

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, siete (07) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMILIO NÚÑEZ LONDOÑO
DEMANDADO:	NACIÓN - MIN. DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL
RADICACIÓN:	50001-33-33-002-2016-00426-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte actora contra el auto del 5 de marzo de 2018, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó de plano la demanda por caducidad de las algunas pretensiones y por ausencia del requisito de petición previa a la administración respecto de otra de las pretensiones.

II. ANTECEDENTES

El señor EMILIO NÚÑEZ LONDOÑO, por conducto de apoderada, en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, demandó a la Nación- Ministerio de Defensa - Ejército Nacional.

Como pretensiones de la demanda, estableció las siguientes:<sup>1</sup>

*“Primera: Que se declare la nulidad DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO compuesto por: a) Informe Administrativo por Lesiones No. 24 del 28 de agosto de 2007, b) Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007, c) Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 6017TML15-2-497 MDNSG-TML-41.1. del 05 de octubre de 2015, y e) Resolución No. 212234 del 06 de mayo de 2016 por la cual se reconoce (sic) ordena el pago de una Indemnización por Disminución de la Capacidad Laboral, mediante los cuales se califica y ordena el pago de la disminución Laboral de mi poderdante con fundamento en el Expediente No. 115334 de 2008.*

<sup>1</sup> Folios 2 y 3 cuaderno primera instancia.

*Segunda: Que como consecuencia de la declaración de nulidad del acto administrativo complejo compuesto por: (...) se obligue a reconocer y pagar a mi mandante señor EMILIO NÚÑEZ LONDOÑO la Disminución de la Capacidad Laboral que le califique la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca o la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, según el caso, en el respectivo Dictamen."*

Mediante auto del 20 de noviembre de 2017<sup>2</sup>, el *a quo* inadmitió la demanda al considerar necesario la adecuación de las pretensiones, pues estimó que los actos administrativos acusados no constituyen un acto administrativo complejo como expresa la parte actora.

A título de subsanación de la demanda, a través de escrito obrante a folios 51 a 59, la parte demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>3</sup>:

*"Primera: Que se declare la nulidad parcial del acto administrativo complejo compuesto por: a) Informe Administrativo por Lesiones No. 24 del 28 de agosto de 2007, b) Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007, c) Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No.6017TML15-2-497 MDNSG-TML-41.1. del 05 de octubre de 2015.*

*Segunda: Que como consecuencia de lo anterior y como restablecimiento del derecho se obligue a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional, a lo siguiente: 1) Realizar una nueva valoración médica a mi mandante señor EMILIO NÚÑEZ LONDOÑO en la que se tenga en cuenta entre otras, las lesiones descritas en el artículo 77 del Decreto 094 de 1989, que omitieron calificar tanto en la Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007, como en el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No.6017TML15-2-497 MDNSG-TML-41.1., del 05 de octubre de 2015. 2) Calificar las lesiones sufridas por mi representado en el literal C, ocurrido en el servicio, por causa de heridas en combate o como consecuencia de la acción directa del enemigo, en conflicto internacional o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público, de conformidad con la calificación realizada en el Informativo Administrativo por Lesiones No. 24 del 28 de agosto de 2007, y de conformidad con lo expuesto en el hecho 12 de la demanda original y en el numeral 1 del SEGUNDO CARGO de la demanda original.*

*Tercera: Que como consecuencia de lo anterior se condene a la entidad demandada a pagarle a mi representado la indemnización que corresponda, por la pérdida de la capacidad laboral y en consecuencia reconocer y pagar la diferencia de los valores que resulten de esta nueva calificación y dictamen de la disminución laboral, y el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez si a ello hubiere lugar, conforme a la abundante jurisprudencia del H. Consejo de Estado en la que en casos similares se da aplicación a lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley 100 de 1993. (...)."*

<sup>2</sup> Folios 47 y 48 *ibidem*

<sup>3</sup> Folios 51 y 52 *ibidem*

### III. PROVIDENCIA IMPUGNADA<sup>4</sup>

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través de providencia del 5 de marzo de 2018 rechazó de plano la demanda por caducidad de las algunas pretensiones y por ausencia de requisito de petición previa a la administración respecto de otra de las pretensiones.

