Decisión Apelada (f. 69 CP2)

El Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, mediante auto de fecha 08 de julio de 2016, resolvió rechazar de plano el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, argumentando que la petición elevada fue resuelta, por lo que si los actores se encontraban inconformes, debieron demandar el acto administrativo que contiene la voluntad de la administración.

Con fundamento en lo anterior, afirma que el presente medio de control



debió haberse impetrado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del oficio SAC2014RE14996, el cual fue superado antes que se interpusiera la demanda.

2.3. El Recurso de Apelación (fls. 81-86 CP2)

El apoderado de la parte actora, mediante memorial de fecha 13 de julio de 2016, interpone recurso de apelación, solicitando se revoque el auto de fecha 08 de julio de 2016, y en su lugar se ordenen la admisión y trámite de la demanda.

Refiere, que el oficio SAC 2014RE14996 del 15 de diciembre de 2014, constituye un acto administrativo de trámite por cuanto es una comunicación de información de la que no puede discutirse su legalidad al no crear, modificar o extinguir derechos, esto, por cuanto no resolvió de fondo la petición de pago de las dotaciones en dinero (indemnización) y la indexación, al no negar ni acceder a lo peticionado por los actores.

Agrega, que la calidad del acto administrativo enjuiciado debe discutirse y decidirse en las etapas correspondientes dentro del trámite procesal, siendo vedado para el Juez decidir cuestiones de fondo al momento de la admisión y en ese orden de ideas, considera que la caducidad decretada basada en que la respuesta dada por la entidad territorial es un acto administrativo definitivo debe decidirse en la sentencia en aplicación del principio *pro actione*.

3.- CONSIDERACIONES.

3.1. El fondo del asunto.

El asunto que contrae la atención del Despacho, se ciñe a determinar si la petición elevada por los accionantes de reconocimiento y pago de la indemnización por no suministro oportuno de algunas dotaciones de calzado y vestido de labor, así como la respectiva indexación de esta, no fue resuelta por la entidad accionada y por ende puede considerarse que ocurrió el silencio administrativo negativo que generó un acto ficto o presunto demandable en cualquier tiempo, o si por el contrario, debe entenderse como lo afirmó el *a quo* que dicha petición fue contestada mediante acto administrativo SAC 2014RE14996 del 15 de diciembre de 2014, en el que señaló " (...) *con relación a la solicitud de la indemnización e indexación por el no pago oportuno de las dotaciones, le informo que estas se liquidaran teniendo como base los precios actuales del mercado...*"

Ahora bien, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuerda procesal bajo la cual se decidirá el presente asunto, establece que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y se le restablezca en su derecho.

De esta forma, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está encaminado a controvertir la legalidad de los actos jurídicos definitivos y



no contra actos de impulso o trámite, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos. Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acción. En cambio tanto los actos presuntos, como los actos definitivos que resuelven el fondo de la cuestión planteada ante la administración, bien sea negando o concediendo el derecho reclamado ante la autoridad, creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica con efectos vinculantes para el particular¹ si son objeto de control de legalidad.

Para tal efecto, conviene recordar la diferenciación entre actos administrativos de trámite y actos administrativos definitivos; los primeros son decisiones instrumentales proferidas con el propósito de permitirle a la Administración avanzar hacia la consecución de sus objetivos a través de la adopción de determinaciones de fondo, de suerte que la existencia de aquéllos no se explica y menos se justifica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes por cuanto se encuentran provistas de un espectro de más amplio alcance; por el contrario, los segundos, es decir los definitivos, ponen fin a la actuación administrativa, de modo que con su expedición esta queda agotada y restará apenas la ejecución de lo decidido.

En ese sentido el Consejo de Estado, al formular una tipología de los actos administrativos, ha sostenido que en consideración *"al procedimiento administrativo para su expedición: se clasifican en actos de trámite, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y resolutorios o definitivos que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo"*².

En otros términos, desde el punto de vista de la naturaleza de las decisiones que resulta posible adoptar mediante los actos administrativos, las manifestaciones de voluntad de la Administración serán **definitivas** en aquellos casos en los cuales deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación, mientras que habrán de catalogarse como **de trámite, preparatorias o accesorias** si se expiden como parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión o *"contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo"*³.

En lo que toca al silencio administrativo negativo, el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, estipula:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Cuarta- C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Auto del 15 de mayo de 2014. Radicación 20001233300020130000501 (20295).

² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de agosto de 2013; Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro; Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00017-00.

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de abril de 2013, expediente 440012331000201100207 01 (Acumulado); Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro; véase también Consejo de Estado, Sección Quinta, expedientes 11001-03-28-000-2008-00026-00 y 11001-03-28-000-2008-00027-00; Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa.



“Artículo 83. Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

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

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

Por su parte, el Consejo de Estado⁴, en cuanto al silencio administrativo, ha expresado:

“Con el fin de asegurar la efectividad de los derechos constitucionales de Petición (artículo 23, C.P.), y, principalmente, de Acceso a la Administración de Justicia (artículo 229, C.P.), la normatividad nacional ha previsto, como instituto que opera como una garantía, exclusivamente en favor de los peticionarios, que una vez transcurra el término consagrado en la ley para que las autoridades respondan las peticiones que les sean formuladas, sin que el solicitante hubiere obtenido decisión que la resuelva, opere el silencio administrativo, en virtud del cual se entiende, para los efectos jurídicos a que haya lugar, que la Administración adoptó la decisión correspondiente con la cual decide de fondo la petición que le ha sido elevada, decisión que estará contenida en lo que se ha convenido en denominar como acto administrativo ficto o presunto, el cual bien puede ser negativo o positivo.

Oportuno resulta precisar que -independientemente de la responsabilidad disciplinaria a que haya lugar⁵- **a la configuración del silencio administrativo y, por tanto, del correspondiente acto administrativo ficto o presunto, habrá lugar en todos aquellos eventos en que la Administración no resuelva o no decida el fondo de la petición que le ha sido elevada, lo cual incluye todos aquellos casos en los cuales la respuesta que se brinde a la petición correspondiente resulte puramente formal o de trámite, pero sin adoptar decisión o, lo que es lo mismo, sin resolver de fondo el objeto de la petición,** así como los casos en que expedida la decisión la misma no se notifica en la forma y con el lleno de las exigencias legales (artículos 44 y 45 C.C.A.), puesto que la falta de notificación o la irregularidad de la misma impide la generación de efectos legales respecto del acto administrativo proferido en virtud de una petición (artículo 48 C.C.A.), de tal suerte que su sola expedición -sin notificación en debida forma-, no tiene la virtualidad para interrumpir el término consagrado en la ley como requisito para la configuración del silencio administrativo. (Negritas y subrayado

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gomez, ocho (8) de marzo de 2007, Rad: 25000-23-26-000-1995-01143-01 (14850) Actor: Bernardo Niño Infante demandado: Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.

⁵ El artículo 31 del C.C.A. establece como “deber primordial” de todas las autoridades hacer efectivo el ejercicio del Derecho de Petición “mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a cargo de esas mismas autoridades”. El artículo 76 del mismo Código, señala como causal de mala conducta “negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, o a sellar sus copias, cuando se presenten en los días, horas y sitios que indiquen los reglamentos”.

Por su parte, el Código Disciplinario Único, contenido en la ley 734 de 2002, establece en el numeral 8° de su artículo 35 que a todo servidor público le está prohibido “Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento”.



fuera de texto)

En consecuencia, sólo las respuestas que resuelvan o decidan el fondo de la petición o solicitud que se ha elevado y que se hubieren notificado en debida forma, impedirán de manera efectiva la configuración del respectivo silencio administrativo.” (Negrillas fuera de texto)

En un pronunciamiento más reciente, el máximo órgano de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo adujo⁶:

“De las transcripciones anteriores, se infiere que el acto presunto se configura en los siguientes eventos: i-) cuando la administración no contesta una petición, ii-) cuando no se resuelve el recurso de un administrado y iii-) cuando la respuesta no es una clara declaración de voluntad dirigida a producir efectos jurídicos u obedece a un acto preparatorio o de trámite.

En relación a los dos primeros eventos solo basta el transcurso del plazo fijado por la ley para resolverlo, para que se configure el silencio administrativo; en el último evento, la valoración que debe realizar el juez debe abarcar un análisis previo a efecto de establecer si efectivamente existe una decisión susceptible expresa que deba ser analizada a través de este medio de control o si por el contrario, el fondo del asunto realmente no ha sido resuelto por la Administración pese a que exista un escrito en donde esta refiere haber dado respuesta a la petición formulada por el actor.” (Negrillas fuera de texto)

Conforme con lo anterior, se concluye que los únicos actos administrativos demandables ante esta jurisdicción son aquellos denominados definitivos que ponen fin a la actuación administrativa y los presuntos, por medio de los cuales se configura el silencio administrativo, que no solo ocurre en aquellas eventualidades en donde la administración no se pronuncia sino también, cuando habiéndose pronunciado no decide de fondo el asunto planteado, circunstancia en la cual, el Juez debe realizar una valoración a efectos de establecer si existió una decisión expresa capaz de crear modificar o extinguir derechos.

