



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Magistrado Ponente: LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA

Asunto : Rechaza demanda
Medio de Control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación : 63001-2333-000-2017-00371-00
Demandante : JULIO CÉSAR GONZÁLEZ QUICENO
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLINAL

Armenia, cinco (5) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

*Procede el Tribunal Administrativo del Quindío a resolver sobre la admisión o rechazo de la demanda incoada por el señor **JULIO CÉSAR GONZÁLEZ QUICENO** contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo a través del cual le fue negada la reliquidación de una indemnización por disminución de la capacidad psicofísica.*

CONSIDERACIONES

Al entrar a examinar los presupuestos procesales del medio de control, esto es, la competencia de esta Corporación, la capacidad para comparecer al proceso, la capacidad para ser parte, legitimación en la causa por activa y pasiva, el derecho de postulación, la caducidad y la demanda en forma (artículos 156 a 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), se observa que la misma no cumple con los presupuestos procesales para su admisión, tal como pasa a explicarse.

1. El concepto de Acto Administrativo

El acto administrativo se entiende como toda manifestación unilateral de voluntad de una entidad pública o de los

particulares, en ambos casos, en ejercicio de funciones administrativas, que cree, modifique o extinga una determinada situación jurídica. Es por ello que sin importar el ropaje que presente (Resolución, un Decreto, un Oficio etc.) constituiría Acto Administrativo la manifestación que reúna las características descritas con anterioridad, tal como lo ha puesto de presente el Consejo de Estado, al señalar¹:

“La norma establece que la facultad de modificación unilateral debe ser ejercida a través de un acto administrativo debidamente motivado, lo cual no implica necesariamente, que el mismo deba revestir una forma especial para que se pueda predicar su existencia. En consecuencia, en el presente caso, si bien la voluntad de la Administración no revistió la forma de una resolución, la comunicación enviada por el alcalde municipal al contratista en la cual le ordenó la iniciación de las obras de construcción de 6 aulas, corresponde a una manifestación unilateral de voluntad proferida por una autoridad en ejercicio de función administrativa, tendiente a crear una situación jurídica determinada, razón por la cual, está investida de la obligatoriedad propia de esta clase de decisiones de la Administración, que gozan de la presunción de legalidad y el carácter ejecutorio que la ley les otorga.” (Negrillas fuera de texto).

De esta forma, es preciso analizar las características del acto demandado, advirtiendo que generalmente se han clasificado a los actos entre los denominados de trámite y los definitivos. Estos últimos se caracterizan por resolver el fondo del asunto, producir efectos jurídicos y poner fin a la actuación administrativa, de igual forma, son recurribles en la actuación administrativa y controlables por la Jurisdicción Contenciosa.

Excepcionalmente, son enjuiciables los actos administrativos de trámite y esto sólo se da, cuando con su expedición se hace imposible continuar la actuación tal como lo dispone el art. 43 del CPACA: “Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

¹ C.E. Sección Tercera. Providencia del 10 de marzo de 2011. C.P. DANILO ROJAS BETANCOURT. Radicación interna. 15666.

Auto rechaza demanda

63001-2333-000-2017-00371-00

JULIO CÉSAR GONZÁLEZ QUICENO Vs. Nación - Min. Defensa - Policía Nacional

La Ley 1755 de 2015², respecto de las peticiones reiterativas, en su art. 19 dispone que la autoridad puede remitirse en su respuesta a las anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles o de peticiones que se negaron por no acreditar requisitos, y en la nueva se subsanen.

La Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad de dicha disposición, sostuvo:

“5.7. La facultad para rechazar peticiones irrespetuosas no puede constituir un ejercicio arbitrario y caprichoso de las autoridades. Eficiencia de la administración y efectividad del derecho de petición frente a peticiones oscuras o reiterativas

Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas. Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición ésta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas. Consejo Superior de la Judicatura

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad

El artículo en estudio desarrolla varios contenidos normativos.

(i) El primero de ellos, corresponde al rechazo de que serán objeto las peticiones irrespetuosas. Dicha consecuencia se aviene a los términos del artículo 23 de la Constitución, en el cual se consagra el derecho de toda persona a presentar “*peticiones respetuosas*” a las autoridades. Esta manifestación del constituyente determina como elemento esencial del derecho de petición, el carácter de respetuoso de la vía por la cual se realice su ejercicio.