Consideró que, contrario a lo manifestado por la parte actora, los actos demandados no son actos administrativos complejos, por lo que la caducidad opera individualmente para cada uno de ellos, excepto el informe administrativo por lesiones que por ser un acto administrativo de mero trámite, no es susceptible de ser demandado.

Explicó que como el Acta de Junta Médica Laboral N° 21033 del 11 de octubre de 2007 y el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015, fueron notificadas de manera personal el 12 de octubre de 2007 (fol. 14) y el 07 de octubre de 2015 (fol. 19), respectivamente, y contra estas se ejerció la presente acción judicial hasta el 28 de noviembre de 2016 (fol. 40), ha operado la caducidad, razón por la cual rechazó de plano la demanda.

Manifestó que la solicitud de contabilizar el término de caducidad a partir de la fecha de notificación de la Resolución No. 212234 del 6 de mayo de 2018, resulta inviable ya que dicho acto administrativo no fue demandado, y aun si lo estuviera, éste no se enmarcaría como acto administrativo complejo.

Precisó que la manifestación de "reconocimiento y pago de una pensión de invalidez", contenida en el numeral tercero, capítulo de Declaraciones y Condenas del escrito de subsanación de la demanda (fol. 52), obedece a una pretensión que no está sujeta a término de caducidad, sin embargo, respecto de ésta no se formuló una petición en sede administrativa lo que conlleva a una ineptitud de la demanda por ausencia del requisito de petición previa a la administración, lo que impide un pronunciamiento de fondo sobre esta pretensión.

### IV. RECURSO DE APELACIÓN<sup>5</sup>

La parte demandante presentó recurso de apelación contra la decisión anterior y para el efecto manifestó que el informe administrativo por lesiones es un acto de trámite, pero no un acto independiente, pues es soporte para la calificación de las lesiones que se evalúan tanto en la Junta Médico Laboral como en el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, por lo que tiene unidad de contenido con el Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007 y con el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015.

Indicó que el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía está facultado

<sup>4</sup> Folios 61 a 63 *ibídem*

<sup>5</sup> Folios 68 a 123 *ibídem*

para conocer las modificaciones que se registren en las lesiones ya calificadas por la Junta Médico Laboral, cuando se haya continuado en el servicio activo.

Señaló que según el Decreto 1796 se permite que los funcionarios que continúan al servicio de la Institución después de realizada una Junta Médico Laboral definitiva y presenten lesiones diferentes, puedan solicitar una nueva Junta Médico Laboral.

Agregó que con la Resolución No. 21212234 del 6 de mayo de 2016 mediante la cual se reconoce y ordena el pago de indemnización de la capacidad laboral al demandante, y allí se observa que se liquida y pagan las lesiones e índice de disminución de la capacidad laboral calificada en el Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007 y el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015, por lo que considera que no es un acto administrativo independiente.

Manifestó que es de gran relevancia dar a conocer que la presente demanda está sustentada en el concepto No. 1558 del 22 de abril de 2004, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se explica el procedimiento que debía llevar a cabo para obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de lesiones sufridas por integrantes de las fuerzas militares; por ende, si se toma en cuenta tal concepto el Informe Administrativo por Lesiones No. 24 del 28 de agosto de 2007, el Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007 y el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015 y la Resolución No. 212234 del 6 de mayo de 2016, deben ser considerados como un acto administrativo complejo.

Adujo que de no darse aplicación al mencionado concepto, es procedente considerar el presente asunto bajo el entendido de los actos administrativos conexos, concebidos por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, providencia 6 agosto de 2009, Radicado 25000-23-25-000-2005-03749-01 (1267-07), ya que resulta evidente la conexidad de la Resolución No. 212234 del 6 de mayo de 2016 y el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015, por lo que es viable contar el término de caducidad a partir de la fecha de notificación de la aludida Resolución.

Por otro lado, sostuvo que la pretensión tercera de la demanda está sujeta al resultado de una nueva valoración de las secuelas que no fueron calificadas en las actas médico laborales hasta el momento realizadas, razón por lo que se condicionó en la pretensión sobre el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez al hecho de si hubiere lugar.

Bajo estos supuestos, solicitó que se revoque el auto apelado, y en su lugar, se profiera una nueva decisión.

