TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado	:	81001-3331-002-2019-00239-01
Naturaleza	:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Accionante	:	Diana Marcela Martínez Castillo
Accionado	:	Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Dirección de Sanidad Militar y otros
Referencia	:	Confirma decisión

De conformidad con el informe secretarial que antecede, la Sala pasa a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, que dio por terminado el proceso en la etapa de admisión por la causal tercera de rechazo del artículo 169 del CPACA.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Diana Marcela Martínez Castillo, presentó demanda contra la Nación-Ministerio de Defensa-Nacional-Dirección de Sanidad Militar-Dirección de Sanidad del Ejército-Batallón de ASPC No. 18 ESM4025, para que fuera declarada la nulidad del acto presunto negativo resultado del silencio administrativo de la entidad ante la solicitud de reconocimiento de prestaciones sociales.

Como restablecimiento del derecho solicitó que se ordenara el pago de las acreencias laborales causadas entre el 1 de junio de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018, con la respectiva indemnización moratoria.

2. La decisión recurrida

El Juzgado Segundo Administrativo rechazó la demanda por considerar que en el presente asunto no hubo acto ficto negativo, por cuanto a la fecha de presentación de solicitud de conciliación extrajudicial no había operado el silencio de la administración frente a la petición elevada por la accionante.

De las consideraciones de la providencia recurrida se lee:

> "(…) *se constata que en el presente caso, la solicitud de existencia de un contrato realidad y el consecuente pago de unos emolumentos derivados*

de esa declaratoria de existencia que presentó la actora ante la entidad demandada fue el 29 de enero de 2019. Ello quiere decir que, la entidad debió abstenerse de emitir respuesta entre ese día y el 29 de abril del mismo año, para que pudiera configurarse el silencio administrativo con efectos negativos y pudiera dar pie a la existencia de un acto ficto.

Sin embargo, se evidencia que cuando la parte actora presentó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría general de la Nación no habían transcurrido siquiera 2 meses para que operara el silencio administrativo. Por tanto, el acto administrativo ficto que se acusa es inexistente".

3. Recurso de apelación

La parte accionante recurrió la decisión del Juez de primera instancia argumentando principalmente que para la fecha en que se presentó la solicitud de conciliación prejudicial ya no se espera ninguna respuesta por parte de la entidad demandada, teniendo en cuenta que los pronunciamientos efectuados eran incompletos e incongruentes.

Las razones aducidas para solicitar la revocatoria de la decisión son los siguientes:

"*Es cierto que el derecho de petición se elevó ante el ejército el día 29 de enero del año 2019, y el ejército respondió el 7 de febrero del año 2019, remitiendo por competencia al batallón de ASPC No. 18 ST RAFAEL ARAGONA al T.C. LEONEL LÓPEZ GARCÍA Baspc18, donde le solicitaba amablemente respondiera de fondo el derecho de petición. Este oficio está suscrito por el T.C. RICARDO BELTRAN JIMENEZ, con un oficio dirigido a DIANA MARCELA MARTINEZ CASTILLO, informando que la solicitud había sido remitida por competencia, firmado este oficio por el Coronel ALFREDO CARDENAS.*

Posteriormente el T.C. LEONEL GARCIA LOPEZ, respondió el derecho de petición el día 11 de marzo del año 2019, enviando copia de los contratos, sin embargo frente al derecho reclamado, en cuanto al reconocimiento de este, guardó silencio, por lo cual consideré que operó el silencio administrativo negativo, por ello se presentó la solicitud de conciliación ante la Procuraduría, puesto que se entiende agotada la vía, sobre todo cuando en el oficio fechado de 7 de febrero el TC. RICARDO BELTRAN JIMENEZ, solicita que respondieran de fondo el derecho de petición, así las cosas no se podía esperar más pronunciamiento al respecto.

Teniendo en cuenta la respuesta dada por el Ejército, se presentó la solicitud de conciliación invocando el acto administrativo ficto, por cuanto no respondieron, ni negando ni aceptando, por lo cual una vez que respondieron el 11 de marzo se entiende agotada la vía y se podía demandar en cualquier tiempo, no había que esperar tres meses, sabiendo que ya no van a dar respuesta de fondo".

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 153[1]del CPACA, los Tribunales Administrativos son competentes para conocer en segunda instancia de las apelaciones de los autos "susceptibles de apelación". Igualmente, en atención al numeral primero del artículo 243 del CPACA es susceptible del recurso de apelación, el auto que ponga fin al proceso.

Así las cosas, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación contra la decisión del Juez Segundo Administrativo de Arauca que rechazó la demanda por la causal tercera del artículo 169 del CPACA.

2. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer si existió un acto administrativo ficto o presunto derivado en silencio administrativo negativo por parte de la Dirección General de Sanidad del Ejército Nacional que deba ser tramitado de la forma propuesta en la demanda o por el contrario debe ser confirmada la decisión de primera instancia de rechazar el medio de control por un acto administrativo inexistente.

3. Silencio administrativo negativo

El silencio administrativo es un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, a la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados, se le da un efecto que puede ser negativo o positivo. Ese efecto se conoce como acto ficto o presunto pues, aunque en tales eventos no existe una decisión expresa que contenga la voluntad de la Administración frente al asunto que ha sido sometido a su consideración, la Ley le da al silencio de la Administración unos efectos similares a los del acto administrativo expreso.

La razón de ser del fenómeno del silencio administrativo es la de evitar que los asuntos que la Administración debe resolver queden sin decidir de manera

---

[1] **ARTÍCULO 153**. Competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

indefinida.

En el caso del silencio negativo, le abre al interesado la posibilidad de demandar el acto ficto negativo, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que le sea resuelta la situación, sin que deba esperar de manera indefinida una solución al respecto, y de esta manera poderle garantizar la efectividad de sus derechos.

El artículo 83 del CPACA señala:

> *"transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión"*
>
> *(…)*
>
> *la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda".*

La Corte Constitucional, en la sentencia C–875 de 2011, señaló la doble finalidad del silencio administrativo negativo:

> *"En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración…".*

Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

> *"El silencio administrativo es un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, a la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados, se le da un efecto que puede ser negativo o positivo. Ese efecto se conoce como acto ficto o presunto pues, aunque en tales*

> *eventos no existe una decisión expresa que contenga la voluntad de la Administración frente al asunto que ha sido sometido a su consideración, la ley le da al silencio de la Administración unos efectos similares a los del acto administrativo expreso. La razón de ser del fenómeno del silencio administrativo es la de evitar que los asuntos que la Administración debe resolver queden sin decidir de manera indefinida. En el caso del silencio negativo, le abre al interesado la posibilidad de demandar el acto ficto negativo, a pesar de que las autoridades hayan omitido su deber de pronunciarse. Y en el caso del silencio positivo, el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable"*[2].

En consecuencia, el silencio administrativo negativo configura una ficción legal denominada acto ficto o presunto, que no es más que la presunción de una negativa de la administración por el hecho de no haber resuelto la petición. Ese acto no configura una respuesta, por lo que la Administración no queda eximida de responder, excepto cuando el afectado ha interpuesto los recursos contra dicho acto o cuando habiendo acudido ante la jurisdicción contencioso administrativa, se haya notificado auto admisorio de la demanda.

4. Material probatorio relevante

- Derecho de petición con referencia "Solicitud reconocimiento y pago de cesantías y prestaciones sociales de la señora DIANA MARCELA MARTÍNEZ CASTILLO".

- Certificado de entrega del 30 de enero de 2019 a la Dirección de Sanidad Militar.

- Oficio No. 0936/MDCGFM-COEJEC-SECEJ-JEMOP-DIV8-BR18-BASPC18 del 11 de marzo de 2019, mediante el cual se remitió a la peticionaria copia de los contratos de prestación de servicios.

- Contratos de prestación de servicios celebrados entre la Nación-Ministerio de Defensa-Dirección General de Sanidad Militar-Dirección de Sanidad Ejército-Batallón de ASPC con Diana Marcela Martínez Castillo entre el 2012 y el 2018.

- Certificación expedida por el Jefe de Establecimiento de Sanidad Militar 4025 del Batallón de ASPC No. 18 "ST. RAFAEL ARAGONA" donde constan los contratos ejecutados por la accionante.

- Solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 21 de marzo de 2019.

---

[2] Consejo de Estado, Sección Cuarta, radicado 05001-23-33-000-2015-00995-01(22910), M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

- Constancia de conciliación extrajudicial de la Procuraduría 171 Judicial I para Asuntos Administrativos de Arauca del 27 de mayo de 2019.

5. Análisis del caso concreto

Diana Marcela Martínez Castillo presentó el 30 de enero de 2019 derecho de petición ante la Dirección de Sanidad Militar para que fuera reconocida la relación laboral existente entre la entidad y la accionante por el período que se desempeñó como odontóloga a través de contratos de prestación de servicios.

