



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>50001 33 33 009 2019 00278 01</b>
<b>M. DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MARTÍN JOSÉ ORTIZ BETANCUR</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN – MINDEFENSA – POLICÍA NACIONAL</b>

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO del 18 de diciembre de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó la demanda<sup>1</sup>.

### **ANTECEDENTES**

Concorre ante esta jurisdicción MARTÍN JOSÉ ORTIZ BETANCOURTH en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL. Pretende el demandante que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- (i) *Decisión de la CALIFICACIÓN INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIÓN No.057/2016 de fecha 6 de agosto de 2016, emanado del Comando de la Policía Metropolitana de Villavicencio-Meta.*
- (ii) *De la decisión de fecha 04 de marzo de 2019, que desató el recurso de apelación interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó, emanada de la Dirección General de la Policía Nacional.*

A título de restablecimiento del derecho, pide que se ordene a la Dirección de Sanidad de la institución demandada, para que le realice los exámenes médicos tendientes a definir su situación médico laboral o incapacidad definitiva, para que logre acceder al 100% de su salario mensual atendiendo que las lesiones se produjeron en el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo.

---

<sup>1</sup> Ver en TYBA documento 50001333300920190027800\_ACT\_AUTO RECHAZA DE PLANO\_30-06-2020 5.31.52 P.M..PDF dentro de la actuación AUTO RECHAZA DE PLANO con fecha y hora de registro 30/06/2020 5:32:01 P.M. de la primera instancia.

Repartida la demanda ante los Jueces Administrativos del Circuito de Villavicencio, correspondió su conocimiento al Juzgado Noveno Administrativo, el cual mediante auto del 18 de diciembre de 2019 resolvió rechazar la demanda por haber ocurrido la caducidad, según lo indicó en la parte resolutive.

No obstante, en las consideraciones adujo la juez de instancia que los actos demandados no son actos definitivos, conforme a la definición prevista en el artículo 43 del CPACA., y solo las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible continuar esa actuación son susceptibles de control de legalidad.

Su afirmación la apoyó en el concepto No. 1158 del 22 de abril de 2004, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que al analizar la naturaleza del informe administrativo por lesiones, concluyó que se trata de un acto preparatorio, que por tanto no es susceptible del control judicial por parte de esta jurisdicción.

La anterior decisión, fue notificada por estado electrónico el 19 de diciembre de 2019<sup>2</sup>, habiendo sido recurrida el 15 de enero de 2020 por el apoderado del demandante<sup>3</sup>, quien manifestó su inconformidad únicamente en los siguientes términos:

### **ARGUMENTOS DE INCONFORMIDAD:**

**En primer lugar, este profesional del derecho considera que no está justada a derecho su decisión al declarar la caducidad motivo por el cual rechaza la demanda como lo afirma en el numeral primero de la parte resolutive poniendo fin al proceso.**

**No puede al A quo, realizar una motivación de la decisión en el sentido de que el acto administrativo no es definitivo, sino que se trata de un acto preparatorio y resolver el rechazo de demanda por caducidad, es un contrasentido argumentar una cosa y resolver otra.**

**No puede operar la caducidad de la acción administrativo como control, si se esta afirmando que el acto no es definitivo, tendría que en su lugar inadmitir la demanda a efectos de subsanarla allegando el acto definitivo, es decir, no puede de tajo cercenar el medio de control tal cual lo hace mediante auto que pone fin al proceso, incluso estaría negando la posibilidad de iniciar una nueva acción de ser procedente.**

**Si se evidencia que el acto no es definitivo no fue alegado en ningún momento por los demandados al momento de presentarse a la diligencia de conciliación prejudicial, tampoco se dijo nada por parte del procurador judicial, en consecuencia, el presente asunto de debe resolver es como corresponde en derecho y no con decisiones arbitrarias.**

<sup>2</sup> Comunicado mediante correo electrónico. Ver en TYBA documento 50001333300920190027800\_ACT\_ENVÍO COMUNICACIONES\_30-06-2020 5.33.01 P.M..PDF dentro de la actuación ENVÍO COMUNICACIONES con fecha y hora de registro 30/06/2020 5:33:08 P.M. de la primera instancia.

<sup>3</sup> Ver en TYBA documento 50001333300920190027800\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_30-06-2020 5.35.23 P.M..PDF dentro de la actuación AGREGAR MEMORIAL con fecha y hora de registro 30/06/2020 5:35:39 P.M. de la primera instancia.

Se siguió el trámite correspondiente, fijando en lista el mencionado recurso<sup>4</sup>, y en seguida mediante auto del 31 de marzo de 2020 se concede en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto con el lleno de los requisitos de ley<sup>5</sup>.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 1º del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, a través del cual se rechazó la demanda.

No obstante, en este caso es preciso señalar que la competencia del superior está delimitada por los reparos concretos efectuados en el recurso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 320 y 328 de la Ley 1564 de 2012 – C.G.P.-, aplicables por remisión expresa del artículo 306<sup>6</sup> del CPACA., que expresamente señalan lo siguiente:

**"ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN.** *El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.*

*Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.*

*/.../*

**ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** *El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.*

*Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.*

*En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.*

*El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.*

*En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia."*  
(Negritas y subraya fuera del texto)

<sup>4</sup> Ver en TYBA documento 50001333300920190027800\_ACT\_TRASLADO SECRETARIAL\_30-06-2020 5.36.35 P.M..PDF dentro de la actuación TRASLADO SECRETARIAL con fecha y hora de registro 30/06/2020 5:36:41 P.M. de la primera instancia.

<sup>5</sup> Ver en TYBA documento 50001333300920190027800\_ACT\_AUTO CONCEDE\_30-06-2020 5.40.53 P.M..PDF dentro de la actuación AUTO CONCEDE con fecha y hora de registro 30/06/2020 5:41:00 P.M. de la primera instancia.

<sup>6</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 306: "En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."

Con esta precisión, pasa la sala a ocuparse de los argumentos atrás transcritos del apelante.

## **II. Problema Jurídico:**

El problema jurídico que debe abordar la sala en el presente asunto, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a establecer si la decisión de rechazo de la demanda, en este caso, debe ser revocada por cuanto: (i) la decisión de rechazo fue por caducidad pero se sustentó en que los actos demandados no son susceptibles de control judicial; (ii) no se inadmitió previamente la demanda para que se aportara el acto definitivo; y (iii) en la etapa de conciliación prejudicial, la demandada ni el ministerio público alegaron que los actos cuya nulidad pretendió no eran definitivos.

## **III. Tesis:**

La respuesta al problema jurídico planteado es que la decisión apelada debe ser confirmada porque el rechazo de plano de la demanda en el *sub lite* resulta procedente al presentarse la causal 3 del artículo 169 del CPACA, sin que tenga incidencia alguna el error de digitación contenido en la parte resolutive de la providencia, ni que el ministerio público y la entidad demandada hubieren omitido advertirle al actor, en la etapa prejudicial, que los actos que pretendía demandar no eran definitivos y por ende no susceptibles de control judicial.

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

De los antecedentes atrás expuestos, claramente se infiere que el punto central de la discusión radica en una aparente falta de coherencia interna de la providencia impugnada, y en que previo a la decisión el demandante no fue advertido en la etapa prejudicial por la demandada y el ministerio público de la falencia de la demanda, ni presentada ésta, lo fue por la misma autoridad judicial a través de un auto inadmisorio.

Así, para la sala es claro que dentro de los reproches del recurso no se encuentra el tema relacionado con la naturaleza de los actos cuya nulidad se pretende en la demanda, ni siquiera se está cuestionando que sí sean susceptibles de control judicial, Por manera que, la sala entiende la aceptación del recurrente en cuanto a que en efecto se trata de unos actos preparatorios que por ende su control de legalidad no puede darse, razón por la cual se limitó a reprochar que en la parte resolutive se hubiese invocado la caducidad como motivo del rechazo, que no se hubiese inadmitido la demanda, y que en la etapa prejudicial no se le hubiera advertido la situación por la demandada y el ministerio público.

Para resolver el objeto de apelación, lo primero que observa la sala es que le asiste razón al apelante cuando indica que en la parte resolutive del auto apelado, la

decisión de la juez de primera instancia fue rechazar la demanda por caducidad, a pesar de haber expresado en sus consideraciones que los actos demandados no son definitivos y por ende no podían ser enjuiciados. Sin embargo, tal inconsistencia no tiene la categoría de falta de coherencia interna como situación configurativa de violación al principio de congruencia que debe acompañar toda decisión judicial.

Sobre el tema de la congruencia de la sentencia, también aplicable a toda providencia judicial, guardadas las proporciones, de tiempo atrás el Consejo de Estado con fundamento en los numerales 2 y 4 del artículo 137 y 170 del CCA, en armonía con el 305 del CPC, normas replicadas en la nueva codificación<sup>7</sup>, ha explicado que:

*"Este marco normativo describe el **principio de congruencia** de la sentencia, en sus dos acepciones: **como armonía entre las partes motiva y resolutive del fallo (congruencia interna)**, y como conformidad entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en su contestación (congruencia externa).*

*El principio así concebido persigue la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración del juez, al igual que la salvaguarda del debido proceso y del derecho de defensa de las partes, cuya actuación procesal se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda, tratándose del demandado, y en la contestación, si la posición procesal es la del demandante."<sup>8</sup>(Resaltado fuera del texto)*

De forma más reciente, en sentencia del 1º de marzo de 2018, la subsección B, de la Sección Segunda de la misma corporación<sup>9</sup>, sobre el mismo tema recordó una decisión de antaño de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la que sobre la congruencia interna de las providencias se dijo que:

*".../ **La congruencia interna, está referida a la armonía y concordancia que debe existir entre las conclusiones judiciales derivadas de las valoraciones fácticas, probatorias y jurídicas contenidas en la parte considerativa, con la decisión plasmada en la parte resolutive** de la sentencia."<sup>10</sup> (Negrilla y subraya fuera del texto)*

De allí que cuando no existe concordancia entre la parte resolutive de una decisión judicial, con su motivación, se presenta vulneración al principio de congruencia en su modalidad interna.

Pues bien, estas reflexiones traídas al caso particular dejan ver con claridad que la providencia recurrida no incurre en tal vulneración del debido proceso, como quiera que lo ocurrido no pasa de ser un error de digitación, en la medida que la consecuencia señalada en la ley cuando se demandan actos que no son susceptibles de control judicial es precisamente el rechazo de la demanda, como adelante se expondrá. De tal manera

<sup>7</sup> Ver artículos 162, numerales 2 y 4, 187 del CPACA y 281 del CGP.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 26 de julio de 2012. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Rad. 25000-23-27-000-2008-00228-02(18380). Actor Elizabeth Whittingham García. Demandado: Distrito Capital.

<sup>9</sup> C.P. César Palomino Cortés. Radicado 11001-03-25-000-2013-00838-00

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de agosto de 2002, Consejero ponente Juan Ángel Palacio Hincapié, expediente 12668

que, si la juez expuso en las consideraciones las razones por las cuales consideró que los actos cuya nulidad se pretendía no eran de aquellos susceptibles de control judicial, la consecuencia sí era el rechazo de la demanda, y al haber expresado en la parte resolutive que tal rechazo lo hacía por caducidad, no pasa de ser una expresión que si bien errada, también irrelevante, pues la esencia de la decisión es el rechazo de la demanda, aunque el motivo se haya expresado de forma errónea en la parte resolutive.

Así las cosas, la situación advertida por el apelante lo único que generará es la corrección de la parte resolutive en el sentido de precisar que el rechazo de la demanda no obedece a la caducidad del medio de control ejercido, sino a que los actos no son susceptibles de control judicial.

En hilo con lo anterior, y para abordar otro de los reparos efectuados al auto apelado, debe decir la sala que efectivamente la consecuencia de que los actos cuya nulidad se pretendió no sean demandables y por ende no susceptibles de control judicial, está señalada expresamente por el artículo 169 del CPACA, en cuyo numeral tercero precisamente señala como causal de rechazo de plano<sup>11</sup> de la demanda, que "*el asunto no sea susceptible de control judicial*".

Así las cosas, como no está en discusión la naturaleza de los actos demandados, partiendo de la base aceptada por el recurrente en cuanto efectivamente no son pasibles de control de legalidad por la vía judicial, no resultaba procedente inadmitir la demanda como lo propone el recurrente, no solo porque la citada norma permite el rechazo sin una actuación previa, sino además porque la inadmisión de la demanda, a las voces del artículo 170 *ibidem* procede cuando la demanda "*carezca de los requisitos señalados en la ley*", haciendo referencia a los requisitos señalados en esa misma codificación en el Capítulo III "*Requisitos de la demanda*", artículos 162 a 167 del CPACA., dentro de los que no se encuentra alguno cuyo omisión hubiese permitido la inadmisión.

Ciertamente, revisadas las citadas disposiciones, en lo que tiene que ver con el objeto en discusión, se advierte que las pretensiones de la demanda fueron claras y precisas, los actos cuya nulidad se deprecó fueron individualizados con precisión, pues se dijo claramente que lo eran la decisión de calificación Informe Administrativo por Lesión No. 057/2016 del 6 de agosto de 2016 y la decisión del 4 de marzo de 2019 que desató el recurso de apelación presentado contra dicha calificación, y sus copias fueron anexadas a la demanda.

Así las cosas, no cabe duda de cuáles fueron los actos señalados en la demanda como objeto de las pretensiones, lo que constituye el asunto sometido al control judicial, cuestión distinta es que tales actos no fuesen susceptibles de enjuiciamiento por las razones suficientemente explicadas por la juez y aceptadas por el recurrente, situación

---

<sup>11</sup> Sin necesidad de un procedimiento previo como ocurre con la causal segunda allí enlistada que sí requiere la inadmisión de la demanda y que ésta no sea subsanada oportunamente, para que proceda el rechazo.

que de ninguna manera constituye una omisión de los requisitos de la demanda, sino una falencia de tipo sustancial para lo cual no está prevista la inadmisión.

Aunado a lo anterior, se observa que ni en los hechos de la demanda, ni menos en el recurso de apelación, el apoderado informa que se haya expedido el acto negando los derechos que reclama a título de restablecimiento del derecho, esto es, el reconocimiento del *"100% de su salario mensual, es decir, bajo el artículo 24, literal B del Decreto 1796 de 2000, (originado en el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo)"*, acto desfavorable que constituiría el acto definitivo dentro de cuya controversia podrían analizarse los cuestionamientos al acto preparatorio.

Por el contrario, de los fundamentos fácticos y jurídicos planteados en la demanda, se advierte claramente que el criterio conceptual del apoderado en ese momento fue el que lo llevó al convencimiento que los actos demandados sí eran definitivos y por ende los que debía demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, reconociendo luego con el pronunciamiento recurrido y el sustento de autoridad allí citado, que no era así, pretendiendo enmendar su discordancia inicial a través de una inadmisión de la demanda a todas luces improcedente, por las razones atrás indicadas.

Finalmente, sobre el reproche al ministerio público y a la demandada porque en la etapa prejudicial de conciliación, no expusieron que los actos cuya nulidad pretendería no eran definitivos y por ende no susceptibles de control judicial, basta remitirnos al objeto de la conciliación como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, a través del cual las partes tienen un escenario, en este caso previo a la etapa judicial, en el que frente a un tercero intentan conciliar las diferencias que para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se traduce en conciliar los efectos económicos de la nulidad del acto administrativo, sin que ello obligue a la contraparte a adelantar o exponer los medios de defensa desde ese instante y mucho menos al ministerio público lo obligue a orientar a las partes en sus posturas, para enderezar las falencias conceptuales que pueda observar. A lo sumo, si las partes llegaren a conciliar, el agente del ministerio público podrá exponer su concepto frente al acuerdo para remitirlo a la autoridad judicial competente para su aprobación o improbación, pero en manera alguna si no llegan a un acuerdo, tiene la función de hacer un estudio de la demanda para determinar las posibles falencias que presente.

De estos argumentos, es evidente que no le asiste razón al apelante y por ende el auto apelado será confirmado, corrigiendo de una vez su parte resolutive en cuanto el rechazo de la demanda se produce por no ser un asunto susceptible de control judicial.

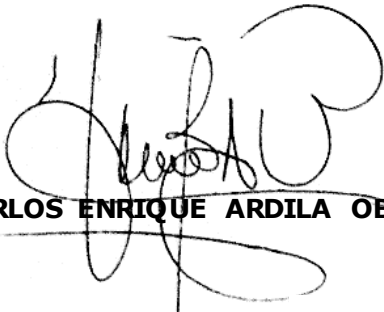
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

**RESUELVE**

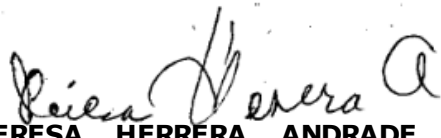
**PRIMERO:** **CONFIRMAR** el auto del 18 de diciembre de 2019, que rechazó la demanda presentada por MARTÍN JOSÉ ORTIZ BETANCUR contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, por no ser susceptible de control judicial, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, conforme 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 20 de agosto de 2020., según acta No. 033.



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**



**TERESA HERRERA ANDRADE**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**