Acción: *Nulidad y Restablecimiento del Derecho*  
Expediente: *50001-33-33-002-2016-00426-01*  
Auto: *Resuelve Apelación Auto*  
EAMC

## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125<sup>6</sup>, 153<sup>7</sup>, 243 (numeral 1)<sup>8</sup> y 244 (numeral 3)<sup>9</sup> del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del actor contra el auto dictado el 5 de marzo de 2018, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó de plano la demanda.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿En los supuestos de reclamación de pensión de invalidez o aumento de la indemnización por disminución de la capacidad laboral de un miembro de las fuerzas militares, cuales constituyen los actos o el acto administrativo que define la situación jurídica de manera particular y concreta, y en consecuencia es, o son, objeto de control judicial en la jurisdicción contenciosa administrativa?

Una vez definido el anterior problema, respecto del caso concreto se deberá indicar si en el *sub lite* se demandaron los actos que definieron la situación jurídica del demandante, en la medida que en el presente asunto con la subsanación de la demanda se encuentran como actos cuestionados: el Informe Administrativo por Lesiones No. 24 del 28 de agosto de 2007, el Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007 y el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015, y no la Resolución No. 212234 del 6 de mayo de 2016, que sí había sido demandada en el libelo inicial.

### 3. Cuestión previa.

En primer lugar, es preciso aclarar que en el *sub examine* no se dan los requisitos que permiten predicar la existencia de un acto administrativo complejo por las siguientes razones:

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha entendido que el acto administrativo complejo es aquel en el que concurren varias voluntades de la administración, ya sea

<sup>6</sup> Artículo 125. "Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia..."

<sup>7</sup> Artículo 153. "Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación..."

<sup>8</sup> Artículo 243 del CPACA: "Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda."

<sup>9</sup> Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

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

que se produzcan por varios órganos dentro de una misma entidad pública, o por el concurso de varias entidades<sup>10</sup>.

La característica esencial de los actos administrativos complejos es la unidad de contenido y fin que hay entre ellos, dado que la materia regulada y el propósito del pronunciamiento de la administración hacen inescindibles las decisiones individuales tomadas por los órganos de una misma entidad o por varias entidades, dichas manifestaciones de voluntad son necesarias para la formación del acto, de tal forma que las decisiones individualmente consideradas no tienen vida jurídica propia<sup>11</sup>.

En sentencia de 9 de noviembre de 1998, la Sala Plena de lo Contencioso 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)<sup>12</sup>.

En el presente caso, del contenido de las actas de junta médico laboral y de reconocimiento de la indemnización por disminución de la capacidad laboral, claramente se desprende que contienen decisiones administrativas con existencia jurídica propia e independiente.

De una parte, el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015 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; por la otra, la Resolución No. 212234 del 6 de mayo de 2016 reconoce y ordena el pago de la indemnización correspondiente a la disminución de la capacidad laboral del demandante, definiendo de esta forma la situación jurídica

<sup>10</sup> Sección Segunda-Subsección “B”. M. P.: Javier Díaz Bueno. Sentencia de julio 31 de 1996. Radicación número: 9485 Actor: Yuber Ramón Buitrago. Sección Primera. M. P.: Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 11 de abril de 2002. Rad.: 25000-23-24-000-1994-4503-01(6595) Actor: Sociedad Colombiana de Desarrollo Portuario Socodep. Sección Segunda-Subsección “A”. M. P.: Jaime Moreno García. Auto de 21 de septiembre de 2006. Rad.: 05001-23-31-000-2003-03648-01

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda-Subsección B. Sentencia de 6 de agosto de 2009. Rad.: 25000-23-25-000-2005-03749-01(1267-07) Actor: Luis Alberto Ramírez. Pabon M. P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila

<sup>12</sup> M. P. Juan Alberto Polo Figueroa, Actor: SINTRACUEMPONAL, Radicación número: S-680.

prestacional del señor Emilio Núñez Londoño.

En ese orden, si bien puede afirmarse que se presenta entre los dos actos 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 Resolución No. 212234 del 6 de mayo de 2016, igualmente esta última es autónoma por los efectos jurídicos que produce, en tanto decide la situación prestacional del demandante, motivo por el cual, esta Corporación compartió el criterio expuesto por el *a quo* acerca de la no existencia de un acto complejo conformado por las actas de junta médico laboral, Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía y la resolución que reconoció la indemnización por disminución de la capacidad laboral.