Las peticiones elevadas fueron:

> *1. Se reconozca que entre mi poderdante DIANA MARCELA MARTÍNEZ CASTILLO, NACIÓN-MINDEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD MILITAR-DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO-BATALLÓN DE ASPC No. 18 ESM 4025 de Arauca existió una relación laboral desde el 01 de junio de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018.*
>
> *2. Como consecuencia del anterior reconocimiento se reconozcan y paguen las cesantías, intereses a las cesantías, primas legales y extralegales, afiliación a un fondo de cesantías y salud, aportes a pensión de jubilación, vacaciones, auxilio de transporte y reembolso de las sumas retenidas por concepto de Retención en la Fuente, junto con la indemnización por el retraso en el pago;*
>
> *3. Las sumas de dinero que resulten de la liquidación deberán ser cancelados debidamente indexados, en los términos del artículo 195 del CPACA (…).*
>
> ***4. En caso en que NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD MILITAR-DIRECCIÓN DE SANIDAD EJÉRCITO-BATALLÓN DE ASPC No. 18 ESM 4025, considere negar la presente solicitud, solicito expedir a mi costa por parte del Jefe de Talento Humano DIRECCIÓN DE SANIDAD EJÉRCITO BATALLÓN DE ASPC No. 18 ESM 4025, certificación donde se haga constar el tiempo que ha laborado mi poderdante en dicha entidad así como la copia auténtica de todos y cada uno de los contratos y respectivos soportes para pagos como cuadros de turnos, informes de actividades y certificaciones del superior inmediato del cargo desempeñado**.* (Resaltado fuera del texto original).

La entidad demandada no se pronunció expresamente frente al reconocimiento de la relación laboral alegada por la parte accionante, sin embargo, procedió conforme lo mencionado en el punto 4 de la petición, es decir, que en caso de considerar negar la solicitud remitiera copia de los contratos y una certificación con el tiempo laborado, entre otros documentos.

Pese a lo anterior, la parte actora indicó que la demanda versaba sobre el acto presunto negativo resultado del silencio administrativo de la entidad, sin embargo, lo anterior resulta incorrecto comoquiera que la entidad no incurrió en un silencio negativo.

Si bien el Ministerio de Defensa-Dirección General de Sanidad debió pronunciarse con todas las formalidades que la Ley exige frente a una petición, es decir, de manera congruente, integral y de fondo, so pena de incurrir en la vulneración de los derechos fundamentales de la solicitante, indicando expresamente que no accedía al reconocimiento de la relación laboral y en consecuencia tampoco al pago de las acreencias deprecadas, con la debida argumentación que soportaba su dicho, esto no implica que haya guardado silencio, toda vez que -se reitera- actuó de la forma pedida en el numeral 4° de la misma petición de la que se desprende una negativa a las primeras pretensiones, con el Oficio No. 0936/MDCGFM-COEJEC-SECEJ-JEMOP-DIV8-BR18-BASPC18 del 11 de marzo de 2019, mediante el cual le remitió a la peticionaria copia de los contratos de prestación de servicios.

En consecuencia, no se configuró el mentado acto ficto o presunto por silencio administrativo negativo, pero no por la razón señalada por el *a-quo*, esta es, porque no hubiesen transcurrido los tres meses dispuestos por el artículo 83 del CPACA, sino porque la entidad sí se manifestó ante la petición de la accionante, aunque de manera incompleta y escueta, con la entrega de los documentos solicitados como respuesta a un supuesto de hecho negativo planteado por la peticionaria. En otras palabras, de manera implícita manifestó la decisión de no reconocer la existencia de la relación laboral ni el pago de acreencias laborales.

Ahora bien, Oficio No. 0936/MDCGFM-COEJEC-SECEJ-JEMOP-DIV8-BR18-BASPC18 del 11 de marzo de 2019, constituiría entonces el acto administrativo enjuiciable o susceptible de ser demandado, toda vez que constituye una respuesta negativa de la entidad de reconocer la relación laboral y las prestaciones sociales a Diana Marcela Martínez Castillo a través de un acto concluyente como la entrega de algunos de los documentos solicitados.

En suma, sí se encuentra una falencia en la formulación de la demanda que impide continuar con su trámite, toda vez que no puede ser estudiada en los términos en los cuales fue presentada debido a la inexistencia del acto negativo ficto o presunto que pretende demandar.

Por lo tanto, la providencia impugnada se confirmará, pero por las razones aquí expuestas. Se agrega que no hay lugar a inadmitir la demanda, ya que no se encuentra que "*carezca de los requisitos señalados en la ley*" (Artículo 170,

CPACA y 162, 166, CPACA), sino que al ser el planteado un asunto no susceptible de control judicial, la orden legal perentoria y clara es que "*Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos*" (Artículo 169.3, CPACA), por lo cual el *a quo* no ha incurrido en un rigorismo cuestionable, toda vez que las normas jurídicas procesales son de orden público y de obligatorio cumplimiento, que imponen unas mínimas cargas y limitaciones a quienes pretenden poner en movimiento la Rama Judicial, y su pretermisión acarrea consecuencias, como la que se adopta en este expediente.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión del Juez Segundo Administrativo de Arauca, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente digital al Juzgado de origen previas las anotaciones de rigor en el sistema de información judicial "SAMAI".

**Esta decisión fue discutida y aprobada en la fecha*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada

Ausente con excusa
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada