



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

TEMAS:

ACTOS DEMANDABLES ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO – ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 1 de febrero de 2016 proferido por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante el cual se rechazó la demanda.

1. ANTECEDENTES

JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL, ANDRÉS AVELINO PEDROZA CASTELLAR, JUANA DE LA CRUZ CHOVILL ALCAZAR, ROÑAL ALFONSO PEDROZA CHOVILL, ANDREINA PAOLA PEDROZA CHOVILL, BRAYAN ARTURO PEDROZA CHOVILL y YEINER JOSÉ



PEDROZA CHOVILL, presentan demanda¹ en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – ARMADA NACIONAL, con el fin que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, con el consecuente restablecimiento del derecho e indemnización de perjuicios:

- 1.1. Del Acta N° 006/DEFIM-SDEFIM-BAFOR-JDRH-CCIA CORREA de fecha 10 de junio del año 2014 de la Escuela de Infantería de Marina mediante la cual con fundamento en el Acta de Junta Médico Laboral N° 133 de fecha 28 de mayo del año 2014, retiran por sanidad al demandante JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL del curso N° 096 de alumnos aspirantes a Cabos Terceros de Infantería de Marina.
- 1.2. De la Orden Administrativa de Personal N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014 de la Dirección de la Escuela de Infantería de Marina cuyo fundamento es el Acta N° 006/DEFIM-SDEFIM-BAFOR-JDRH-CCIA SM CORREA de fecha 10 de junio del año 2014 que a su vez tuvo como fundamento el Acta de Junta Médico Laboral N° 133 de fecha 28 de mayo del año 2014, y mediante las cuales retiran por sanidad al demandante JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL de la Escuela de Infantería de Marina.

En estos aspectos preliminares, se aclara que en los hechos de la demanda (N° 4 y 5) se asegura que el acta de la junta médico laboral con base en la cual se expidieron los actos que se demanda, no estaba ejecutoriada, dado que contra ella procedía recurso de convocatoria a Tribunal Médico Laboral y de Revisión Militar y Policial, el que fue interpuesto en su oportunidad y debida forma.

Posteriormente, por escrito del 17 de septiembre de 2015, la parte demandante presenta “adición” a la demanda (fol. 69 a 72) en donde pretende la nulidad de los

¹ Se aclara que la demanda inicial (fol. 1 a 15) posteriormente fue “adicionada” por escrito del 17 de septiembre de 2015 (fol. 69 a 72).



siguientes actos administrativos, con el consecuente restablecimiento del derecho que vislumbra conculcado:

- 1.3. Acta de Junta Médico Laboral N° 133-2014 de fecha 28 de mayo del año 2014 y Acta de Tribunal Médico Laboral N° M15-076 de fecha 13 de febrero del año 2015 con las cuales se declaró no apto para el servicio al demandante JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL.
- 1.4. Resoluciones N° 917 del 2 de junio del año 2015 y N° 1068 de fecha 1 de julio del año 2015 de la Dirección de Prestaciones Sociales y la Jefatura de Desarrollo Humano de la Armada Nacional, con las cuales se niega la indemnización por pérdida de capacidad laboral al demandante JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL.

El *A quo* a través de proveído de fecha 1 de febrero de 2016, dispuso rechazar de plano la demanda, amparado en el argumento que había ocurrido la caducidad del medio de control intentado, pues aseguró que se demandan los dos actos administrativo inicialmente identificados en los numerales 1.1. y 1.2., los que fueron comunicados el 10 de junio de 2014, por lo que afirmó que al momento de presentación de la demanda, ya habían transcurrido los 4 meses para que se materializara este fenómeno jurídico procesal.

Desechó el argumento expuesto en la demanda, de que previamente se había presentado una ante el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Sincelejo, dado que esta fue rechazada, lo que no ocasiona la interrupción del término de caducidad, como lo argumenta esta parte.

2. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra la providencia que rechazó la demanda se opuso la parte actora, argumentando que:



- 2.1. El demandante, siendo alumno de la Escuela de Formación de Infantería de Marina en Coveñas (Sucre), le fue notificada el día 28 de mayo del año 2014 el Acta de Junta Médico Laboral N° 133 de fecha 28 de mayo del año 2014 de la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional, en la que se determinó una calificación de Pérdida de Capacidad. Laboral de un 11.50%, y le informó que dentro de los cuatro (4) meses siguientes contra tal acto administrativo procedía el Recurso de Convocatoria a Tribunal Médico Laboral y de Revisión Militar y Policial ante el Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional, conforme al Decreto 094 de 1989, es decir, que los términos se vencían el día 28 de septiembre del año 2014.
- 2.2. La Dirección de la Escuela de Infantería de Marina, el día 10 de junio del año 2014 sin estar ejecutoriada la Junta Médica Laboral N° 133 de fecha de mayo del año 2014 la tomó como prueba para levantar el Acta N° 006/DEFIM-SDEFIM-BAFOR-JDRH-CIA CORREA y profirió concomitantemente la Resolución N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014, retirando del Curso 096 al Alumno PEDROZA CHOVILL, y el mismo día 10 de junio de 2014 le hicieron firmar una constancia de retiro, sin entregar copia de las anteriores actuaciones para ejercer su derecho de defensa y contradicción oportunamente, asegurando que ello genera ineficacia de pleno derecho tal actuación surtida, con fundamento en el artículo 67 del C.P.A.C.A.
- 2.3. Expresa que ante la irregularidad planteada, elevó derecho de petición de fecha 17 de septiembre del 2014, con el fin de solicitar la notificación y entrega de copia de los actos administrativos con los cuales fue retirado de dicho establecimiento educativo militar, petición que fue respondida por oficio N° 0284 de fecha 24 de septiembre del año 2014, allegado el día lunes 29 de septiembre del año 2014 vía correo urbano al domicilio del demandante en la ciudad de Barranquilla (Atlántico), por lo que argumenta que solamente hasta el día 29 de septiembre del año 2014 le fue notificado debidamente los actos administrativos de retiro.



- 2.4. Aclara que, el día 29 de septiembre del año 2014 formal y materialmente le notificaron e hicieron entrega de los anteriores actos administrativos, el día 3 de octubre del año 2014 radicó solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante la Procuraduría delegada para la Conciliación prejudicial de Sincelejo (Sucre) términos que se mantuvieron suspendidos porque el mismo 9 de diciembre del año 2014, día de expedición de la constancia de no conciliación, radicó la demanda de Nulidad y Restablecimiento de Derecho de Carácter Laboral que por reparto le correspondió conocer al Juzgado 5 administrativo de Sincelejo (Sucre) bajo el radicado N° 70001333300520140024500, autoridad que mediante Auto de fecha 3 de febrero de 2015 inadmitió la demanda para que se subsanara, siendo rechazada por la falta de subsanación mediante Auto de fecha 8 de abril del año 2015, notificado en Estado de fecha 09 de abril del año 2015, y ejecutoriado el día 13 de abril del año 2015, fecha a partir de la cual, en su criterio, nuevamente comenzaron a correr los términos de caducidad.
- 2.5. Argumenta que, la demanda nuevamente se presentó el día 3 de agosto del año 2015 quedando bajo el radicado N° 70001333300820150015500, es decir, que entre el día 14 de abril del año 2015 al día 3 de agosto del año 2015 transcurrieron 3 meses y 18 días, por tanto se encontraba presentada dentro de los términos legales respecto de los Actos Administrativos Acta de retiro N° 006/DEFIM-SDEFIM-BAFOR-JDRH-CIA CORREA y la Resolución N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014.
- 2.6. Por otro lado, asegura que como contra el Acta de Junta Médico Laboral N° 133 de fecha 28 de mayo del año 2014 de la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional se presentó recurso de convocatoria a Tribunal Médico laboral el día 29 de julio del año 2014, tal recurso fue resuelto mediante Acta de Tribunal Médico Laboral N° M15-076 MDNSG-TML-41.1 de fecha 19 de marzo del año 2015, notificado al apoderado el día 20 de marzo del año 2015, es a partir de allí que debe contarse la



caducidad de la acción, pues frente a dicho acto, el día 12 de junio del año 2015, radicó solicitud de conciliación prejudicial N° 6735 ante la Procuraduría 103 Judicial Administrativa de Sincelejo Sucre, al igual que frente a las Resoluciones N° 0917 de fecha 2 de junio del año 2015 y la N° 1068 de fecha 01 de julio del año 2015, que negaron el derecho económico indemnizatorio, etapa de conciliación prejudicial que culminó el día 3 de septiembre del año 2015, siendo presentada el día 17 de septiembre del año 2015 con las anteriores documentales una adición de la demanda 70001333300820150015500, es decir, dentro de los términos legales, razón por la cual todos los actos administrativos incluidos en la demanda para Nulidad y Restablecimiento del Derecho fueron totalmente presentados dentro de los términos legales.

