

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre tres (03) de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: 50001-33-33-008-2016-00209-01
DEMANDANTE: FABIAN MAURICIO MUÑOZ CEBALLOS
**DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA-
POLICÍA NACIONAL**
**NATURALEZA: REPARACIÓN DIRECTA, adecuado a
NULIDAD Y REST. DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio el 16 de agosto de 2016, mediante el cual adecuó el medio de control de Reparación Directa al de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y, rechazó la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES

FABIAN MAURICIO MUÑOZ CEBALLOS, instauró demanda contra la **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL**, con el fin de que se le declare administrativa y extracontractualmente responsable, por el daño especial ocasionado, con el acto administrativo contenido en la Resolución No. 00805 del 27 de febrero de 2014, a través del cual se le retiró del servicio activo de la Policía Nacional, por disminución de la capacidad sicofísica y, como consecuencia de lo anterior, se condene a la entidad demandada al pago de 450 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de lucro cesante futuro, representado en los salarios que dejó de percibir como miembro de dicha institución, a partir de su retiro y hasta el tiempo faltante para cumplir 25 años de servicio. Así mismo, se le condene al pago de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de

daños morales, representados en el sufrimiento causado al no poder continuar con su carrera policial.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante proveído del 16 de agosto de 2016 rechazó la demanda, por haberse configurado el fenómeno jurídico de la caducidad previsto en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA.

Explicó, que la resolución que se demanda es aquella por medio de la cual se retiró del servicio activo al demandante por disminución de la capacidad psicofísica; acto administrativo que fue expedido el 27 de febrero de 2014, con fundamento en el Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 5368 MDNSG-TML-41.1 del 02 de diciembre de 2013, mediante la cual se le determinó una disminución en la capacidad laboral del 26.28% y se recomendó no apto para el servicio que prestaba.

Indicó, que dicho acto administrativo tuvo oportunidad de ser examinado por vía judicial a efectos de determinar su legalidad, a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, no obstante el hoy demandante no se opuso a la legalidad del mismo, del cual hoy depreca es constitutivo de daño especial. Resaltó, que en el hecho noveno de la demanda, se indicó que el acto administrativo fue legal, dejando ver que ahora no lo es, mientras que en el hecho décimo segundo advirtió que el actuar de la Junta Médica Militar y de Policía constituyen un error médico y en el hecho décimo tercero manifestó que dicho concepto erróneo le quitó la posibilidad al demandante de continuar con su carrera policial, con lo que se evidencia que la inconformidad radica en la motivación que tuvo la entidad demandada para emitir la Resolución 0805 del 27 de febrero de 2014. Además, refirió que la motivación de la resolución en comento son las consideraciones plasmadas en el Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía del 02 de diciembre de 2013, en la que se le dictaminó una pérdida de capacidad laboral del 26.28%, no apto para la actividad policial y sugirió la no reubicación laboral al interior de la Policía Nacional.

En virtud de lo anterior, concluyó que lo que se pretende en el presente caso es revivir el término para estudiar la legalidad del acto administrativo mediante el cual se desvinculó al actor de la Policía Nacional, sin tener en cuenta que el propósito esencial de la caducidad es evitar que las diversas situaciones jurídicas y/o generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al convertirlas en situaciones consolidadas.

En ese sentido, realizó el estudio de admisibilidad a la luz del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, determinando que el término de cuatro meses en el presente caso se ha cumplido ampliamente y por lo tanto, operó la caducidad.

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación contra dicha determinación.

Fundamentó la alzada, en que con el presente asunto no se busca revivir términos, sino una reparación por un daño especial generado por un acto administrativo legal, pues, en este tipo de eventos la línea jurisprudencial permite que se reclame el daño por medio de la reparación directa.

Indicó, que al intentarse la reclamación no se hizo con el fin de atacar la legalidad del acto administrativo, Resolución 00805 del 27 de febrero de 2014, mediante el cual él fue retirado del servicio, sino el daño sufrido con dicha actuación, la cual fue anormal y desmesurada, pues, el actuar erróneo de la Junta Medica Militar y de Policía le sirvieron de sustento a un acto administrativo para retirarlo de la institución policial.

Manifestó, que el presente medio de control es un caso excepcional permitido por la jurisprudencia, dado que solo tuvo conocimiento del error que sirvió de sustento a la Resolución 00805 del 27 de febrero de 2014, hasta el 02 de febrero de 2015, fecha en la que la Junta Regional de

Calificación de Invalidez del Meta le informó que la patología que tenía había sido resuelta.

Argumentó, que la acción instaurada si es susceptible admisión judicial, pues, la línea jurisprudencial permite que en este tipo de asuntos se acuda a la jurisdicción con el fin de reclamar el daño ocasionado con el acto administrativo legal por el medio de control de reparación directa, dado que en ningún momento se está atacando la legalidad de dicho acto, sino el daño generado por razones de igualdad, solidaridad y equidad frente a las cargas públicas y, por lo tanto, tampoco ha operado la caducidad de la acción, toda vez que el término se cuenta a partir del 02 de febrero de 2015, fecha en la que se enteró del daño.

Solicitó, que se revoque el auto proferido por el Juzgado Octavo Administrativo de Villavicencio y, en su lugar, se ordene dar el trámite correspondiente a la demanda.

CONSIDERACIONES:

Según lo establecido por el artículo 153 del CPACA, el Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que rechaza la demanda, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 243 *ibídem*.

De los argumentos expuestos por el juzgado de primera instancia y los reparos sentados en el recurso de alzada, el problema jurídico a resolver consiste en establecer de manera preliminar si el medio de control instaurado es el idóneo para debatir las pretensiones incoadas en la demanda, para luego establecer si la misma se presentó dentro del término dispuesto por la ley para su ejercicio.

La figura jurídico procesal de la caducidad, fue establecida por el legislador con la finalidad de forjar seguridad jurídica frente a las distintas situaciones administrativas que se presentan, de tal forma que le genera a la parte interesada la obligación de ejercer la acción dentro del plazo fijado para

ello, toda vez que si la parte que se considera afectada no lo realiza en el término establecido por la ley procesal, pierde entonces la oportunidad para hacer efectivo el derecho que pretende reclamar.

De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del CPACA, la escogencia de los medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido¹.

En ese sentido, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo particular que se considera ilegal y el de reparación directa, es el idóneo para pretender la reparación de los daños en los casos en los que la causa de los mismos tiene su origen en un hecho, una omisión, una operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad².

El H. Consejo de Estado ha señalado que el medio de control de reparación directa tiene una procedencia excepcional cuando se reclaman perjuicios derivados de un acto administrativo³, en los siguientes términos:

“La Sala también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativo⁴; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial⁵, lo que quiere decir que “si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo

¹ Al respecto, y en relación con los supuestos de procedencia de las acciones de reparación directa y de la de nulidad y restablecimiento del derecho, véase auto del 12 de mayo de 2016, expediente 68001-23-33-000-2015-00511-01 (55032); auto del 10 de diciembre de 2014, expediente 76001-23-33-000-2014-00387-01 C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, rad. 16.079, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Proveído del 21 de noviembre de 2018. Rad.: 08001-23-33-000-2016-0889-01 (62117), Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico (E).

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, rad. 23.205, C.P. Alier Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, rad. 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza.⁶

Asimismo, la Sección ha señalado que este medio de control - reparación directa- es el mecanismo procesal idóneo para pedir el resarcimiento de los perjuicios derivados de la revocatoria de un acto particular o de la nulidad de un acto administrativo de carácter general⁷.

Conforme con lo anterior, la Sala concluye que el presente caso no se enmarca dentro de las excepciones establecidas por vía jurisprudencial para instaurar el medio de control de reparación directa con la incidencia de actos administrativos, dado que no se trata de un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa, ni es un acto administrativo de carácter general previamente declarado nulo.

Por el contrario, se colige que el acto administrativo causante del daño al demandante es la Resolución No. 00805 del 27 de febrero de 2014 “*Por la cual se retira del servicio activo por Disminución de la Capacidad Sicofísica a un Patrullero de la Policía Nacional*”, dado que la misma se profirió con fundamento en lo decidido por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía en el Acta No. 5368 del 02 de diciembre de 2013, en la que se dictaminó una incapacidad permanente parcial en cabeza del demandante, con un porcentaje de disminución de la capacidad laboral del 26.28% y no se emitió sugerencia favorable para su reubicación laboral.

De una lectura del texto de la demanda resulta claro que, si bien el actor manifiesta que el acto administrativo Resolución No. 00805 del 27 de febrero de 2014 es legal y, por ese hecho, acude al medio de control de reparación directa, dado que con el mismo se le ocasionó un perjuicio, lo cierto es que también refirió que dicho acto se fundamentó en el concepto de la Junta Medica Militar y de Policía, que dictaminó que no era posible su reubicación

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, rad. 21.051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de abril de 2003, rad. 26.437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

laboral, ocasionándole con ello un perjuicio, pues, dicho concepto erróneo le quitó la posibilidad de continuar con su carrera policial.

Al respecto, conviene precisar que como lo ha indicado el H. Consejo de Estado “*las evaluaciones de la capacidad sicofísica de un militar, que es realizada por la Junta Médico Laboral y/o el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía de las Fuerzas Militares o de Policía, corresponden a decisiones preparatorias o de trámite, comprendidas dentro de una actuación administrativa que entre otras consecuencias, puede derivar en el retiro del servicio del uniformado o en un reconocimiento prestacional*”⁸. Por ende, en lo que respecta al retiro del servicio por pérdida de capacidad psicofísica, los actos de los Tribunales Médicos constituyen actos previos, que fundamentan en parte la decisión de retiro.

Por ende, en el presente caso resultaba procedente demandar el acto definitivo contenido en la Resolución No. 00805 del 27 de febrero de 2014, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y no el de reparación directa, para que en sede judicial se determinara si a pesar de la recomendación dada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía frente a la disminución de la capacidad psicofísica que le fue determinada al actor, resultaba procedente ordenar su reubicación en la institución y no ser retirado del servicio activo o, como ahora se plantea en el recurso, para censurar el alcance mismo del acto médico de su valoración, planteando que no había disminución de la capacidad sicofísica del demandante.

En ese orden de ideas, concluye esta Sala que el término aplicable al presente caso, para la caducidad del medio idóneo, es el consagrado en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, el cual establece:

**"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:
(...)**

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 11 de abril de 2018, Rad.: 81001-23-39-000-2016-00095-01(1406-17) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...)"

Si bien en el presente caso no se allegó la constancia de entrega de la comunicación de la Resolución No. 00805 del 27 de febrero de 2014 al señor FABIAN MAURICIO MUÑOZ CEBALLOS, ello no es óbice para establecer desde cuándo inicia el término de caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, puesto que, si se tiene en cuenta la manifestación según la cual el demandante *"tuvo conocimiento del error que sirvió de sustento a la Resolución 00805 de 27 de febrero de 2014 solo hasta el 02 de febrero de 2015, fecha en la cual la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta le informó que la patología que éste tenía había sido resuelta"*, realizada por la apoderada en la alzada, resulta ser ese el momento a partir del cual debe contarse dicho término. Aunado a lo anterior, el acto objeto de censura fue aquel por medio del cual se dispuso su retiro del servicio, por lo tanto, inexorablemente debió tener conocimiento del mismo al materializarse su salida de la institución.

De tal forma que, haciendo juego a la propuesta poca ortodoxa del demandante, y teniendo como hito la fecha en que el demandante tuvo conocimiento de los efectos del acto administrativo demandado, se tiene que lo fue el 02 de febrero de 2015, por ende, a partir del 03 de febrero de ese año contaba con cuatro meses para presentar la demanda y solicitar la nulidad del acto y, en consecuencia, el restablecimiento del derecho, incluida la reparación de los daños que con su expedición considera que se le causaron, es decir, hasta el **03 de junio de 2015**. Como la solicitud de conciliación se presentó el **12 de febrero de 2016**, no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad, por lo que resulta evidente que el término de caducidad previsto en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA. En todos los escenarios admisibles estaba ampliamente superado al momento de la presentación de la demanda, que lo fue el **23 de mayo de 2016** (fl. 44 C 1).

En conclusión, esta Corporación confirmará la decisión tomada por el *a quo*, pues, en efecto, se configuró la caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

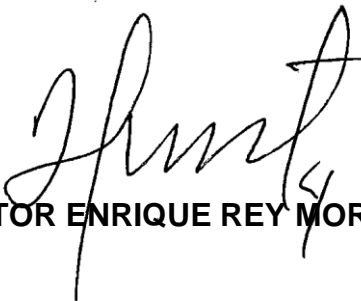
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de calenda 16 de agosto de 2016, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante el cual adecuó el medio de control de Reparación Directa presentado por **FABIAN MAURICIO MUÑOZ CEBALLOS**, contra **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL** al de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, y rechazó la demanda, por haber operado la caducidad, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriado este proveído, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 021


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO


NELCY VARGAS TOVAR

Ausente con excusa
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