Descendiendo al caso bajo estudio, se tiene que a folio 11 del expediente obra petición de fecha 09 de diciembre de 2014, radicada SAC2014PR23646, suscrita por los demandantes, con la que solicitan:

“(…)

PRIMERO: Reconocer y ordenar pagar indemnización por no suministro oportuno de las siguientes dotaciones de calzado y vestido de labor a que tenemos derecho por cumplir con los requisitos legales para tener derecho a ella:

(…)

SEGUNDO: Reconocer y ordenar pagar la indexación de las sumas reconocidas por indemnización por no suministro oportuno de las dotaciones de calzado y vestido de labor a que tenemos derecho como servidores de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá, con asignación básica inferior a dos (2) salario mínimos mensuales legales vigentes

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección A, C.P William Gomez, primero (1) de agosto de 2016, Rad: 08001-23-33-000-2013-00635-01 (340314) Actor: Miguel Alexander Angula Barraza demandado: Contraloría Departamental del Atlántico y Departamento del Atlántico



(...)"

Posteriormente, se observa el oficio SE-70.76.7.2, radicado de salida SAC: 2014RE14996 del 15 de diciembre de 2015, a través del cual se da respuesta a la petición transcrita anteriormente, en los siguientes términos:

"Con relación a la solicitud de indemnización e indexación por el no pago oportuno de las dotaciones, le informo que estas se liquidaran teniendo como base los precios actuales del mercado"

Para la Juez de primer grado, la respuesta calendada 15 de julio de 2015, resolvió de fondo las pretensiones de la petición inicial, por lo que no existió un acto ficto o presunto al evidenciarse un acto administrativo que contiene la voluntad de la administración, contrario a esta afirmación, el Despacho considera que para el *sub examine* efectivamente se configuró un silencio administrativo negativo, como quiera que al realizar un análisis cuidadoso y profundo tanto de la petición que constituye la reclamación; como de la respuesta otorgada a la misma, se logra establecer que la información que esta última contiene, no es expresa, ni resuelve de fondo el asunto reclamado, ni mucho menos tiene la potencialidad de crear, modifica o extinguir derechos a los actores, toda vez, que se está solicitando el reconocimiento y pago de una indemnización con la correspondiente indexación y frente a ello, la administración aduce que estas se liquidaran con base en los precios actuales del mercado, sin que les indique por ejemplo, el monto a pagar por uno y otro concepto para cada uno, el tiempo en que se hará efectivo el mismo y los precios sobre los cuales se realizara la operación matemática, circunstancias que dejan en zozobra a quienes acuden a la administración en busca de una pronta, rápida y efectiva solución y que de suyo impide generar controversia al no resolver de fondo lo pedido.

Sobre este punto es dable recordar, que el silencio administrativo negativo – *que es la regla general*-, opera también aun cuando hay una respuesta de la administración, siempre que la misma no resuelva de fondo el derecho de petición, situación que acaece en el caso concreto, encontrándonos entonces frente a un simple acto de trámite, el cual no es susceptible de demanda según voces del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011.

Colofón de lo expuesto ha de entenderse que el acto ficto o presunto producto del silencio administrativo negativo se configura respecto del derecho de petición de 09 de diciembre de 2014, pues si bien existe una respuesta de información por parte del Departamental del Caquetá mediante Oficio SAC2014RE14996 del 15 de diciembre de 2014, lo cierto es que del contenido del mismo no se desprende que se le haya dado respuesta definitiva al demandante en los términos referidos anteriormente.

Por lo anterior, se revocará el auto de fecha 08 de julio de 2016, mediante el cual se rechazó la demanda y en su lugar se ordenará al Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, Caquetá que admita la demanda, previa verificación de la configuración de la totalidad de los requisitos del artículo 162 del C.P.A.C.A. y se continúe con el respectivo trámite.



Por lo anterior el Despacho:

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha ocho (08) de julio de 2016, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, mediante el cual se rechazó la demanda por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: ORDENAR al Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, que admita la demanda previa verificación de la configuración de la totalidad de los requisitos del artículo 162 del C.P.A.C.A. y se continúe con el respectivo trámite

TERCERO: DEVUÉLVASE el proceso al Juzgado de origen para continuar el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
Magistrada