² “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Al ser este el parámetro constitucional al que debe someterse el legislador, resulta acorde con el mismo que la consecuencia ante la carencia del elemento esencial (el carácter de respetuosa) determine el rechazo de la petición, por cuanto una petición irrespetuosa no implica ejercicio del derecho fundamental garantizado por el artículo 23 de la Constitución.

En relación con el alcance del calificativo de irrespetuoso, la Corte ha señalado que *"La determinación acerca de cuándo un escrito es inadmisibile, por considerarse irrespetuoso, corresponde al discrecional, pero ponderado, objetivo, juicioso, imparcial y no arbitrario juicio del juez, pues las facultades omnímodas e ilimitadas de éste para rechazar escritos que pueden significar muchas veces la desestimación in limine del recurso afecta el derecho de defensa, el debido proceso y el acceso a la justicia. En tal virtud, estima la Sala que los escritos irrespetuosos son aquéllos que resultan descomedidos e injuriosos para con los mencionados sujetos, de manera ostensible e incuestionable y que superan el rango normal del comportamiento que se debe asumir en el curso de un proceso judicial, aún en los eventos de que quienes los suscriben aprecien situaciones eventualmente irregulares o injustas, generadas en desarrollo de la actividad judicial"*[210]. Si bien estas consideraciones se predicaron de la devolución por el juez de escritos irrespetuosos dentro de un proceso judicial, bien pueden aplicarse para sustentar el rechazo por cualquier autoridad de una petición que considere irrespetuosa, que de ninguna manera puede obedecer a una decisión arbitraria, caprichosa, sin sustento objetivo.

En consecuencia, la Corte considera que el rechazo de un escrito que se considere por la autoridad como irrespetuoso, en la medida que puede hacer nugatorio el derecho de petición y afectar otros derechos fundamentales del interesado, requiere de motivación y de la publicidad que se exige de todas las actuaciones de la administración, así como de la posibilidad de impugnar dicho rechazo. Así lo ha establecido la jurisprudencia respecto de escritos presentados por las partes en un proceso judicial que han sido devueltos por ser considerados irrespetuosos[211].

Siendo claro que uno de los elementos estructurales del derecho de petición es el carácter respetuoso de las peticiones, la Sala encuentra acorde con la Constitución este primer contenido normativo.

(ii) En segundo término, el artículo 19 prevé que sólo en los casos en que no se comprenda la finalidad o el objeto de la

petición ésta será devuelta, para que se corrija o aclare dentro de los siguientes diez días.

Esta norma resulta compatible con el contenido esencial del derecho de petición, en tanto plantea una única excepción (devolución del derecho de petición), a una regla general que resulta garantista del derecho en cuestión (aceptación de la petición). Devolución que se aprecia como una solución razonable ante la imposibilidad de dar una respuesta de fondo, por carencia absoluta de claridad respecto de lo solicitado.

Es claro que tal devolución debe producirse mientras corre el término legal para responder la petición, de modo que este se interrumpa durante el plazo para corregirla o aclararla. De esta forma se salvaguarda la garantía de pronta resolución, evitando que la presunta falta de claridad se emplee como obstáculo al adecuado y eficaz ejercicio del derecho.

(iii) Un tercer contenido, es el que se refiere a las peticiones reiterativas, cuya resolución puede remitir a respuestas anteriores, según prevé el segundo inciso del artículo 19 del proyecto en estudio.

Para la Corte, este inciso se encuentra conforme con la Constitución, en tanto aplica los principios de eficacia y economía en la labor administrativa (art.209 CP). Sin embargo, para que no se desconozca la garantía de una respuesta de fondo a la petición radicada, debe entenderse que una petición reiterativa es aquella que resulta sustancialmente idéntica a otra presentada anteriormente, a la cual se dio respuesta de fondo, por lo que la remisión que se hace configura igualmente una respuesta sustancial (por contraposición a una meramente formal) a la nueva petición que se reitera.

