



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
SALA DE DECISIÓN ORAL TRES**

Magistrada ponente: NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA

Villavicencio, 4 de noviembre de 2021.

Expediente: 50001-33-33-003-2014-00526-01
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: JOSE SIMON GRACIA MUÑOZ
Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL
Tema: Rechazo demanda contra actos de trámite

AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra la decisión proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio el 25 de abril de 2017, en audiencia inicial, por la cual rechazó la demanda respecto de algunos actos administrativos por ser de trámite.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El señor JOSE SIMON GRACIA MUÑOZ, por medio de apoderado, presentó demanda y reforma la misma¹ contra el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL, con el fin de obtener las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Que es NULO, en lo que hace relación con mi mandante, el acto administrativo complejo conformado por:

1. Acta de la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales N° 004 ADEHU GUPOL 3.22 del 05 de octubre de 2013.

2. Acta de la Junta de Generales consignada en el Acta No 004 ADEHU del 10 de octubre de 2013.

¹¹ Folio 001, expediente digital.

3. Acta de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional registrada en el Acta N° 011 del 31 de octubre de 2013.

4. Acta 001 del 17 de enero de 2014 de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional de la que el actor quedo notificado por conducta concluyente el día 07 de abril de 2013.

5. Acta N° 006 APROP GRURE 3-22 del 31 de marzo de 2015, de la Junta de Junta Asesora del Ministerio de defensa Nacional para la Policía Nacional de la que no se conoce su contenido ya que no ha sido notificada; que acordó por unanimidad RECOMENDAR Al gobierno nacional el nombre del actor para ser retirado de la Policía Nacional por la Causal de Llamamiento a Calificar Servicios.

6. Resolución N° 5507 del 01 de Julio de 2015 notificado el 7 del mismo mes y año por el cual se retira del servicio activo de la Policía Nacional.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la Nulidad del acto administrativo complejo especificado en la pretensión anterior y a título de restablecimiento de los derechos de mi mandante que tal acto administrativo complejo le desconoció, se ordene a LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL, a:

2.1. REINTEGRAR al señor Mayor JOSÉ SIMON GRACIA MUÑOZ al servicio activo de la Policía Nacional, con la misma antigüedad y precedencia en el Escalafón de oficiales, que tenía al momento de su retiro.

2.2. Declarar que el señor Mayor JOSÉ SIMÓN GRACIA MUÑOZ ha superado la trayectoria personal y profesional necesaria para el ascenso al grado inmediatamente superior de acuerdo a las pruebas documentales que demuestran tal situación.

2.3. Convocarlo a realizar el Concurso previo al curso de capacitación previo al ascenso al grado de Teniente Coronel, denominado "ACADEMIA SUPERIOR DE POLICÍA...".

2.4. SE ORDENE a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, la Dirección General de la Policía Nacional, y a los funcionarios competentes a las sesiones de las Juntas: de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía, de Generales de la Policía Nacional y Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional elaborar las nuevas actas de cada cuerpo colegiado en el que indiquen el señor mayor JOSÉ SIMÓN GRACIA MUÑOZ supera ampliamente los requisitos para concursar previo para asistir al concurso reglamentario y su posterior ascenso con la fecha fiscal, prelación y antigüedad frente a sus compañeros del curso que le corresponde, declarando que ha superado

la trayectoria personal y profesional necesaria para el ascenso al grado inmediatamente superior de acuerdo a las pruebas documentales que demuestran tal situación.

2.5. Convocarlo a realizar el Concurso previo al curso de capacitación previo al ascenso al grado de Teniente Coronel.

2.6. Ascenderlo al Grado de Teniente CORONEL, y a los grados que hayan obtenidos sus compañeros de curso conservando siempre la misma precedencia en el Escalafón de Oficiales de la POLICÍA NACIONAL, que tenía al momento de la primera evaluación de su trayectoria profesional y personal.

TERCERO: Que también como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo especificado en la Pretensión Primera, y, a título de restablecimiento de los derechos de mi mandante que tal acto administrativo desconoció, se ordene a LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL POLICÍA NACIONAL, a pagar al Hoy mayor JOSÉ SIMÓN GRACIA MUÑOZ, o, a quien sus derechos represente, la totalidad los haberes (Salarios, Primas, Subsidios y demás emolumentos) dejados de percibir desde la fecha que debió producirse su ascenso al grado de Teniente CORONEL valga decir el 01 de diciembre de 2014 y las PRESTACIONES legales y/o extralegales, a que tenga derecho al momento del ascenso, a título de indemnización.

CUARTO: Que también como consecuencia de la revocatoria del acto administrativo especificado en la Pretensión Primera, y, a título de restablecimiento de los derechos de mi mandante que tal acto administrativo complejo desconoció, se ordene a LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL, a pagar al hoy Mayor JOSÉ SIMÓN GRACIA MUÑOZ, o, a quien sus derechos represente, una INDEMNIZACIÓN equivalente a la totalidad de los haberes (Salarios, Primas, Subsidios y demás emolumentos) dejados de percibir desde la fecha de la notificación de sus retiro, vale decir el 07 de Julio de 2015, y las PRESTACIONES legales y/o extralegales, a que hubiera tenido derecho durante el tiempo que estuvo desvinculado de la Institución.

QUINTO: Que también como consecuencia de la revocatoria impetrada en la Pretensión Primera de esta demanda, igualmente a título de restablecimiento de los derechos de mi mandante que tal acto administrativo complejo le desconoció, se declare para todos los efectos legales y en particular para los de prestaciones sociales y tiempo de servicio, que no ha habido solución alguna de continuidad en los servicios prestados el señor Mayor JOSÉ SIMÓN GRACIA MUÑOZ a la Policía Nacional, ordenando a la Policía Nacional, que así lo haga constar en su Hoja de Vida.

SEXTO: Que se ordene que de las sumas que se reconozcan como indemnización no se descuente suma alguna como lo dispuso el H. Consejo de Estado en sentencia del año 2008, de la misma manera que no se haga doble erogación por concepto de pago de cuota a CASUR y a los servicios médicos de sanidad.

SÉPTIMO: Que todos los pagos que se ordene hacer a favor del actor, o, de quien su derecho represente, le sean cubiertos en moneda de curso legal en Colombia, ajustando su valor con base en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), o, por la entidad que eventualmente llegase a hacer sus veces.

OCTAVO: Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia que ponga fin al presente proceso, en la forma y términos señalados en la Ley 1437 de 2011.”

II. LA PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio, en la audiencia inicial llevada a cabo el 25 de abril de 2017² y al momento de sanear el proceso, decidió rechazar la demanda respecto de los siguientes actos administrativos demandados: i) Acta No. 004 ADEHU GUPOL 3.22 del 05 de octubre de 2013 de la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales, ii) Acta No. 011 de 31 de octubre de 2013 de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa, y iii) Acta No. 006 APROP GRURE 3-22 del 32 de marzo de 2015 de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional.

Lo anterior, por considerar que estos actos administrativos son actos de trámite, toda vez que se limitan a realizar una recomendación de retiro y, por el contrario, no crean ni modifican o extinguen directa o indirectamente situaciones jurídicas particulares.

En ese sentido, consideró que los actos demandados en el caso *sub examine* no son objeto de control judicial. En consecuencia, ordenó seguir el trámite de la presente demanda únicamente contra el Acta No. 004 ADEHU del 10 de octubre de 2013 expedida por la Junta de Generales de la Policía y la Resolución No. 5507 de 1º de julio de 2015, por medio del cual se retiró del servicio activo al demandante, toda vez que son los únicos actos administrativos sujetos a control judicial.

Finalmente, precisó que como la decisión anterior debió advertirse en el auto que admitió la demanda, siendo una omisión del despacho, era dable sanear el proceso para continuar claramente con la Litis.

² FI 45 expediente digital.

III. RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con el acta de la audiencia inicial³, la parte demandante inconforme con la referida decisión, interpuso recurso de apelación y lo sustentó.

Verificado que el recurso fue presentado dentro de la oportunidad legal, esta instancia judicial desatará el recurso de alzada, conforme a las siguientes consideraciones.

III. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125, 153, 243 (numeral 1) y 244 (numeral 3) del C.P.A.C.A, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida en audiencia el 25 de abril de 2017, mediante la cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio resolvió rechazar la demanda respecto de algunos actos administrativos por ser de trámite.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Sala de decisión determinar si los actos administrativos: i) Acta No. 004 ADEHU GUPOL 3.22 del 05 de octubre de 2013 de la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales, ii) Acta No. 011 de 31 de octubre de 2013 de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa, y iii) Acta No. 006 APROP GRURE 3-22 del 32 de marzo de 2015 de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional, son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por tanto, deben ser admitidos para su respectivo control judicial, o si por el contrario, son actos de trámite y debe ser rechazada la demanda.

Para efectos de resolver el presente problema jurídico, el estudio del asunto se desarrollará en el siguiente orden: i) los actos administrativos definitivos y actos administrativos de trámite, ii) las actas de las Juntas Asesoras del Ministerio de Defensa, y iii) solución del caso concreto.

2.1. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRÁMITE

Cabe comenzar por precisar que, para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, únicamente pueden demandarse los actos administrativos definitivos, esto es, las decisiones administrativas que concluyen la actuación administrativa, en tanto deciden, directa o indirectamente, el fondo del asunto y producen efectos

³ Ibidem

jurídicos definitivos, bien sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica particular.

En efecto, el Consejo de Estado⁴ ha definido el acto administrativo como una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, que produce efectos jurídicos.

En seguida, la alta Corporación recalcó que: “La teoría del acto administrativo decantó la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional”.

En tal sentido, explicó que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad, hay tres tipos de actos a saber:

- i) Preparatorios, accesorios o de trámite que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso, son instrumentales y no encierran declaraciones de la voluntad, ni crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración.
- ii) Definitivos que el artículo 43 del CPACA define como «...los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación». La jurisprudencia advierte que son «...aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular...».
- iii) De ejecución que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

Concluyó que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Excepcionalmente también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de este.

En ese orden de ideas, cabe advertir que de conformidad con los requisitos de la demanda establecidos en el artículo 162 del CPACA y la exigencia de individualización de pretensiones impuesta en el artículo 163 ibidem, resulta claro que al incoarse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se asigna una carga al demandante, quien debe indicar con precisión lo que pretende y los hechos y fundamentos han de estar debidamente determinados, clasificados y numerados. A su vez, el artículo 169 prevé como causal de rechazo de la demanda aquellos asuntos que no sean susceptibles de control judicial.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 5 de noviembre de 2020, rad. 25000234100020120068001 (3562-15), Actor: Rita Adriana López Moncayo

Aclarado lo anterior, la Sala analizará si las actas de las Juntas Asesoras de las Fuerzas Militares y del Ministerio de Defensa son actos de trámite o definitivos demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.3. LAS ACTAS DE LAS JUNTAS DE GENERALES Y ASESORAS DE LAS FUERZAS MILITARES Y DEL MINISTERIO DE DEFENSA

El Consejo de Estado⁵, al estudiar la admisión de una demanda en la que se pretendió la nulidad de las actas de la Junta de Generales de la Policía Nacional y la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, concluyó que estas no son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Allí se precisó que, acorde con lo previsto en el numeral 3º del artículo 57 del Decreto 1512 de 2005, las Juntas Asesoras tienen, entre otras, la función de recomendar al Gobierno por intermedio del Ministro de Defensa, los ascensos del personal de la Policía Nacional y que las actas que contengan dichas recomendaciones no podrán ser modificadas sino por el Ministerio de Defensa Nacional o por la respectiva Junta Asesora, sin que sea posible acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sobre el particular, en otra oportunidad más reciente⁶, el Consejo de Estado sostuvo:

“(…) De acuerdo con lo anterior, dichas actas contienen únicamente recomendaciones de las Juntas Asesoras, las cuales no podrán ser modificadas sino por el Ministerio de Defensa Nacional o por la respectiva Junta Asesora, es decir que por sí mismas carecen del carácter vinculante de los actos que crean, modifiquen o extinguen directa o indirectamente situaciones jurídicas, lo que determina que no sean pasibles de control de legalidad ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En efecto, se advierte que se trata de conceptos que permiten a la administración adoptar la decisión de retiro por llamamiento a calificar servicios, en el marco de las funciones que le asignó el mismo Decreto 1512 de 2000, en el artículo 57, ordinal 3, al prever: «Aprobar o modificar las clasificaciones de los Oficiales y recomendar al Gobierno, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional los ascensos, llamamientos al servicio y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como recomendar los nombres de los Oficiales Superiores que deban asistir a los