#### 4. Naturaleza de los actos expedidos por la junta médica laboral y el tribunal médico laboral

Sobre la naturaleza de los actos expedidos por la junta médica laboral y el tribunal médico laboral, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha precisado que dichos actos no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, sólo determinan el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, 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 que 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<sup>13</sup>.

No obstante, el superior funcional también ha señalado que en algunos casos, tal actuación constituye un acto definitivo precisamente porque impide continuar la actuación administrativa.

En tal sentido, la Alta Corporación en auto de 16 de agosto de 2007<sup>14</sup>, 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 derecho a la pensión de invalidez, acuda ante la entidad en procura de tal derecho, siendo en cambio*

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 1836-05, M. P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

*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.*

*(...)"*.

Dicha tesis fue reiterada en auto de 11 de noviembre de 2010, en el que se precisó que como tales actos *"determinan una incapacidad inferior a la requerida para tener derecho a la pensión de invalidez, son actos de trámite que impiden seguir adelante con la actuación administrativa"*<sup>15</sup>, por tal razón, atendiendo las reglas de los artículos 74 y 161 numeral 2º del C.P.A.C.A, son actos demandables porque ponen fin a un proceso administrativo.

Así las cosas, la 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 militares<sup>16</sup>.

Por lo hasta ahora expuesto, podrían tenerse como enjuiciables las actas de Junta Médico Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007; y del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía No. 6017-TML15-2-497 MDNSG-TML-41.1 del 5 de octubre de 2015, en el entendido de que concluyeron un 22,16% como calificación de la merma de la capacidad laboral, y con esto, al no alcanzar el porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica -75%- requerido conforme al artículo 89 del Decreto 094 de 1989 para obtener la pensión de invalidez, impedirían obtener el reconocimiento pensional.

Sin embargo, recientemente el Consejo de Estado<sup>17</sup>, en un asunto similar al que aquí se analiza, en donde se demandaban las resoluciones que definieron el reconocimiento de la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica, señaló que al encontrarse estas con posterioridad a las actas calificadoras de sanidad, realmente constituían los actos administrativos a enjuiciar; del citado pronunciamiento se extrae lo siguiente:

*"No obstante, en el presente caso se advierte dentro del expediente prestacional del demandante núm. 400676 de 3 de agosto de 1999 allegado a folios 223 a 250, que una vez determinado el índice de disminución de la capacidad laboral, mediante acta de tribunal médico de revisión militar y de policía No. 1546, la División de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa profirió la resolución núm. 000591 de 3 de agosto de 1999, que ordenó el pago de una indemnización y la resolución núm. 000714 de 1 de octubre de 1999, que resolvió el recurso de reposición*

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicación número: 76001-23-31-000-2007-01376-01(1408-09). Actor: WALTER ENRIQUE PEREZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Sección Segunda, sentencia del 8 de septiembre de 2016, C.P. César Palomino Cortés, Rad. 13001-23-31-000-1999-01525-01(1835-11).

interpuesto contra aquella, confirmándola en su integridad, procediendo de esta forma a definir la situación prestacional del demandante con ocasión de la disminución de su capacidad laboral.

En este orden de ideas, estima la Subsección B que la situación jurídica particular y concreta del demandante en materia prestacional, fue definida a través de las resoluciones demandadas, esto es, resoluciones 000591 y 000714 de 1999, mediante las cuales la entidad reconoció y ordenó el pago de la indemnización por disminución de la capacidad laboral<sup>18</sup>, 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<sup>19</sup>, dichos actos no consolidaron el derecho prestacional con el reconocimiento de la indemnización por disminución de la capacidad laboral.

Teniendo en cuenta lo anterior, precisa la Subsección B, que el demandante acertó al momento de integrar el petitum con los actos definitivos que resolvieron su situación jurídica prestacional por la disminución de su capacidad laboral, teniendo en cuenta que las pretensiones están dirigidas a obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez y al mismo tiempo el "reajuste" de la indemnización que le fue reconocida.