Cuando no exista esta identidad, no podrá aplicarse la regla prevista en el segundo inciso del artículo 19 y, por consiguiente, deberá seguirse el trámite de respuesta previsto en el proyecto que ahora se estudia. Con todo, la norma hace la salvedad respecto de peticiones reiteradas correspondientes a derechos imprescriptibles (vgr. pensión de vejez), o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, eventos en los cuales se debe dar una nueva respuesta de fondo, en aras de garantizar tales derechos y obviamente, para que el peticionario cumpla en el segundo caso, con la carga que le impone el ejercicio del mismo derecho de petición para obtener una pronta resolución de fondo.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte procederá a declarar exequible el artículo 19 del proyecto de ley estatutaria examinado.³

2. El caso concreto

Siguiendo las pautas normativas y jurisprudenciales expuestas el Tribunal encuentra:

- *La parte demandante, quien actúa en su propio nombre y representación, presentó demanda ante esta Jurisdicción, a través de la cual pretende que se declare la nulidad del acto administrativo Resolución S-2017-001713-ARPRE-GRUPE-1.10 del 22 de febrero de 2017, a través de la cual la Policía Nacional le negó la reliquidación de la indemnización.*
- *Como fundamento fáctico de sus pretensiones, alude que ingresó a la Policía Nacional el día 9 de febrero de 1997; el 1 de noviembre del año 2000, sufrió un accidente de tránsito que le ocasionó secuelas, motivo por el cual fue calificado por el Tribunal Médico Laboral el 14 de septiembre de 2005, quien determinó una disminución de la capacidad psicofísica del 88%; fue pensionado a través de la Resolución 321 del 11 de abril de 2006 y, en el mismo acto administrativo, se ordenó el reconocimiento y pago de una indemnización por dicha disminución.*
- *A través de la Resolución 321 del 11 de abril de 2006, la Policía Nacional, entre otros asuntos, resolvió reconocer al PT (R) JULIO CESAR QUICENO el valor de \$18.722.922,73 por concepto de indemnización por disminución de la capacidad psicofísica (Fol. 11 a 13). Dicha decisión, fue notificada al hoy accionante, señor QUICENO GONZÁLEZ, el 26 de abril de 2006, sin que se*

³ C.C. Sentencia C 951 del 4 de diciembre de 2014, M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ, Exp. PE-041

pruebe que hubiese hecho cuestionamiento alguno al respecto (Fol. 13).

- *El acto administrativo del cual se predica su ilegalidad, es el Oficio S-2017-001713-ARPRE-GRUPE-1.10 del 22 de febrero de 2017, el cual establece:*

“En atención a su petición radicada en este grupo bajo el número del asunto, recepcionada en esta dependencia con fecha 25 de enero de 2017, mediante la cual solicita el reconocimiento del pago doble de la indemnización reconocida a su favor, tal como lo establece el Decreto 1091 de 1995 en el parágrafo 2º del artículo 65, teniendo en cuenta la calificación del Acta de Junta Médico Laboral No. 2789 del 17 de septiembre de 2005, la cual determino (sic) una disminución del 88% de la capacidad laboral.

Me permito informarle que lo pretendido por usted fue resuelto mediante comunicado oficial No. S-2016-318688-DIPON, de fecha 24 de noviembre de 2016, donde se dio respuesta a similar pretensión y de la cual a continuación nos acogemos en toda y cada una de sus partes (Fol. 14 *Negrillas fuera de texto para destacar*).

- *Así las cosas y del contenido del acto administrativo demandado, se tiene que la parte demandante, posterior al reconocimiento y pago de la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica, solicitó a la entidad demandada, en por lo menos dos ocasiones, la reliquidación de la indemnización otorgada, por cuanto, en su criterio, estaba mal liquidada.*
- *En ese orden de ideas y para resolver lo pertinente, debe acudir al contenido del artículo 164 del CPACA, disposición que regula la oportunidad para presentar la demanda: “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.”*

- *Considerando que en el presente asunto, lo pretendido por la parte actora es la reliquidación de la indemnización otorgada por la entidad demandada como consecuencia de su disminución de su capacidad psicofísica, debe el Tribunal precisar, inicialmente, que se trata de un derecho que no puede ser reclamado en cualquier tiempo, pues es claro que el medio de control ejercido está sometido a un término de caducidad, ya que la demanda no está dirigida contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas ni contra actos producto del silencio administrativo, motivo por el cual la demanda debe ejercerse dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria del acto que reconoce, modifica o extingue el derecho.*
- *Desde la fecha en que le fue reconocida al accionante la indemnización por disminución de su capacidad psicofísica, fue consciente del régimen aplicado, es decir, con la notificación del acto administrativo que reconoció el derecho, el demandante tuvo conocimiento de la forma como fue liquidado y guardó silencio frente a cualquier reclamo, recibiendo la suma liquidada ordenada, sin manifestar ninguna inconformidad sobre el sistema aplicado y la liquidación efectuada o por lo menos no allegó prueba que demuestre lo contrario, ni lo manifestó en su libelo introductorio.*
- *En ese orden de ideas, si la parte accionante no estaba conforme con la normativa aplicada por la Administración, le correspondía en vía judicial solicitar el reconocimiento y reliquidación de su indemnización, con base en la norma que creía era la legamente aplicable y, como consecuencia de ello, solicitar el pago a que cree tener derecho; no obstante, aceptó la liquidación de la misma.*
- *Posteriormente y dejando pasar más de 10 años, el actor presenta nuevas reclamaciones (la actual y la del año 2016, que si bien no obra en lo anexado con la demanda, sí se hace referencia a ello en el acto demandado) y*

demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la última respuesta dada por la entidad accionada. Sin embargo, en criterio del Tribunal, el acto administrativo demandado no puede ser analizado por la Sala, pues es claro que con la solicitud formulada en el 2016, se pretendió revivir los términos de caducidad consagrados, en el art. 136 del Decreto 01 de 1984, hoy derogado por el art. 164 del CPACA, toda vez que la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica, no es una prestación de carácter periódico para que proceda su demanda en cualquier tiempo.

- *Respecto al tema y concretamente en lo relacionado con las peticiones que se elevan frente a decisiones que ya se encuentran en firme, el Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia⁴, ha manifestado que ni dichas solicitudes, ni la respuesta que la administración emite frente a ellas, tienen la fuerza de revivir los términos para ejercer lo que anteriormente se denominaba acción de nulidad y restablecimiento del derecho, hoy llamado medio de control.*

República de Colombia

- *Así las cosas, se concluye que el hecho de que la entidad demandada haya dado respuesta a la solicitud presentada por la parte actora en el 2016 y, aun en la reciente decisión del 2017 (Oficio demandado), en nada cambia el pronunciamiento de la administración contenido en la resolución que había ordenado el reconocimiento y pago de la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica - Resolución 321 de 2006 -acto que se reitera, fue conocido en su oportunidad por el actor, y por ende no es posible pretender revivir los términos de caducidad, al*

⁴ Consultar, entre otras providencias, las siguientes decisiones del Órgano de cierre: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia 24 de marzo de 2011. Radicación número: 68001-23-15-000- 2001-01188-02(1389-10). M.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardilla; Auto del seis (6) de mayo de dos mil diez (2010), C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación número: 05001-23-31-000-2009-00783-01(1975-09); Sentencia del 23 de noviembre de 2006, radicación número: 25000232500020019386501. Sentencia del veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008), C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, Radicación número: 25000-23-25-000-2001- 08534-01(0841-05).

adquirir firmeza y dejar pasar el tiempo sin acudir oportunamente ante la jurisdicción.

- *En ese orden de ideas, el acto administrativo que debió ser demandado en este proceso lo constituye la aludida Resolución 321 de 2006, pues al revisar el contenido de la demanda, no cabe duda que el actor ahora no está conforme con la normativa aplicada por la Administración en ese momento.*

Por lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la presente demanda, de conformidad a las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: Se reconoce personería para actuar, en su propio nombre y representación, al señor JULIO CÉSAR GONZÁLEZ QUICENO, identificada con c.c. 89.002.370 de Armenia y T.P. 275.258 del C.S. de la J,

TERCERO: En firme esta decisión archívese el expediente y efectúense las anotaciones de rigor en el sistema informático SIGLO XXI.

Esta providencia se discutió y aprobó conforme consta en Acta de Sala de Decisión No. 036 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA
Magistrado

Auto rechaza demanda

63001-2333-000-2017-00371-00

JULIO CÉSAR GONZÁLEZ QUICENO Vs. Nación - Min. Defensa - Policía Nacional



LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado



JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ
Magistrado