



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50001 33 33 005 2017 00421 01**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: EFRAÍN ANDRÉS PANIAGUA GUERRERO**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por el apoderado de la parte actora, contra el AUTO del 14 de marzo de 2019, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual declaró probada la excepción de inepta demanda.

### **ANTECEDENTES**

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, con el fin de obtener la nulidad del oficio No. S-2017-032055/ARPRE-GRUPE-1.10 del 11 de julio de 2017, mediante el cual se resolvió desfavorablemente la petición de reconocimiento y pago de una pensión de invalidez.

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora solicitó que se le reconociera y pagara una pensión de invalidez.

Repartida la demanda le correspondió su conocimiento al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio<sup>1</sup>, que mediante auto del 25 de enero de 2018 admitió la demanda y ordenó notificar la mentada decisión al Director General de la Policía Nacional.

El 25 de mayo de 2018, el apoderado de dicha entidad, presentó contestación de demanda y en la misma propuso las excepciones de prescripción de mesadas y la de inepta demanda.

---

<sup>1</sup> Folio 320, C2-1ª.

Frente a la última, indicó que *"junto con la nulidad del acto administrativo señalado, se debió atacar y solicitar la nulidad de los dictámenes de los organismos médico laborales, toda vez que el contenido acá demandado, claramente es la consecuencia de los resultados en dichas valoraciones, de las cuales se pudo establecer que no le asistía el derecho pensional teniendo en cuenta que la disminución otorgada no era igual o superior al 50%"*.

En audiencia inicial celebrada el 14 de marzo de 2019, el *a quo* declaró probada la excepción de inepta demanda<sup>2</sup>.

En dicha providencia, el *a quo* adujo que atendiendo a la pretensión de reconocimiento de la pensión de invalidez, también debían demandarse las actas de calificación proferidas por la Junta Médico Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, para que se diera la proposición jurídica completa, dado que si bien en principio corresponderían a actos de mero trámite, porque únicamente determinan el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, en ocasiones tales actas *"impiden seguir adelante con la actuación administrativa, pues, a partir de las decisiones allí tomadas, el actor puede ser reubicado laboralmente cuando así quede plasmado en las recomendaciones o puede solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez, en estos eventos se convierten en acto definitivo"* y por tanto, acorde con la postura Consejo de Estado, ante su irrevocabilidad se configuran en un acto de carácter definitivo *"siendo posible en esos eventos demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa"*.

Concluyendo, que en el *sub lite* además del oficio que negó el reconocimiento de la prestación periódica, también era necesario demandar las actas proferidas por la Junta Médico Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, *"pues este último, se convirtió en acto definitivo del procedimiento administrativo"*.

Frente a esta decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación sustentándolo en la misma audiencia<sup>3</sup>, argumentando que las actas de Junta Médico Laboral y de Tribunal de Revisión Militar y de Policía son actos de trámite y no definitivos, y por consiguiente, no pasibles de control a ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pues con ellos no se concluye una actuación administrativa, como sí lo es el acto definitivo que negó el reconocimiento de invalidez, el cual debe demandarse.

En la misma audiencia ya referenciada, el *a quo* concedió el recurso de apelación previo traslado a la contraparte y al ministerio público, quienes manifestaron estar de acuerdo con la declaratoria de la excepción.

<sup>2</sup> Folios 356-359, C2-1ª.

<sup>3</sup> Folios 356-360, C2-1ª.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y el numeral 3 del artículo 243 del C.P.A.C.A., esta sala es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual declaró probada la excepción de inepta demanda.

### II. Problemas Jurídicos:

El problema jurídico principal en el presente proceso se contrae a establecer si las actas de Junta Médica Laboral siempre constituyen actos administrativos susceptibles de control judicial, y por ende, en caso de no ser demandados, estamos frente a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

### III. Tesis:

La respuesta al problema jurídico es que las actas de Junta Médica Laboral no serán los actos demandables, por ser de mero trámite o preparatorios, cuando con posterioridad a ellos la administración profiera un acto definitivo que resuelva la situación jurídica del interesado.

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

Haciendo un recuento jurisprudencial sobre éste tema, encontramos que para el año 2004<sup>4</sup> el Consejo de Estado se pronunció sobre el recurso de apelación en una sentencia en la que el *a quo* se declaró inhabilitado para adoptar pronunciamiento de fondo sobre los actos demandados correspondientes a las actas de Junta Médica Laboral y de Tribunal Médico de Revisión Militar y Policía, por ser "*actas médicas las cuales no son demandables ante esta jurisdicción por tratarse de actos de trámite que solamente pueden dar lugar al reconocimiento de indemnización y/o pensión y al retiro del servidor en razón de su inaptitud para laborar.*", es decir, que no contienen una decisión definitiva.