Por último, expresa que la posición del juez de instancia, constituye un defecto sustantivo al desconocer la suspensión del término de caducidad.

3. CONSIDERACIONES

Con fundamento en los planteamientos realizados por el *A quo* y el recurso interpuesto, este Tribunal deberá dilucidar los siguientes:

3.1. PROBLEMAS JURÍDICOS:

¿La demanda previamente presentada y rechazada, interrumpe o suspende el término de caducidad?

¿El hecho de que el acto administrativo demandado (Orden Administrativa de Personal N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014 de la Dirección de la Escuela de Infantería de Marina) se funde en un acto de trámite que aún no cobraba firmeza (Acta de la Junta Médico Laboral) hace que el término de caducidad frente al mismo



solo empiece a correr cuando se defina los recursos interpuestos en contra del acto de trámite?

¿Es el Acta de la Junta Médico Laboral y el Acta del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía, en el presente caso, son actos administrativos definitivos atacables ante la jurisdicción contenciosa?

¿Analizó el *A quo* la caducidad de todos los actos administrativos demandado en el presente caso?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes aspectos: i. La caducidad en general, su suspensión o no operancia. ii. Calidad que poseen las decisiones contenidas en las Actas de la Junta Médico Laboral y del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía – Excepcionalmente actos administrativos definitivos. iii. El caso concreto.

3.2. LA CADUCIDAD EN GENERAL, SU SUSPENSIÓN O NO OPERANCIA

La caducidad, entendida como un plazo objetivo para el ejercicio oportuno del derecho de acción, se encuentra regulada en las normas procedimentales como una carga procesal, es decir, como un imperativo que emana de las disposiciones adjetivas con ocasión del proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente, y cuya no ejecución acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para el renuente².

Por lo anterior, entiende la Sala, la caducidad como el plazo perentorio para comenzar el proceso, de cuyo incumplimiento la ley presume la falta de interés del demandante en el impulso del mismo, y su vencimiento hace que sea imposible intentar su inicio.

² Para mayor ilustración ver: DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis 2000, p. 460.



Con relación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la caducidad se encuentra regulada en el artículo 164 del C.P.A.C.A., bajo el título de oportunidad para presentar la demanda, en los siguientes términos:

“ARTICULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

...

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; ...”

Así pues, dentro del artículo en cita, encontramos una regla general planteada para el medio de control en estudio, de una caducidad de cuatro (4) meses contados a partir del **día siguiente** al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, es decir, desde la debida publicidad del acto.

Desde la Constitución misma, al momento de consagrar en su artículo 209 la publicidad como principio de la función administrativa, y al ser Colombia un Estado democrático, las decisiones de la administración deben darse a conocer a los particular, a los interesados y a quienes se vean afectados por ellas.

El artículo 66 y ss. del C.P.A.C.A., regulan lo relacionado con la publicidad de los actos administrativos, indicando que, cuando se trata de actos de contenido particular o concreto, es necesaria su notificación, la que en primer lugar debe realizarse de forma personal al interesado, previa citación, y en caso de que el interesado comparezca ante la entidad pública que expidió el acto, la misma debe constar en acta donde se informe sobre los recursos procedentes contra el acto, ante quién deben presentarse y en qué plazo, al igual que debe constar la entrega de copia íntegra y auténtica de la decisión (Artículos 67 y 74 del C.P.A.C.A.).

Resalta la Sala que conforme lo consagra de forma expresa el artículo 67 inciso



tercero de la misma codificación, si la publicitación del acto no cumple con los mencionados requisitos, **la misma invalidará la notificación**. Sin embargo, esta regla es reiterada y aclarada en el artículo 72 de la misma obra, norma que por su importancia en el caso de marras, la Sala se permite transcribir:

“ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.”

Así, se reitera la regla de la no eficacia de la notificación sin el lleno de los requisitos legales, pero se aclara que existe una notificación que podríamos llamar implícita, tácita o inferida, denominado por conducta concluyente, cuando el interesado en el acto administrativo manifiesta alguna de las siguientes conductas de donde se infiere su conocimiento:

- Revele que conoce el acto.
- Consienta la decisión.
- Interponga recursos en su contra.

Por ello, se resalta que la notificación con conducta concluyente, en las condiciones indicadas, suple las falencias que la notificación personal u otra de las formas de publicidad de los actos, pueda tener.

Basta por tocar en este punto, el tema de la suspensión o no operancia de la caducidad, como fenómenos que inciden de manera directa en lo que atañe al cómputo del término de la misma.

En lo que respecta al acaecimiento de la suspensión del término de caducidad, tenemos que el artículo 3° del Decreto 1716 de 2009 *“Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”*; prescribe:



“ARTÍCULO 3°. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o*
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.*

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

...”

Como vemos, el artículo en cita reguló lo concerniente a la **suspensión** del término de caducidad, en los medios de control que sean susceptibles del adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público, disponiendo el mismo el momento a partir del cual se suspende y los tres eventos bajo los cuales el mentado cómputo se reanuda.

Igualmente, como lo consagra el artículo 94 del C.G.P. la presentación de la demanda en término, impide que se produzca la caducidad. Ello, bajo condición de que la misma sea admitida, dado que si es rechazada en modo alguno puede interpretarse que la caducidad no ha operado o que la presentación de la demanda interrumpe su término y hace que el mismo comience nuevamente a contarse. En este sentido ha interpretado el CONSEJO DE ESTADO los efectos de la presentación de una demanda que se rechaza frente a la operancia de la caducidad:

“Atendiendo los hechos y a la regulación legal de la caducidad, para la Sala es claro que, ésta tiene un término único que opera de manera directa frente a la decisión administrativa que se pretende demandar a través de un medio de control, de manera que, si el actor interpuso inicialmente la demanda dentro del término de caducidad y el proceso culminó con un auto de rechazo, debe entenderse que agotó dentro del término procesal la oportunidad para demandar, en consecuencia el hecho de que se instaure una nueva demanda no implica que se reviva el término de caducidad.

Lo anterior en la medida en que, toda demanda exige el cumplimiento de los presupuestos



procesales de la acción, entre ellos el término de caducidad, y la presentación anterior de un medio de control que haya culminado con un rechazo no está consagrada en la normatividad vigente y aplicable al caso como excepción al cumplimiento de ese requisito, más aun cuando la decisión administrativa objeto de la nueva demanda es la misma de la demanda anterior.”³

3.3. CALIDAD QUE POSEEN LAS DECISIONES CONTENIDAS EN LAS ACTAS DE LA JUNTA MÉDICO LABORAL Y DEL TRIBUNAL MÉDICO DE REVISIÓN MILITAR Y DE POLICÍA – EXCEPCIONALMENTE ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS.

El control jurisdiccional de los actos administrativos, en particular, se cuenta definido en el artículo 138 del C.P.A.C.A., norma esta que debe concordarse con el artículo 43 *ibídem*. De lo anterior se infiere que el acto administrativo susceptible de control judicial, es aquella decisión que emana de las autoridades y que tiene como fin **producir efectos jurídicos**, por tanto, para que una decisión de esta naturaleza, pueda ser objeto de reproche ante el juez contencioso, se requiere que la misma tenga la cualidad de ser definitiva.

La definición de acto definitivo la encontramos en el artículo 43 ya traído a colación, así:

“ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”

Sobre el tópico en mención, el tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero, manifestó⁴:

“La decisión que pone fin a una actuación administrativa distinta de la que se inicia por petición en interés general, sea que lo haga en sentido positivo o negativo, tratándose de las

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Auto del 22 de enero de 2015. Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00922-01(4601-14) Actor: HARBEY RODAS ÁLVAREZ Demandado: MUNICIPIO DE TULUÁ VALLE DEL CAUCA. Referencia: Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Ley 1437 de 2011.

⁴ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo – Quinta Edición. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional. Ltda., 2009. p. 377.



*iniciadas en ejercicio del derecho de petición en interés particular o resolviendo la cuestión planteada en el cumplimiento de un deber legal u oficiosamente por la Administración, constituye un acto administrativo de carácter i) particular, sea cual fuere el número de interesados o afectados; ii) reglado en virtud de que su formación debe seguir una regulación más o menos rigurosa, más cuando se trata de la acción sancionatoria del Estado, lo que determina las circunstancias de hecho y de derecho, en las cuales están la de tiempo (oportunidad), modo, lugar, etc., en que debe ser expedida; y **iii) respecto del procedimiento administrativo viene a ser el acto principal o definitivo, o sea, el que pone fin a la actuación administrativa, llamado, por ello, definitivo, como se anotó al inicio del tema**". (Negrilla de la Sala)*

Por su parte Gustavo Penagos⁵, esboza:

“La diferencia entre acto definitivo y trámite a que se refieren los artículos 49 y 50 respectivamente, es útil como enseña el procesalista español profesor JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ:

“Que los actos de trámite son simples presupuestos de la decisión en que se concreta la función administrativa, y constituyen una garantía de acierto de la decisión final que tratan de preparar. Distingue así entre actos que son presupuesto de la decisión, las decisiones propiamente dichas y los actos de ejecución de ellas”.