Con tal entendimiento se llega a la conclusión en el caso concreto, que si la pretensión del demandante es el reconocimiento de una pensión por invalidez, la individualización de los actos demandados fue acertada, toda vez que la Armada Nacional definió la situación prestacional del demandante, respecto a la disminución de su capacidad sicofísica, a través de las resoluciones que se demandaron, las cuales tienen carácter definitivo y son susceptibles de control jurisdiccional. "

De esta manera, para efectos de las pretensiones tanto de la reliquidación de la indemnización por incapacidad relativa y permanente, como del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, se tenía que haber demandado la Resolución No. 212234 del 06 de mayo de 2016 proferida por la Dirección de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional a través de la cual reconoció y ordenó el pago de la indemnización por disminución de la capacidad laboral; la cual si bien en principio fue objeto de una pretensión en la demanda inicial<sup>20</sup>, con posterioridad y ante la inadmisión de la demanda fueron cambiadas las pretensiones por parte del actor, sustrayendo del conocimiento de la jurisdicción la resolución 212234 del 06 de mayo de 2016, que

<sup>18</sup> Estima la Sala, que la citada compensación se refiere a la indemnización a forfait la cual contempla una serie de reconocimientos patrimoniales de naturaleza especial para aquellos casos en los que los miembros de entidades estatales, como el Ejército Nacional o Policía Nacional, sufren lesiones o mueren en cumplimiento de su deber o con ocasión del servicio. Y ello es así, por la naturaleza misma de las funciones de defensa y seguridad del Estado, que representan un alto riesgo para la vida y la integridad de quienes se dedican a tales labores.

Sobre este tema, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación<sup>1</sup> ha sido reiterada en el sentido de señalar, que la ley ha consagrado un régimen de indemnización predeterminada o a forfait, como lo denominan los franceses, para los casos de muerte o lesiones en servicio activo simplemente, en actos comunes de servicio o en actos especiales, extraordinarios o eminentes de servicio, régimen del cual se ocupan entre otras disposiciones, los Decretos 2338 de 1971 y 094 de 1989 que responden a la idea de riesgo o accidente de trabajo, sin consideración a la culpa o falla del servicio.

<sup>19</sup> Artículo 21 Decreto 094 de 1989.

<sup>20</sup> Folio 2, cuaderno principal

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Expediente: 50001-33-33-002-2016-00426-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
EAMC

conforme a lo indicado en esta providencia constituye el acto administrativo que era objeto de control judicial.

### 5. Caso concreto

La caducidad de la acción es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto, el simple paso del tiempo implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado. Así las cosas, tratándose de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, como la que aquí se promovió, el literal d) numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece como término de caducidad el plazo de cuatro (04) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto según el caso, señalando como excepción, en el literal c) numeral 1 *ibídem*, los actos que reconozcan prestaciones periódicas los cuales podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, sin que haya lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Hecha la precisión de carácter normativo antes citada, se observa en el *sub judice* que la demanda inicialmente presentada, si bien denotaba que las pretensiones carecieron de precisión y claridad, pudo ser admitida por el *a quo* dadas las facultades interpretativas otorgadas al juez en aras de facilitar el acceso a la administración de justicia.

Lo anterior, toda vez que en dicho escrito se atacó, en término, el acto administrativo definitivo que resolvió la situación jurídica prestacional del actor por la disminución de su capacidad laboral, es decir, la demanda fue dirigida contra la Resolución No. 212236 del 06 de mayo de 2016, la cual fue notificada personalmente el día 1° de junio de 2016<sup>21</sup>.

En tales condiciones, se tiene que los cuatro meses para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y solicitar su nulidad con el consecuente restablecimiento del derecho, vencerían el 2 de octubre de 2016, pero como compareció ante el Ministerio Público el 29 de septiembre de 2016<sup>22</sup>, a fin de agotar el requisito de procedibilidad de conciliación, este término fue suspendido<sup>23</sup>, razón por la que le quedaban tres (3) días en su favor para completar los 4 meses de que trata el literal d) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Visto lo anterior, se observa que la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial expedida por la Procuraduría 94 Judicial I para asuntos administrativos de Villavicencio es del 28 de noviembre de 2016, entonces el término para presentar la demanda vencía el 1° de diciembre de 2016, pero fue presentada el mismo 28 de noviembre de 2016<sup>24</sup>, por lo que fue presentada oportunamente.

<sup>21</sup> Folios 20 y 21

<sup>22</sup> Folio 38

<sup>23</sup> Ver artículo 3° del Decreto 1716 de 2009. «Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso...»

<sup>24</sup> Folio 40

No obstante, el proceder del Juzgado de origen fue inadmitir la demanda al considerar que las pretensiones debían ser readecuadas, al no ser los actos administrativos acusados, un acto complejo, criterio compartido por la Sala conforme lo expuesto en acápite precedente, en consecuencia, la parte actora procedió a la subsanación elevando pretensiones encaminadas a obtener la reliquidación de la indemnización por invalidez que le fue cancelada de acuerdo con la disminución de capacidad laboral que resulte probada en el proceso, y, de manera subsidiaria, dada la expresión de "*si a ello hubiere lugar*", que se le reconozca la pensión por el mismo concepto; lo cual requiere a través de la declaratoria de nulidad de lo que nuevamente consideró como un acto administrativo complejo, compuesto por: *i*) Informe Administrativo por Lesiones No. 24 del 28 de agosto de 2007, *ii*) Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007 y *iii*) Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No.6017TML15-2-497 MDNSG-TML-41.1. del 05 de octubre de 2015, es decir, sin la inclusión de la Resolución No. 212236 del 06 de mayo de 2016.

Al respecto, se tiene que lo solicitado en el auto inadmisorio de la demanda fue que la parte demandante procediera a escindir las pretensiones de la demanda de acuerdo a la naturaleza de lo requerido, toda vez que, en cuanto a la solicitud de reliquidación de la indemnización otorgada, se tiene que si bien el monto reconocido se origina en la calificación del porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica e índices de lesiones contenidos en los actos calificativos, posteriormente la prestación se concedió a través de la Resolución No. 212234 de 06 de mayo de 2016 expedida por la Dirección de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional, la cual constituye en sí el acto administrativo que debió ser acusado para obtener el reajuste de la indemnización requerida, y se observa que en el escrito de subsanación de la demanda este no fue demandado, lo que conllevaría a la declaratoria de ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la pretensión de la reliquidación de la indemnización por disminución de la capacidad laboral.

En este orden de ideas, estima la Sala que el demandante erró al momento de integrar el *petitum* sin la inclusión del acto definitivo que resolvió su situación jurídica prestacional por la disminución de su capacidad laboral, para las dos pretensiones presentadas, es decir, tanto el reconocimiento de la pensión de invalidez como el reajuste de la indemnización que le fue reconocida.

Por consiguiente, no se comparte lo indicado por la juez de primera instancia en cuanto indicó que había operado la caducidad de la acción respecto de los actos administrativos contenidos en el Acta de Junta Médica Laboral No. 21033 del 11 de octubre de 2007 y el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. N° 6017TML15-2-497 MDNSG-TM-41.1 del 05 de octubre de 2015, pues como se indicó estos no son los actos que definen la situación jurídica del demandante y en consecuencia no son materia de control judicial en sede lo contencioso administrativo, por lo que no había lugar a analizar los términos de caducidad respecto de ellos, sino de la resolución 212234 del 06 de mayo de 2016, cuya pretensión de nulidad fue eliminada al corregir la demanda, pero que en principio si había sido demandada, encontrándose dentro del término oportuno para ello.

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Expediente: 50001-33-33-002-2016-00426-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
EAMC

En efecto, si bien es cierto que, considerado únicamente el escrito de subsanación, la demanda que se estudia va encaminada a obtener un aumento en el porcentaje de disminución de la capacidad laboral o el reconocimiento de la pensión, debió individualizarse la pretensión y dirigirse en contra del acto definitivo, es decir, la Resolución No. 212234 de 2016, por lo que considerarla como un acto complejo no fue acertado, y menos aún lo fue excluirla, como en efecto ocurrió en dicha subsanación, también lo es que, como se dijo, la Sala considera que la demanda inicialmente presentada pudo ser admitida por el *a quo*, en razón a las facultades interpretativas otorgadas al juez en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, el cual debió prevalecer en el presente asunto, pues el demandante pasó de tener la posibilidad de debatir sus pretensiones ante el juez natural del proceso, a ver que por algunas formalidades y falta de técnica en la demanda, que pudieron ser subsanadas por quien administra justicia, a no contar con tal posibilidad, puesto que la demanda le fue rechazada.

Ahora, comoquiera que si la decisión del Juzgado de origen fue inadmitir la demanda, se tiene que pudo ser más claro en las razones de la inadmisión, en el sentido de advertir con mayor claridad al actor que el acto definitivo y por tanto demandable era la Resolución 212234 del 06 de mayo de 2016.