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto de 26 de julio de 2014, rad. 11001032500020130054000 (1057-2013), M.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 26 de abril de 2018, rad. 18001233100020110004401 (1237-16), M.P. William Hernández Gómez.

cursos reglamentarios, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.» , en concordancia con lo dispuesto por el artículo 22 del Decreto 1791 de 2000.

De lo descrito, se evidencia que el acta de la Junta Asesora hace parte del supuesto de hecho a partir del cual la autoridad nominadora con fundamento en la facultad discrecional tiene la posibilidad de elegir la consecuencia jurídica, es decir, de adoptar la decisión de retiro o no, pero ambas declaraciones no conforman una unidad de contenido que tengan entre sí una relación de interdependencia que les permita llegar a perfeccionarse como acto administrativo, pues sería viable la existencia jurídica separada e independiente dado que puede darse el concepto sin la decisión de retiro.”

2.4. EL CASO CONCRETO

Revisada la demanda y su reforma, la Sala advierte que además de la nulidad del acto administrativo que dispuso el retiro del demandante del servicio activo de la Policía Nacional, se pretende la nulidad de varias actas proferidas por la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales, la Junta de Generales de la Policía Nacional y la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, las cuales tal y como se precisó en precedencia no son actos administrativos definitivos sujetos de control de legalidad por parte de esta jurisdicción.

En efecto, según se advierte de las pretensiones 1ª a 5ª y de los hechos de la demanda, los actos cuya nulidad allí se pretende contienen recomendaciones o emiten un concepto y en ellas no fue propuesto el nombre del demandante para iniciar curso de capacitación de ascenso “Academia Superior de la Policía”, año 2014, como requisito de ascenso al grado de Teniente Coronel, y finalmente con la Resolución 5507 de 1º de julio de 2015 fue retirado del servicio.

Así las cosas, las actas demandadas son actos de trámite y ellas no deciden directa ni indirectamente el fondo del asunto, luego no pueden ser controvertidas mediante el medio de control impetrado. En consecuencia, tal y como lo consideró el a quo resulta procedente el rechazo parcial de la demanda, en virtud de lo previsto en el numeral 3 del artículo 169 del CPACA, pues se trata de un asunto que no es susceptible de control judicial.

Cabe advertir que, si bien las actas demandadas son actos preparatorios o de trámite para la expedición del acto administrativo de llamamiento a calificar servicios, ello no quiere decir que no sea viable examinar su contenido con la finalidad de analizar la presunción de legalidad del decreto que retiró al servicio al demandante.

En ese orden de ideas, la Sala modificará la decisión apelada proferida por el a quo, en el sentido de rechazar la demanda respecto del Acta No. 004 ADEHU de 10 de octubre de 2013 expedida por la Junta de Generales de la Policía y la confirmará en lo demás.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Oral Tres del Tribunal Administrativo del Meta

RESUELVE:

1. **MODIFICAR** la decisión proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, en audiencia pública el 25 de abril de 2017, en el sentido de **RECHAZAR** la demanda respecto del Acta No. 004 ADEHU de 10 de octubre de 2013 expedida por la Junta de Generales de la Policía, conforme a la parte considerativa de este proveído.
2. **CONFIRMAR** en todo lo demás la decisión proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, en audiencia pública el 25 de abril de 2017, por las razones expuestas en las parte motiva de esta providencia.
3. Por secretaria, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para que continúe el trámite legal correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firmado Por:

Nohra Eugenia Galeano Parra
Magistrada
Mixto
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Hector Enrique Rey Moreno
Magistrado
Mixto 003
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Teresa De Jesus Herrera Andrade
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

62bff871e814047c6f01a11f90125f94c87e2ed812015c1aaa8cdd09d6df6aed

Documento generado en 23/11/2021 04:04:33 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>