*“Recuerda que **sólo es admisible deducir una pretensión procesal administrativa cuando se impugnan actos definitivos** en cualquier caso, y cuando se trate de actos de trámite, sólo en los supuestos en que la ley lo prevé, es decir, cuando tales actos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación”.*
(Subrayado y negrilla por fuera del texto original)

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado no ha sido ajena al tema a que se viene haciendo referencia, veamos:

“Si bien es cierto que el Código Contencioso Administrativo Colombiano no contiene una definición sobre acto administrativo, la doctrina ha intentado definirlo expresando que se entiende como tal la manifestación de la voluntad de la administración, que en cumplimiento de funciones administrativas, esta (Sic) encaminada a producir efectos jurídicos.”⁶

⁵ PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo – Tomo II Parte Especial Nuevas Tendencias – Octava Edición. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2008. p. 90.

⁶ SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo: Procedimiento, eficacia y validez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Externado de Colombia, Serie G. Estudios Doctrinales, num. 110. Segunda Edición 1994.



En efecto, el citado autor sostiene sobre el acto administrativo que:

“La declaración debe provenir del ejercicio de la función administrativa, realizado por la administración o por quien haga sus veces lo que nos indica que el ejercicio de otras funciones legislativas o judiciales, así estén atribuidas a órganos que por naturaleza sean administrativos, no serán actos administrativos, y lo contrario, si la función administrativa es desarrollada por cualquier de los otros órganos del poder público (sic), tal y como ya lo hemos expuesto, producirán por excepción actos administrativos. Esto nos confirma nuevamente la tesis ecléctica propuesta, tratándose de criterios determinantes del acto administrativo.

La declaración de la voluntad debe provocar alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando y extinguiendo las existentes o creando nuevas situaciones de relevancia dentro ante el derecho y como efecto directo de su carácter decisorio.

Si una declaración no reúne los elementos conceptuales expuestos, no podemos calificarla de acto administrativo.”

*Ahora, la Sección Primera⁷ de esta Corporación ha clasificado los actos administrativos en actos definitivos o actos de trámite. En este sentido ha sostenido que **solo los actos administrativos definitivos que producen efectos jurídicos son enjuiciables por esta jurisdicción, en consecuencia, como los actos de trámite, en principio, no producen efectos jurídicos, escapan de la jurisdicción contencioso administrativa.***

En este sentido, se sostuvo en la referenciada sentencia lo siguiente:

“El acto administrativo debe contener una declaración; es su característica esencial la de exteriorizar una decisión de la Administración que cree, modifique o extinga una situación jurídica en relación con el administrado.

Queda, por lo tanto, tal noción reservada a las decisiones que por sí mismas generan efectos jurídicos para los terceros, resultando, en consecuencia, excluidos los actos que, no obstante producir efectos, incluso directos en el ámbito interno de la administración, carecen de tales consecuencias en el ámbito externo de ésta.

Dentro del trámite de la actuación administrativa, obviamente, se producen decisiones en relación con la adopción de diferentes etapas: probatoria, de alegaciones, de impugnación, etc. decisiones éstas que no tienen la virtualidad de definir la actuación en sí misma considerada sino que son de impulso procesal y, por ello, se les conoce con la denominación de actos de mero trámite que, por principio, no son demandables a no ser que con su expedición se impida al administrado continuar la actuación, tal como lo dispone la parte final del artículo 50 del C.C.A.

Si pudiera, como lo solicita la parte actora, darse calificativo de acto administrativo a cada

⁷ Sentencia de 3 de febrero de 2000. Expediente núm. 5652. Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero



una de las decisiones que expide la administración en aras de impulsar el trámite administrativo, se llegaría a la conclusión equivocada de que dentro del ejercicio de la acción contenciosa se estudiara la legalidad de diferentes decisiones correspondientes a las diversas etapas de la actuación como sería el caso del auto mediante el cual se decide abrir diligencias previas; de cada auto que ordene oír en versión a los posibles involucrados en la investigación administrativa o disciplinaria; de los autos que ordenan la incorporación de diversos medios probatorios; del auto mediante el cual se califican las diligencias preliminares; del auto que ordena la apertura de formal investigación sea ésta de carácter disciplinario, fiscal, etc., olvidando que ninguno de los mencionados define de fondo la actuación administrativa.”

En concordancia con lo expuesto, el último inciso del artículo 50 del C.C.A. dispone:

“Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”

***Como se aprecia del estudio del caso concreto y de la citada jurisprudencia, la distinción entre actos administrativos definitivos y de trámite, ha alcanzado particular relevancia, de carácter práctico, en consideración a su impugnación, toda vez que resulta que, los primeros pueden ser siempre cuestionados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras que los segundos, generalmente, no son enjuiciable por asta (sic) jurisdicción.”*⁸ (Subrayado y negrilla de la Sala).**

Así las cosas, queda lo suficientemente explicado que los actos administrativos que pueden ser objeto de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, son aquellos que tienen la entidad suficiente para producir efectos jurídicos respecto de la situación particular y concreta del administrado, decisiones que por lo general pertenecen a la categoría de actos administrativos definitivos.

En cuanto a la calidad de tipo de acto administrativo que poseen las Actas de la Junta Médico Laboral y del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía, **en principio las mismas claramente son un acto administrativo de trámite**, pues con fundamento en ellas se adoptan por parte de la administración una serie de decisiones de fondo, como por ejemplo el retiro del servicio, el otorgamiento de la

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00080-01 Actor: ADUANAS AVIA LTDA SIA. Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES



asignación de retiro o el reconocimiento de una prestación, pues en ellas se califica la pérdida de la aptitud para el servicio militar y policial, el porcentaje y origen de la misma (Decreto 1796 de 2000).

De manera excepcional, el CONSEJO DE ESTADO ha establecido que dichos actos pueden ser interpretados como definitivos, cuando a través de ellos se pone fin a la actuación administrativa, como es el caso de la discusión sobre la pensión, y estos determinar un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral inferior al requerido para adquirir dicho derecho. En providencia de unificación de la Sección Segundo, nos indicó:

“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.

Sobre el particular, el inciso final del artículo 50 del C.C.A dispone:

“...son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a la actuación cuando hagan imposible continuarla...” (se subraya)

En las anteriores condiciones, no es posible exigir al interesado que a pesar de no alcanzar el porcentaje mínimo de incapacidad para tener derecho a la pensión de invalidez, acuda ante la entidad en procura de tal derecho, siendo en cambio procedente, ante la irrevocabilidad de tales actos, acudir en su demanda para que se estudie si estuvo bien fijado el índice lesional, y si además la pérdida de la capacidad es imputable al servicio, lo que conllevaría, en caso de ser favorable al actor, al reconocimiento de la prestación.

En conclusión, 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.”⁹⁾

⁹⁾ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. CONSEJERO PONENTE: Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Auto del 16 de agosto de 2007. Expediente No. 250002325000200304450-01. Referencia: 1836-2005. Actor: OSCAR JAVIER MARTÍNEZ GÁLVIS. APELACIÓN INTERLOCUTORIO.



En decisión posterior, reafirmó:

“Teniendo en cuenta que los actos demandados en el sub lite son las Actas de Calificación de la pérdida de la capacidad laboral del actor, procede la Sala, en primer lugar, a determinar si tales decisiones constituyen actos administrativos demandables ante esta Jurisdicción, o si por el contrario, son actos de trámite que no pone fin a una actuación administrativa.

Las actas cuya nulidad se pretende no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular sólo determinan el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral del actor como miembro de las Fuerzas Militares 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 anterior 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.

En este sentido, es necesario citar el último inciso del artículo 50 del C.C.A. que se refiere a los actos administrativos definitivos no sólo como los que ponen fin a una actuación administrativa decidiendo el fondo del asunto sino también como los que imposibilitan su continuación, así:

“(…) son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a la actuación cuando hagan imposible continuarla.”.

En relación con el tema de los actos definitivos la Sección Segunda de esta Corporación, por Auto de 16 de agosto de 2007¹⁰, decidió el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que rechazó la demanda en la que se solicitó la nulidad de un Acta Médico Laboral en consideración a que, en algunos casos, tal actuación constituye un acto definitivo precisamente porque impide continuar la actuación administrativa.

...

Todo lo anterior permite concluir que en este caso específico las Actas proferidas por el Tribunal Médico Laboral que determinan el porcentaje de disminución de la capacidad laboral son actos definitivos porque a partir de éstos el actor podía ser reubicado laboralmente siempre que incluyera tal recomendación o lograr el reconocimiento de la pensión.”¹¹

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda. Exp. No. 1836-05, M. P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERA PONENTE: DRA. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ (E). Sentencia del 30 de enero de 2014. REF: EXPEDIENTE No. 50001233100020051020301. N° INTERNO: 1860-2013. ACTOR: HUGO OSORIO GONZÁLEZ. AUTORIDADES NACIONALES.



Así pues, podemos concluir que los actos en estudio, por regla general son de trámite y soportan decisiones administrativas definitivas posteriores, y solo por excepción, cuando determinan la negativa del derecho pensional, se tornan en actos definitivos por negar el reconocimiento de dicho derecho y ponerle fin a la actuación administrativa.

Analizado lo anterior se pasará a estudiar:

3.4. EL CASO CONCRETO

En el presente caso, dadas sus particularidades del mismo y la falta de claridad de la demanda, tanto la inicial como la “adición”, es menester que se aclaren cuáles de los actos atacados pueden interpretarse como definitivos.

- Acta N° 006/DEFIM-SDEFIM-BAFOR-JDRH-CCIA CORREA de fecha 10 de junio del año 2014 de la Escuela de Infantería de Marina. Este documento no se anexa a la demanda. Sin embargo, tal como consta en la Orden Administrativa de Personal N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014 de la Dirección de la Escuela de Infantería de Marina, esta es un documento de soporte de la decisión de retirar al accionante de la Escuela, por lo que claramente es un acto de trámite previo a la expedición de la decisión definitiva, la Orden.
- Orden Administrativa de Personal N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014 de la Dirección de la Escuela de Infantería de Marina (fol. 24) esta contiene la decisión expresa de retirar al Alumno PEDROZA CHIVILL, es decir, contiene la decisión de la administración tendiente a producir efectos jurídicos, por lo que este es el acto definitivo que debe atacarse y es susceptible de control.
- Acta de Junta Médico Laboral N° 133-2014 de fecha 28 de mayo del año 2014 (fol. 20 a 23) y Acta de Tribunal Médico Laboral N° M15-076 de fecha 13 de febrero del año 2015 (fol. 74 a 77) con las cuales se declaró no apto



para el servicio al demandante JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL. Estos son claramente decisiones parciales que en sí no retiran del servicio al actor y lo que hacen el soportar la decisión de retiro del servicio. Por este hecho, estas no son actos susceptibles de control en el caso concreto.

- Resoluciones N° 917 del 2 de junio del año 2015 y N° 1068 de fecha 1 de julio del año 2015 de la Dirección de Prestaciones Sociales y la Jefatura de Desarrollo Humano de la Armada Nacional (fol. 78 a 82), con las cuales se niega la indemnización por pérdida de capacidad laboral al demandante JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL. Estos, claramente son actos que adoptan una decisión de fondo y por ello igualmente son controlables por esta jurisdicción.

Así las cosas, entremos a analizar los argumentos del recurrente en torno a la caducidad del medio de control intentado.

En primer lugar, con relación a la Orden Administrativa de Personal N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014 de la Dirección de la Escuela de Infantería de Marina, frente a esta la caducidad debe contarse desde el momento en que el interesado, el demandante JORGE ANDRÉS PEDROZA CHOVILL, revela que conoce su contenido, dado que si bien, la comunicación del retiro visible a fol. 25 y 26 no es en sí una notificación personal del mismo que cumpla con las condiciones consagradas en los artículos 66 y ss. del C.P.A.C.A., de ella claramente se puede inferir que el actor conoce el contenido del acto desde el momento mismo que estampa su firma en él, pues en ella se le informa que es retirado del servicio por la Orden Administrativa N° 18, por lo que con dicha actitud se entiende notificado por conducta concluyente del acto de retiro, a las voces del artículo 72 del C.P.A.C.A., ya estudiado, por lo que a partir del día siguiente empezó a correr el término extintivo del derecho de acción frente al mencionado acto.

Por otra parte, como ya se aclaró, la demanda inicialmente presentada y rechazada, en modo alguno interrumpe o suspende el término de caducidad, por lo que en este



aspecto, se desechan los argumentos del impugnante, y solo el trámite de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, suspende dicho término.

Así, en el caso concreto el término de caducidad frente a la orden en estudio, corrió desde el 11 de junio de 2014, día siguiente a la notificación por conducta concluyente del acto (fol. 25 y 26) hasta el 11 de octubre del mismo año. Se suspendió con la solicitud de conciliación extrajudicial del 3 de octubre de 2014 (fol. 48) es decir, faltando nueve (9) días para que feneciera, hasta el 9 de diciembre de 2014, fecha de expedición de la constancia de no conciliación, por lo que el término que faltaba para presentar de forma oportuna la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de este acto (se reitera 9 días) corrió los días 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de diciembre de 2014¹². Al presentarse la demanda el 3 de agosto de 2015, resulta evidente que la misma se hace por fuera del plazo legal para ello, por lo que en este aspecto, se comparte la decisión del *A quo*.

En este punto, es importante resaltar que el hecho de que en la adición a la demanda del 17 de septiembre de 2015 (fol. 69 a 72), que en realidad es una reforma a la misma a las voces del artículo 93 del C.G.P., se pretenda la nulidad de las actas de la junta y tribunal médico, ya discriminadas, no hace que el término de caducidad se prorrogue, dado que como ya se especificó, estos actos para el caso concreto son de trámite y no susceptibles de control judicial.

Adicionalmente, el argumento de que se presente una irregularidad como la planteada por el demandante, de que la Orden de retiro como acto definitivo, se funde en un acto de trámite que no se encuentra en firme dado que contra el acta de la junta médica se interpuesto revisión ante el tribunal, es una irregularidad que

¹² En este aspecto se aclara que los días faltantes se cuentan conforme al calendario, dado que se está contabilizando un término de meses, el que cuenta de esta forma, tal como lo consagra el artículo 62 del Código de Régimen Municipal y lo han interpretado el máximo tribunal de lo contencioso. Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. EXPEDIENTE N° 11001-03-15-000-2010-00919-00. ACCIÓN DE TUTELA. ACTOR: JHON ALEXANDER ROJAS PRADO. DEMANDADO: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO Y OTRO.



de forma necesaria debe plantearse en la nulidad del acto definitivo, la orden, pero en este caso, como ya se advirtió, la acción frente a él ya caducó.

Por último, en cuanto a las Resoluciones N° 917 del 2 de junio del año 2015 y N° 1068 de fecha 1 de julio del año 2015 de la Dirección de Prestaciones Sociales y la Jefatura de Desarrollo Humano de la Armada Nacional (fol. 78 a 82), la última fue notificada al correo electrónico del apoderado el 5 de agosto de 2015 (fol. 82) la conciliación frente a ellas se presentó el 12 de junio de 2015 y la constancia se expidió el 3 de septiembre de 2015 (fol. 89 a 90) al presentarse la reforma a la demanda el 17 de septiembre de 2015 (fol. 69 a 72) el ejercicio de la acción frente a estos actos resulta ser oportuno, por lo que en este aspecto, la decisión del *A quo* debe ser **REVOCADA**.

Es este aspecto, se resalta que el Juez de primera instancia en su auto de rechazo, para nada tuvo en cuenta la reforma a la demanda presentada por el demandante, ya referenciada, por lo que en este aspecto su decisión fue incompleta y por ello, debe ser modificada para que analice la admisibilidad de la demanda en torno a dichas resoluciones.

Conforme con lo anterior, la Sala dispondrá, la **CONFIRMACIÓN** del auto apelado, en cuanto rechazo por caducidad la demanda en torno a la Orden Administrativa de Personal N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014 de la Dirección de la Escuela de Infantería de Marina, disponiendo la **REVOCATORIA** de la misma, en torno al rechazo de la demanda frente a las Resoluciones N° 917 del 2 de junio del año 2015 y N° 1068 de fecha 1 de julio del año 2015 de la Dirección de Prestaciones Sociales y la Jefatura de Desarrollo Humano de la Armada Nacional (fol. 78 a 82), **ORDENÁNDOSE** que disponga del estudio de admisibilidad de la demanda, pero únicamente frente a estos actos.

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**



RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE PARCIALMENTE el auto apelado, esto es, aquél proferido por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO de fecha 1 de febrero de 2016, en torno al **RECHAZO** de la demanda frente a la Orden Administrativa de Personal N° 018 de fecha 10 de junio del año 2014 de la Dirección de la Escuela de Infantería de Marina por caducidad de la acción. **REVÓQUESE** en cuanto decidió de forma tácita el rechazo de la demanda frente a las Resoluciones N° 917 del 2 de junio del año 2015 y N° 1068 de fecha 1 de julio del año 2015 de la Dirección de Prestaciones Sociales y la Jefatura de Desarrollo Humano de la Armada Nacional (fol. 78 a 82). En consecuencia, **ORDÉNESE** que disponga del estudio de admisibilidad de la demanda, pero únicamente frente a estos actos, con base en las consideraciones antes expuestos.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 064.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