Por todo lo expuesto, considera la Sala que la actuación adelantada por la Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, careció de claridad lo que pudo inducir al actor al error, en el escrito de subsanación, de sustraer de las pretensiones de la demanda el acto administrativo definitivo en el presente asunto, y que en principio si fue considerado, por lo tanto, debe dejarse sin efectos jurídicos toda la actuación desde el auto del 20 de noviembre de 2017, inclusive, y en consecuencia, se deberá remitir el expediente al Juzgado de origen, a fin de que se tomen los correctivos pertinentes, que garanticen eficazmente el derecho del actor de acceso a la administración de justicia.

En efecto, con base en el escrito inicialmente presentado y teniendo en cuenta las consideraciones del este proveído, el *a quo* deberá pronunciarse sobre la admisión de la demanda, por lo que en lo concerniente a las demás cuestiones distintas, incluido los requisitos para la admisión de la demanda, corresponden en su estudio al juez natural.

En ese sentido, como quiera que la pretensión de reconocimiento de la pensión de invalidez no fue introducida como una de las peticiones de la demanda, no podrá ser tenida en cuenta en el estudio de admisión, sin embargo, sobre este aspecto la parte actora que podrá hacer uso de la facultad de adicionar, aclarar o modificar la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del CPACA.

Por último, debe la Sala señalar que respecto del argumento de la ausencia de petición previa para el reconocimiento de la pensión, el mismo carece de solidez, en cuanto una vez expedida la resolución 212234 del 06 de mayo de 2016, la administración tomó la decisión de no reconocer la pensión porque en su entender el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral no era suficiente para el reconocimiento pensional, y en

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Expediente: 50001-33-33-002-2016-00426-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
EAMC

consecuencia ordenó el pago de la indemnización, de allí que este sea el acto demandable para obtener el reconocimiento pensional como ya se señaló, sin que sea necesario que la actora hubiera formulado petición alguna respecto de su reconocimiento pensional, pues, se reitera, con el reconocimiento de la indemnización, la entidad demandada esta decidiendo que no hay lugar al pago de la pensión.

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

**RESUELVE:**

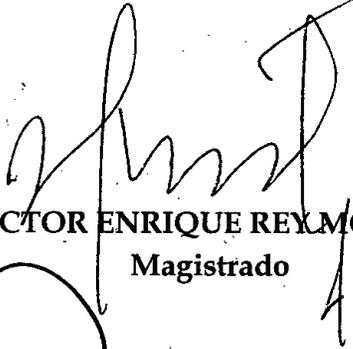
**PRIMERO. DEJAR** sin efecto la actuación judicial adelantada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, desde el auto del 20 de noviembre de 2017, inclusive, conforme las razones expuestas en precedencia.

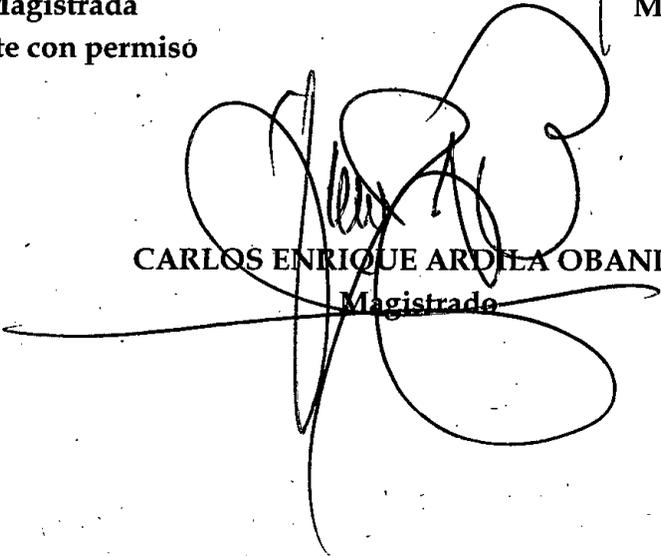
**SEGUNDO.** Por Secretaría, devuélvase el expediente al Juzgado Administrativo de origen para lo pertinente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día siete (07) de febrero de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 10 de la misma fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada  
Ausente con permiso

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado

  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado