

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

SALA DE DECISIÓN N° 5

Villavicencio, once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Auto interlocutorio No. 888

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
DEMANDANTE: ALEXANDER YUSTI
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA
NACIONAL
EXPEDIENTE: 50001-33-33-007-2016-00425-01
TEMA: INEPTA DEMANDA

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante; contra el auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial llevada a cabo el 21 de febrero de 2018, por medio del cual, se declaró probada de la excepción de inepta demanda propuesta por la entidad demandada y se dio por terminado el proceso¹.

I. Antecedentes:

1. La demanda

Alexander Yusti, instaura por intermedio de su apoderada, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, pretendiendo la nulidad de la Resolución No. 01668 de 21 de abril de 2016, por el cual se le retiró del servicio activo de la Policía Nacional por disminución de la capacidad psicofísica.

Como consecuencia de lo anterior, se ordene a la entidad demandada el reintegro del señor Alexander Yusti al cargo que ocupaba al momento de ordenarse el retiro del servicio sin solución de continuidad, como el

¹ Folio 114-117, C1

reconocimiento y pago de todos los sueldos con los aumentos legales anuales y prestaciones sociales dejados de percibir entre el retiro y el reintegro.

Se reconozca el equivalente a 150 SMLMV por concepto de indemnización por perjuicios morales.

2. Contestación de la demanda - Excepción de inepta demanda²

El apoderado de la Policía Nacional dentro del escrito de contestación de la demanda propuso la excepción de inepta demanda, argumentando que la parte actora debió demandar no solo la nulidad de la Resolución No. 01668 de 21 de abril de 2016, sino también la del acta de la Junta Médico Laboral No. 4900 de 02 de diciembre de 2014 y el acta de Tribunal Médico Laboral y de Revisión Militar TML 15-2-704 de 04 de febrero de 2016, pues a través de la referida resolución solo se materializa lo ordenado por la Junta y el Tribunal Médico Laboral.

A su vez, refirió que para el efecto, debió aportar con la demanda dictamen pericial ya sea de los mismos organismos médicos del Ministerio de Defensa o de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, o en su defecto, solicitar el decreto de la prueba en el escrito de demanda.

3. Auto apelado³

En el desarrollo de la audiencia inicial, La Jueza Séptima Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio declaró probada la excepción de inepta demanda propuesta por la entidad demandada, por los siguientes motivos:

Considera que en las decisiones de retiro por discapacidad psicofísica, se genera el denominado acto complejo, conformado por las actas de la Junta y Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, cuando aquella es objeto de recurso de impugnación, como parte integral de la Resolución que profiere finalmente la administración que retira del servicio al funcionario.

Por lo que, en el caso, al no ser demandadas las mismas sino solo el acto definitivo, sostiene que el acto no se individualizó conforme lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA y como la justicia es rogada, la sentencia no puede decidir la nulidad del acto que le sirvió de sustento y por ende, se configura la excepción de inepta demanda.

² F. 90, C1

³ F.114-117, C1

4. Recurso de apelación⁴

El apoderado de la parte demandante en el curso de la audiencia inicial, indicó que las actas de la Junta y Tribunal Médico Laboral son actos de trámite porque son conceptos médicos y por ende, no son susceptibles de control judicial; en su criterio, el único acto a demandar es la Resolución No. 01668 de 21 de abril de 2016, por ser el acto que define la situación jurídica del demandante, esto es, lo retira del servicio.

Adicionalmente, expone que en la demanda se cuestiona es el retiro del actor, en nada se refiere a la disminución de la capacidad psicofísica con la cual se calificó al demandante en las actas médicas, se pretende su reintegro y reubicación, sin que se discuta el porcentaje de incapacidad laboral, por ello no era necesario demandar la nulidad de las referidas actas.

5. Traslado del recurso de apelación.

El apoderado de la entidad demandada sostuvo que se encontraba conforme con la decisión tomada por el Juzgado de Primera Instancia, pues si bien el acto administrativo que lo retira del servicio es la Resolución No. 01668 de 21 de abril de 2016, la misma se encuentra fundamentada en las actas de la Junta y Tribunal Médico Laboral en las cuales se declaró como un funcionario no apto sin reubicación, siendo a través de la resolución que se materializa la decisión de retiro⁵.

II. Consideraciones de la Sala

1. Competencia

Según el artículo 180 numeral 6° y 153 del CPACA, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia pública celebrada el 21 de febrero de 2018, mediante el cual declaró probada la excepción de inepta demanda y terminado el proceso.

2. Problema jurídico

En este caso, la discusión planteada se concreta en determinar si hay lugar a declarar probada la excepción de inepta demanda por indebida individualización del acto acusado, por no haberse incluido en la demanda la nulidad del Acta de la Junta Medico Laboral No. 4900 de 02 de diciembre de

⁴ F. 118, C1, Cd. Audiencia Inicial, Minuto 11:33 a 17:32

⁵ F. 118, C1, Cd. Audiencia Inicial, Minuto 17:52 a 19:57

2014 y el Acta del Tribunal Médico Laboral y Revisión Militar TML 15-704 de 04 de febrero de 2016.

3. Resolución del problema jurídico

Para resolver, el Tribunal considera necesario hacer en primer lugar un análisis jurídico sobre la excepción de inepta demanda y a su vez, sobre el control judicial de las actas médico laborales en los casos de retiro por disminución de la capacidad psicofísica, para concluir en el caso concreto conforme la situación fáctica probada, si el hecho que la demandante no hubiere incluido las actas médico labores en el escrito de demanda, estructura la exceptiva ya referida.

▪ Excepción previa de inepta demanda

Respecto de la excepción previa de inepta demanda, el Consejo de Estado en varias oportunidades ha sostenido que esta exceptiva solo procede por falta de requisitos formales e indebida acumulación de pretensiones y que al encontrarse falencias formales, en lugar de acudir a esa denominación, en lo posible debe utilizarse las herramientas que los estatutos procesales prevén para tal efecto, tal como el saneamiento, ordenar corregir la demanda o dejar sin efecto el auto admisorio para proceder al rechazo de la misma.⁶

En providencia de 21 de abril de 2016, precisó:

“... conforme lo expuesto se evidencia cómo la actual legislación procesal confiere al funcionario judicial diferentes herramientas que permiten superar esos obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar a lo que otrora se denominaba una ineptitud sustancial de la demanda, que conllevaba al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada en la forma referida, y/o a fallos inhibitorios. Veamos:

a- En efecto, se deberá rechazar la demanda cuando se encuentra que los actos enjuiciados no son susceptibles de control judicial (Art. 169 núm. 3 ib.), causal cuyo sustento se utilizaba antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 como configuradora de la denominada “*Ineptitud sustancial o sustantiva de la demanda*”;

b- Inadmitir la demanda para que se corrijan defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones ya sea por su indebida

⁶ Auto Interlocutorio O-357-2018 Expedido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con Ponencia del Consejero de Estado Dr. William Hernández Gómez dentro del proceso con radicado No. 50001-23-33-000-2013-00185-01, Radicado Interno No. 5170-2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández; Bogotá, D.C. 15 de enero de 2018; Radicación No. 11001-03-15-000-2017-03032-00 (AC); Actor: Lubar Quintero Melo; Demandado: Tribunal Administrativo del Magdalena.

formulación o acumulación. (Art. 170 del CPACA). Bajo esta medida pueden quedar cobijadas entre otras situaciones, las siguientes:

- Si no se aportan anexos requeridos con la demanda.
- En caso de que los actos demandados y los que realmente afecten la situación demandada no concuerden, ello en aras de la garantía del acceso a la administración de justicia.
- Si se presenta indebida acumulación de pretensiones o indebida formulación del *petitum*.
- Si no se formula concepto de violación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda”⁷ (Resaltado fuera de texto).

Postura reiterada en providencia de 26 de julio de 2018, en los siguientes términos:

“Ello, toda vez que sólo es viable proponer y declarar próspera la excepción previa de «ineptitud de la demanda por la falta de cualquiera de los requisitos formales» o «por la indebida acumulación de pretensiones» y en relación con otras situaciones se debe acudir a las demás excepciones previas establecidas en el artículo 100 del Código General del Proceso, sin que haya vocación para realizar una denominación en términos diferentes a los señalados por la ley.

Así mismo, se recalcó que al encontrarse otras falencias que otrora han servido como sustento para la declaratoria de una «ineptitud sustantiva de la demanda», en lugar de acudir a esa denominación se deben utilizar las herramientas que los estatutos procesales prevén para tal efecto, tal como se analizó extensamente en el auto en cita, esto es, aquellos mecanismos de saneamiento como por ejemplo ordenar corregir la demanda o dejar sin efecto el auto admisorio para proceder al rechazo de la misma en atención a la causal legalmente prescrita para el efecto.”⁸

Conforme a la jurisprudencia transcrita, en uso de las facultades procesales que la Ley le otorga, el Juez o Magistrado Sustanciador del proceso con el propósito de evitar que el proceso se vea frustrado por obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada, y/o a fallos

⁷ Providencia de abril 21, de 2016. Sección Segunda – Sub Sección “A”. CONSEJERO PONENTE: William Hernández Gómez. Expediente núm.: 47-001-23-33-000-2013-00171-01.

⁸ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN A; Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018); Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02826-01(0937-17); Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA; Demandado: FRANCISCO FERNEY SÁNCHEZ.

inhibitorios, cuenta con mecanismos o herramientas para sanear defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones de la misma, como lo es la inadmisión.

Nótese que entre otros defectos formales que dan lugar a la inadmisión del medio de control, expuestos en el texto jurisprudencial citado, se encuentra el de falta de correspondencia entre el acto demandado y el que realmente afecta la situación demandada, como la indebida formulación del petitum.

- Control judicial de las actas medico laborales en los casos de retiro por disminución de la capacidad psicofísica.

La jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha determinado que los actos expedidos por la Junta Médico Laboral y el Tribunal Médico Laboral por regla general son actos de trámite o preparatorios al acto definitivo, en tanto que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, solo 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.

De manera excepcional, ha considerado que son actos definitivos cuando impiden seguir adelante con la actuación, verbi gracia, en los asuntos de reconocimiento y pago de pensión de invalidez, cuando los actos expedidos por la Junta Médica Laboral y recurridos ante el Tribunal Médico Laboral, determinan una incapacidad inferior a la requerida para tener derecho a dicha prestación, en la medida que impiden seguir adelante con la actuación.

Por el contrario, en el caso de retiro del servicio por disminución de la capacidad psicofísica, en providencia de 17 de abril de 2013, señaló:

“Lo solicitado en este caso es la nulidad del acto de retiro y el reintegro al servicio, no obstante no puede descartarse que tales actas fueron el fundamento para la decisión final en donde se expresó la voluntad de la administración de retirar al actor como Agente de la Policía Nacional, pero con las mismas no se puso fin a una actuación administrativa que hubiera decidido de fondo la situación del señor GONZALEZ PALACIO y además, fueron modificadas por un acta posterior¹⁰.

⁹ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN “B”; Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS; Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).; Radicación número: 13001-23-31-000-1999-01525-01(1835-11); Actor: JORGE ELÍAS FLÓREZ HERRERA; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL

¹⁰ A través de Acta de la Junta Médico Laboral de 12 de junio de 2003, se señaló que el actor contaba con total de incapacidad laboral del 79.91% que le clasificaba como no apto para el servicio (fl. 282-283)

Además, no puede predicarse, que junto con las Actas de 2000 - 2001, se traten de un acto complejo pues, el demandar el dictamen realizado por la Junta Médica Laboral o por el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía, encamina la acción a la determinación de la pérdida de capacidad laboral, a efectos de obtener una prestación económica, caso disímil a éste y en cambio, a lo que se ciñe ésta acción es al reintegro al servicio policial, de acuerdo a la pretensión principal de nulidad de la Resolución No.02590 de 22 de octubre de 2002.

Así pues al considerarse que no se necesita de los mencionados actos para la integración del acto de retiro, es claro que el único acto demandado se trata de la Resolución No. 02590 de 22 de octubre de 2002, cuya pretensión de restablecimiento solo puede ser la de reincorporación al servicio, reintegro y pago de sumas dejadas de percibir.”¹¹

De manera que, si bien las actas son el fundamento para el retiro del servicio por disminución de la capacidad psicofísica, teniendo en cuenta que en los casos de reintegro no se discute la determinación de la pérdida de la capacidad laboral, se concluye que dichos actos no ponen fin a la actuación administrativa y por tanto, no se necesita demandar su nulidad para la integración del acto de retiro.

- Caso concreto

En el presente asunto, el Juzgado de Primera Instancia acogió la exceptiva de inepta demanda propuesta por la entidad demandada y dio por terminado el proceso, al considerar que no se individualizó el acto administrativo complejo en tanto que no se demandó la nulidad del Acta de la Junta Médico Laboral No. 4900 de 02 de diciembre de 2014 y el Acta del Tribunal Médico Laboral y Revisión Militar TML 15-2-704 de 04 de febrero de 2016, actos que integran la Resolución No. 01668 de 21 de abril de 2016, por la cual se retiró del servicio al demandante.