Allí, la corporación confirmó la decisión, argumentando que en el caso concreto "*La actuación que dio origen a la actual demanda no culminó, realmente, con las Actas demandadas, pues dentro del mismo expediente se observa la existencia del acto administrativo por medio del cual se reconoce y ordena el pago de una indemnización con base en el Acta*".

<sup>4</sup> Consejo de Estado. SCA. Sección Segunda. Subsección B. CP: Tarsicio Cáceres Toro. Sentencia del 9 de diciembre de 2004. Rad. 05001-23-31-000-1995- 00310-01(1488-04). Actor: Antonio Ricaurte Sánchez Mona.

Por ende, *"En este caso se concluye que hay ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la acusación en nulidad de las actas médicas demandadas, dado que ellas no contienen la voluntad administrativa respecto del derecho reclamado en el proceso y por lo tanto no son justiciables directamente. Se precisa que en esta clase de controversias se enjuicia el acto decisorio y en el proceso se confrontan las actas médicas con las pruebas que se hayan aportado para resolver en el fondo pero, se repite, la acusación en nulidad es respecto de la decisión administrativa sobre el presunto derecho reclamado."* (Subraya fuera del Texto).

En el año 2007<sup>5</sup>, la sección segunda, resolviendo un recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda, por cuanto se demandaron las actas de Junta Médica Laboral y de Tribunal Médico de Revisión Militar y Policía sin agotar la vía gubernativa, esto es, sin provocar el pronunciamiento de la entidad en cuanto al derecho pensional del actor, dijo que *"con la decisión que tomó el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, se considera agotada la vía gubernativa y se abre la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa."*, es decir que *"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."*

Así pues, en definitiva concluyó en esa oportunidad que *"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."*

Posteriormente, en el 2012<sup>6</sup>, manteniendo esta misma tesis, la subsección A, resolvió un recurso de apelación contra la sentencia que declaró probada la ineptitud de la demanda, por cuanto los actos demandados (Actas de Junta Médico Laboral y de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía ) eran de mero trámite y por ende no podían ser enjuiciados ante la jurisdicción, argumentando que aquellos *"son actos definitivos en la medida en que impiden seguir adelante con la actuación; por tanto, si el acto en mención frena al afectado para solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez, como sucede en este caso, no se le puede dar el calificativo de simple acto de trámite.... En ese orden, con la decisión que tomó el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, se considera agotada la vía gubernativa y se abre la posibilidad de acudir entonces ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."*

<sup>5</sup> Consejo de Estado. SCA. Sección Segunda. CP: Alfonso Vargas Rincón. Auto del 16 de agosto de 2007. Rad: 25000-23-25-000-2003-04450-01(1836-05) actor: Oscar Javier Martínez Galvis.

Al respecto también puede verse la providencia del 11 de noviembre de 2010. CP: Gerardo Arenas Monsalvé. Rad: 76001-23-31-000-2007-01376-01(1408-09). Actor: Walter Enrique Pérez

<sup>6</sup> Consejo de Estado. SCA. Sección Segunda. Subsección A. CP: Alfonso Vargas Rincón. Sentencia del 22 de marzo de 2012. Rad: 73001-23-31-000-2002-92320-01(1033-07). Actor: Ismael González Aranda

Para el año 2014<sup>7</sup>, trayendo a colación el auto del 2007, la corporación sostuvo que en algunos casos, las actas de Junta Médico Laboral y de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía constituyen un acto definitivo precisamente porque impiden continuar la actuación administrativa, siendo ese caso concreto uno de ellos, por cuanto "a partir de éstos, el demandante podía ser reubicado laboralmente siempre que incluyera tal recomendación o lograr el reconocimiento de la indemnización o en su defecto de la pensión."

En el año 2016<sup>8</sup>, el Consejo de Estado, en cuanto a este tema adujo lo siguiente:

*"Sobre la naturaleza de los actos expedidos por la junta médica laboral y el tribunal médico laboral, la Subsección B 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>9</sup>.*

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

(...)

*Así las cosas, la Subsección B, 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>10</sup>.*

*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 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>11</sup>, y no a través de las actas**

<sup>7</sup> Consejo de Estado. SCA. Sección Segunda. Subsección B. CP: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Sentencia del 20 de marzo de 2014. Rad: 08001-23-31-000-2004-02106-01(319-13). Actor: Over Augusto Santiago Murcia.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. SCA. Sección Segunda. Subsección B. CP: César Palomino Cortés. Sentencia del 8 de septiembre de 2016. Rad: 13001-23-31-000-1999-01525-01(1835-11). Actor: Jorge Elías Flórez Herrera.

<sup>9</sup> sentencia de 30 de enero de 2014, Rad:50001-23-31-000-2005-10203-01(1860-13), CP. Bertha Lucía Ramírez de Páez (e).

<sup>10</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>11</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 POLICÍA nacional ó 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

**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>12</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."*

Así las cosas, del anterior recuento jurisprudencial, la sala concluye que ha sido pacífica la posición de la sección segunda del Consejo de Estado desde el año 2007 en entender que las actas de Junta Médico Laboral y de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía son actos de mero trámite o preparatorios, siempre que con posterioridad a ellos la administración haya proferido el acto definitivo que resuelve la situación jurídica del interesado, pues en este evento, será éste el acto a demandar.

Contrario sensu, si tales actas impiden que el interesado obtenga un pronunciamiento posterior en el que se resuelva su situación prestacional, entonces, aquellas pierden el calificativo de acto de trámite y se convierten en actos definitivos que puede ser enjuiciadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Luego, es en cada caso particular con el acervo probatorio allegado que el Juez debe verificar si las actas de Junta Médico Laboral y de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía fungen como actos de trámite o definitivos, para así tomar la decisión que en derecho corresponda dependiendo de la etapa procesal en que se encuentre el asunto, pues no se olvide que el numeral quinto del artículo 180 del CPACA señala que en la fase de saneamiento en la audiencia inicial "el juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias", y la ineptitud sustantiva de la demanda conlleva a fallo inhibitorio, lo que difiere de la excepción previa

---

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>12</sup> artículo 21 decreto 094 de 1989.

referida en el numeral quinto del artículo 100 del CGP sobre ineptitud pero "*por falta de los requisitos o por indebida acumulación de pretensiones*".

En el *sub examine* tenemos que el señor EFRAÍN ANDRÉS PANIAGUA GUERRERO fue retirado del servicio mediante Resolución No. 04345 del 6 de noviembre de 2013, por la disminución de la capacidad psicofísica<sup>13</sup>.

Dicha pérdida de la capacidad psicofísica, fue registrada en la Junta Médico Laboral No. 4103 del 20 de noviembre de 2012, ratificada por el Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 5470 del 27 de septiembre de 2013, en la que determinó como afectación sufrida por el demandante: trastorno afectivo bipolar. Por estas afecciones el demandante tuvo una disminución de la capacidad laboral del 31.71%.

Se evidencia que mediante petición sin fecha, recibida por correo certificado por la entidad demandada el 7 de junio de 2017, el demandante solicitó el reconocimiento de la pensión de invalidez, la cual fue respondida mediante Oficio No. 032055 del 11 de julio de 2017, negando la prestación periódica solicitada dado que al señor PANIAGUA GUERRERO solo le fue reconocido una "*disminución de la capacidad total del 38.20%*".

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto en precedencia sobre la naturaleza del acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 5470 del 27 de septiembre de 2013, tenemos que en este asunto, aquellas, contrario a lo expuesto por el *a quo*, son un acto de mero trámite, por cuanto el interesado continuó la actuación administrativa para obtener la decisión de la administración en cuanto al reconocimiento de la pensión de invalidez.

Lo anterior teniendo en cuenta que con posterioridad a la expedición de dicha acta el actor solicitó ante la demandada el reconocimiento de la pensión de invalidez, sobre lo cual obtuvo una respuesta negativa, lo que significa que la actuación administrativa no fue trunca por el contenido del acta de calificación del Tribunal Médico Laboral, como para concluir que tal acto debía ser demandado, pues el trámite continuo su curso por voluntad del actor, hasta configurar el pronunciamiento de la administración negando lo pedido el 7 de junio de 2018.

Así las cosas, se concluye que en el presente asunto no se encuentra probada la excepción de inepta demanda, toda vez que la parte demandante acusó el acto que resolvió definitivamente la petición de reconocimiento de la pensión de invalidez, sin que fuera necesario que se demandaran las actas de calificación por ser actos anteriores a aquel, que no impidieron que la actuación administrativa continuara, pues la parte demandante logró el pronunciamiento de la administración con posterioridad a esta,

<sup>13</sup> Folio 29, C1-1ª.



razón por la cual la sala revocará la decisión adoptada por el Juez Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por las razones expuestas en la presente providencia.

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

### RESUELVE

**PRIMERO:** **REVOCAR** el auto proferido en audiencia del 14 de marzo de 2019, que declaró probada la excepción de ineptitud de la demanda, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el 28 de marzo de 2019, según acta No. 019.



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**



**TERESA HERRERA ANDRADE**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**