Para la Sala, el auto recurrido debe ser revocado, como lo solicitó el recurrente, conforme los argumentos que se pasan a exponer:

Principalmente es menester aclarar, que conforme el criterio jurisprudencial acogido, la exceptiva de inepta demanda solo procede por falta de requisitos formales e indebida acumulación de pretensiones y que al encontrar el Juez

¹¹ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION SEGUNDA; SUBSECCION "A"; Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN; Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).; Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00716-01(1330-12); Actór: JAMES ERNESTO GONZALEZ PALACIO; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

falencias formales diferentes a aquellas, debe acudir a las herramientas que los estatutos procesales prevén para tal efecto.

Para el caso de la indebida individualización de pretensiones, que reprocha el *a quo*, aquella contaba con la herramienta de la inadmisión de la demanda o incluso con la etapa de saneamiento de la audiencia inicial, para otorgarle a la parte actora la posibilidad de incluir dentro de sus pretensiones la nulidad de las referidas actas médico laborales, con el propósito de evitar que el proceso se viera frustrado por obstáculos de orden procesal o sustancial que dieran lugar al rechazo o al decreto de la referida exceptiva; actuación procesal que se echa de menos dentro del proceso y por ende, su omisión desconoce el derecho fundamental de efectivo acceso a la administración de justicia, al impedirle a la parte interesada sanear las irregularidades advertidas por el Despacho judicial.

Ahora, sumado a que no se le entregó a la parte demandante la posibilidad de corregir la demanda, se advierte que no era necesaria la inclusión de nulidad de las actas médico laborales en las pretensiones de la demanda como lo insinuó el apoderado de la entidad demandada en la exceptiva propuesta y lo decidió el Juzgado de Primera Instancia, pues tal y como lo consideró el Consejo de Estado en la sentencia de 17 de abril de 2013, ya citada, no puede hablarse en los asuntos de reintegro por retiro del servicio por disminución de la capacidad psicofísica de un acto complejo compuesto por las actas y el acto administrativo de retiro, ya que lo discutido no es la pérdida de la capacidad laboral sino la decisión de la institución castrense de retirarlo del servicio, pronunciamiento que es emitido directamente por el Ministerio de Defensa - Dirección General de la Policía Nacional.

Adicionalmente, se evidencia que si bien el artículo 22 del Decreto 1796 de 2000 prevé que las decisiones de la Máxima Corporación en Salud de las fuerzas Armadas de Colombia, son obligatorias e irrevocables, y contra ellas sólo proceden las acciones judiciales pertinentes, se itera, que en el presente caso la parte actora no pretende su declaratoria de nulidad sino exclusivamente del acto por el cual se le retiró del servicio al señor Alexander Yusti; de otro lado, conforme el concepto de violación, no se encuentra que la parte demandante manifieste algún desacuerdo con la decisión de la Junta y el Tribunal Médico Laboral.

En consecuencia, como el acto que definió la situación jurídica del actor (el retiro del servicio), fue la Resolución No. 01668 de 21 de abril de 2016, siendo las actas médico laborales los actos preparatorios que sirvieron de base para

que la entidad demandada tomara la decisión de retiro, sin que se cuestione su legalidad, no son susceptibles de control judicial y por tanto, no es necesaria su integración con el acto acusado de nulidad por el demandante como lo consideró el Juzgado de Primera Instancia, por lo que al no encontrarse probada la excepción de inepta demanda, se revocará el auto recurrido y se ordenará al *a quo* que continúe el proceso en la etapa procesal correspondiente.

En mérito de lo expuesto se,

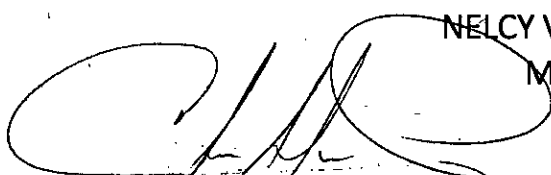
RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto del 21 de febrero de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y en su lugar, se ordena al Juzgado de Primera Instancia continúe el proceso en la etapa procesal correspondiente, conforme lo expuesto en la parte motiva.

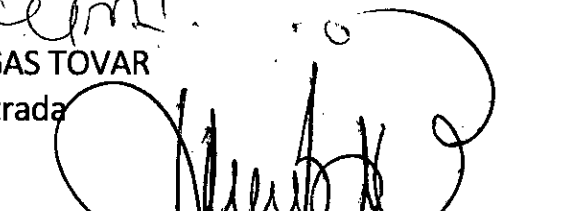
SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiado y aprobado por la Sala de Decisión No. 5 el 11 de diciembre de 2019, mediante Acta No. 068


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado