



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL

Exp. No. 850013331002-2019-00250-00

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Ejecutantes: Deverson Leonardo Fuentes Fuentes.

Ejecutados: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Auto: Decide excepciones previas.

Yopal – Casanare, veintiocho (28) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho observa que en el asunto de la referencia se han realizado las siguientes actuaciones.

1. Después de admitida la demanda, se dio dado cabal cumplimiento a las disposiciones sobre notificaciones (art. 197, 198 y 199 CPACA), dentro del término de ley, la demandada Ministerio de Defensa – Policía Nacional constituyó apoderado judicial, quien contestó el libelo, aportó y solicitó pruebas, así como propuso excepciones de mérito y previas, por lo tanto, se tendrá por contestada la demanda.

2. Revisado el expediente digital, con la contestación de la demanda, el apoderado del MinDefensa – Policía Nacional dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 201 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de enviar el respectivo traslado de excepciones a las demás partes y al agente del ministerio público, frente a las cuales no hubo pronunciamiento.

Procede entonces el Despacho a pronunciarse sobre las excepciones previas propuestas por el MinDefensa – Policía Nacional, las cuales, en los términos del párrafo 2 del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, deben resolverse antes de la audiencia inicial.

PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

En primer lugar, el Despacho señala, que se invierte el orden de resolución de las excepciones previas, en consideración de un orden secuencial lógico, derivado de una eventual prosperidad de la inepta demanda en relación con algunos de los actos demandados, que además se acusan de estar afectados por el fenómeno de la caducidad.

1. Inepta demanda.

Indica que los actos demandados como es la calificación del informe prestacional por lesiones No. 083/2013 y el comunicado de fecha 24 de abril de 2014 por medio de la cual la Dirección de la Policía Nacional, se ratifica la calificación proferida por el informe anteriormente referido, son actos preparatorios y por tanto no susceptibles de control jurisdiccional.

Afirma que desde la vigencia del Decreto 01 de 1984, y ahora con la ley 1437 de 2011, los actos administrativos que son objeto de recursos obligatorios en marco del procedimiento administrativo y susceptibles de control jurisdiccional contencioso administrativo, son los actos definitivos, por lo tanto, los actos que simplemente impulsan el proceso hacia su conclusión no son objeto de control jurisdiccional contencioso administrativo, toda vez que no deciden de fondo el asunto.

Con base en jurisprudencia del Consejo de Estado, concluye que tanto el informe administrativo como la calificación, constituyen actos preparatorios, los mismos que

no son objeto de control jurisdiccional contencioso administrativo, lo que conduciría a un fallo inhibitorio de las pretensiones de la demanda.

Respuesta del Despacho:

Empieza el Despacho por interrogarse si los actos por medio de los cuales se califican las lesiones presentadas por un miembro de la Policía Nacional es un acto definitivo susceptible de control judicial.

El 8 de enero de 2013, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol emitió el documento denominado “Calificación informe administrativo por lesión número 209/2012 derivado del accidente de tránsito padecido por el patrullero Deverson Leonardo Fuentes Fuentes el 31 de marzo de 2012, calificada conforme al literal d) del artículo 24 del Decreto 1796 de 2000, esto es, en actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior.

La Dirección General de la Policía Nacional, a través de acto del 7 de enero de 2014 confirmó la calificación proferida en el informe administrativo al estimar que de conformidad con el acervo probatorio, las circunstancias en que resultó lesionado el Patrullero el día 31 de marzo de 2012, fueron consecuencia de actos realizados contra la ley, el reglamento y el ordenamiento superior.

Del contenido de los actos atrás referidos se advierte que los actos acusados hacen alusión al “informe administrativo por lesiones” que debe emitir el Comandante o jefe respectivo de la Fuerza Pública cuando integrantes bajo su mando sufren lesiones.

Dicho informe, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1796 de 2000 debe contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se produjeron las lesiones, y debe informar si tal acontecimiento ocurrió por alguna de las siguientes circunstancias: a-) en el servicio pero no por causa y razón del mismo¹, b-) en el servicio por causa y razón del mismo², c-) en el servicio como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo³, y d-) en los actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior.

El informe administrativo por lesiones puede ser modificado por los Comandos de Fuerza y la Dirección de la Policía Nacional de oficio cuando este sea contrario a las pruebas allegadas, o a solicitud de parte cuando una vez notificado se pida la modificación del mismo dentro del término de tres meses⁴.

Este informe administrativo de lesiones sirve de base para que los organismos médico laborales califiquen el origen de la lesión o afectación y en tal sentido es un acto preparatorio.

El Consejo de Estado⁵, ha señalado que el Informe Administrativo por Lesión o Muerte “...es un acto administrativo preparatorio, en la medida en que no pone fin a la actuación, pero dado que define una calificación de la modalidad de la muerte, aporta información que debe ser tenida en cuenta al momento de expedir el acto

¹ Es decir, enfermedad y/o accidente común.

² Es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo.

³ En tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional.

⁴ Artículo 26 del Decreto 1795 de 2000.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera ponente: Bertha Lucia Ramirez de Paez. Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 13001-23-31-000-2004-00256-01(1776-11). Actor: VICKY MERCEDES VISBAL LOZANO. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL.

definitivo, que es la Resolución de reconocimiento a los deudos de las prestaciones sociales correspondientes...”.

A juicio del Despacho, el Informe Administrativo de Lesiones del 8 de enero de 2013 confirmado por el Director General de la Policía el 7 de enero de 2014 son actos preparatorios y por tanto no susceptibles de control judicial por la jurisdicción. Aunque la consecuencia de dicha calificación es el rechazo de la demanda (Numeral 3 artículo 169 del CPACA), al no haber ocurrido ello *ab initio*, también tiene cabida dentro de las características de la excepción previa de “*inepta demanda*” en tanto se ha demandado unos actos administrativos que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, tienen el carácter de preparatorios, por cuanto su finalidad es la de otorgar elementos de juicio para la expedición del acto siguiente, esto es, los dictámenes de las juntas o tribunales médico laboral militar y de policía.

En tal sentido se declarará probada la excepción de *inepta demanda* en contra de estos actos preparatorios lo que significa su exclusión del presente proceso.

2. Caducidad del medio de control:

Refiere que previamente el actor presentó una demanda por los mismos hechos y mismas pretensiones que conoció el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare, con radicado 2014-00291 en donde se declaró probada la excepción de inepta demanda en la audiencia inicial del 08/03/2016. Dicha demanda fue presentada el día 06 de octubre del año 2014, es decir, dentro término pues el acto administrativo atacado era del 08 de enero del 2013 en cual le fue notificado al actor el mismo año. La presente demanda se instauró en el año 2019, con lo que se configura la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Señala que para efectos de determinar si el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho caducó, el término de los cuatro (4) meses se empieza a contabilizar desde el día siguiente de su notificación, es decir desde 08 de enero del 2013 o en su defecto el 13 de octubre de 2017, toda vez que el hoy demandante busca injustificadamente revivir términos ya caducados en el presente caso. Reitera, que, se entiende que en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo acusado, caducaba el 08 de mayo de 2013 o en su defecto el día 13 de febrero del 2018.

Respuesta del Despacho:

Se empieza por clarificar que a pesar de que el proponente de la excepción se centró en alegar la caducidad únicamente respecto del administrativo de la calificación por lesión Nro. 209/2012, de 08 de enero de 2013, al ser una excepción que legalmente puede ser abordada de oficio por el juez, su estudio será de manera íntegra en relación con todos los actos administrativos acusados.

Para ello se torna necesario identificar las características de cada uno de los actos que se profieren en el trámite administrativo que se sigue por lesiones de uniformados miembros de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Del procedimiento administrativo de reconocimiento de prestaciones por lesiones:

Dicha actuación se surte por el procedimiento especial previsto en el decreto 1796 de 2000 y en el Decreto ley 94 de 1989, y, en lo no regulado en tales disposiciones,

por el procedimiento establecido en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

- Primera etapa. El informe administrativo por lesiones.

Esta etapa, inicia a partir del momento en que el comandante o jefe respectivo tiene conocimiento del hecho que generó la lesión, autoridad que cuenta con 2 meses para adelantar la averiguación pertinente y allegar las pruebas de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos.

Con todo, la directiva administrativa permanente 012 de 2017, aclara que este informe, ha de elaborarse a través de un procedimiento breve y sumario, y deberá contener un relato de los hechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron adquiridas las lesiones, y la calificación.

Esta etapa finaliza con el informe administrativo por lesiones, en el cual se describen las circunstancias de este y se informa si las mismas ocurrieron en una de las siguientes posibilidades: a) En el servicio pero no por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad y/o accidente común; b) En el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo; c) En el servicio como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional y d) En actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior.

Según el Consejo de Estado⁶, el informe administrativo por lesiones, aun cuando resulta ser una declaración unilateral emanada del Comandante o Jefe respectivo, y tiene efectos jurídicos sobre los administrados, (la persona o personas lesionadas) y dentro del propio campo administrativo, tiene la característica de no poner fin a la actuación administrativa de reconocimiento de las prestaciones generadas por las lesiones, que es el efecto final buscado por la ley y al cual se llega cumpliendo todos los pasos del procedimiento especial respectivo.

Bajo este entendido, el informe administrativo por lesiones constituye un acto administrativo preparatorio de acuerdo con el artículo 75 de la ley 1437 de 2011, ya que se dicta para hacer viable la expedición del acto siguiente que es el dictamen de la Junta Médico-Laboral y en últimas, del acto definitivo que es la resolución de reconocimiento y liquidación de prestaciones correspondientes a la persona lesionada. Se aclara igualmente, que no es un acto administrativo de trámite, pues no se limita a impulsar la actuación administrativa, pero sí preparatorio de lo que será el acto principal, pues otorga los elementos de juicio para la decisión final.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 del Decreto 1796 de 2000, los informes administrativos por lesiones sólo pueden ser objeto de una especie de recurso o derecho especial de impugnación denominado "solicitud de modificación" que deberá solicitarse por el interesado ante el Director de la Policía Nacional, dentro de los 3 meses siguientes contados a partir de la notificación del respectivo informe administrativo.

En firme el informe administrativo por lesión, se constituye en uno de los soportes para la calificación médico-laboral.

⁶ Expediente No. 1558 de 22 de abril de 2004.

Segunda etapa. La calificación Médico-Laboral. Dos instancias.

Justamente, para convocarse a la Junta Médico-Laboral, se requiere la existencia de un informe administrativo por lesiones. Esta etapa se inicia con la autorización del Director de Sanidad de la respectiva fuerza para reunir la Junta como primera instancia Médico-Laboral y culmina con la decisión del Tribunal Médico-Laboral en segunda y última instancia.

Convocada, la Junta Médico-Laboral Militar o de Policía debe reunirse con presencia del interesado⁷, para valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones, clasificar el tipo de incapacidad psicofísica y aptitud para el servicio, pudiendo recomendar la reubicación laboral si es lo indicado, determinar la disminución de la capacidad psicofísica, registrar la imputabilidad al servicio de acuerdo con el mencionado informe; en suma, dar su dictamen sobre el estado de salud del paciente, de acuerdo a lo previsto en el artículo 15 del Decreto 1796 de 2000.

La Junta tiene un plazo de noventa (90) días, contados a partir del recibo de los conceptos médicos definitivos que determinen las secuelas permanentes, para producir su dictamen, el cual se notifica al interesado conforme al artículo 30 del decreto ley 94 de 1989.

El artículo 29 del decreto ley 94 de 1989, le confiere al interesado el recurso o derecho especial de solicitar la convocatoria del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía para que este analice y determine si confirma o modifica la decisión de la Junta, de tal suerte que la modificación, revocación o confirmación de las decisiones de la Junta, solamente son posibles mediante el ejercicio del derecho especial de petición de convocatoria del Tribunal.

La normativa que especial que regula el tema, define al Tribunal Médico- Laboral de Revisión Militar y de Policía, como el organismo administrativo de mayor jerarquía y límite máximo en esas materias, puesto que lo ubica como última instancia frente a los reclamos contra las decisiones de las Juntas Médico-Laborales y además, porque sus determinaciones "son irrevocables y obligatorias y contra ellas solo proceden las acciones jurisdiccionales pertinentes".

Preliminarmente, el Consejo de Estado, establecía que las decisiones del Tribunal Médico- Laboral de Revisión Militar y de Policía, eran también actos administrativos preparatorios, porque no ponen fin a la actuación y su finalidad consiste en aportar elementos de juicio, para la decisión final, el otorgamiento de las prestaciones, sin embargo, desde el 2007, se reevaluó dicha postura para significar que los actos expedidos por la Junta Médica Laboral y el Tribunal Médico Laboral, en cuanto determinan una incapacidad inferior a la requerida para tener derecho a la pensión de invalidez, son actos definitivos, toda vez que impiden seguir adelante con la actuación

En todo caso, contra los actos del Tribunal Médico-Laboral procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues el artículo 22 del decreto ley 1796 de 2000 establece que las decisiones, del mencionado Tribunal son irrevocables, se entiende en sede administrativa, y expresamente afirma que contra ellas "sólo proceden las acciones jurisdiccionales pertinentes".

⁷ Num. 2º del art. 19 y art. 20 dec. 1796/00.

Tercera etapa. El acto administrativo definitivo.

Una vez se encuentre en firme la decisión de la Junta Médico-Laboral Militar o de Policía, sea porque no se solicitó la convocatoria del Tribunal Médico-Laboral Militar o de Policía, o bien habiéndose solicitado, el Tribunal dictó su decisión final, la cual es irrevocable, el expediente pasa al Jefe de Recursos Humanos de la Fuerza respectiva o de la Policía Nacional para la liquidación y reconocimiento de las prestaciones correspondientes.

La resolución de reconocimiento y liquidación de las prestaciones correspondientes al uniformado lesionado, constituye también un acto administrativo definitivo que crea una situación jurídica individual y concreta, pues encierra la decisión final de la Administración sobre la actuación administrativa adelantada y pone término a ésta.

Del caso concreto:

- De entrada, el Despacho aclara que en el caso concreto no se dan los presupuestos para predicar la existencia de un acto administrativo complejo como lo enuncia el demandante, pues tanto el informe administrativo por lesiones, las actas de Junta y Tribunal médico laboral, así como el acto que decide sobre el reconocimiento de la indemnización o pago de pensión administrativas, son actos con existencia jurídica propia e independiente. Entre dichos actos se presenta una relación de medio a fin porque los primeros aportan los elementos de juicio para la decisión contenida en el acto final, sin embargo, las decisiones de la Junta o Tribunal médico nacen en el mundo jurídico y producen sus efectos sin estar aún sometidos a la decisión final, que también es igualmente autónoma en tanto decide la situación prestacional del uniformado lesionado; es decir que se trata de actos separables y no de un acto complejo.

- Como se advirtió en la respuesta a la excepción anterior, el Informe Administrativo de Lesiones del 8 de enero de 2013 y confirmado por el Director General de la Policía el 7 de enero de 2014, a juicio de este Despacho, son actos preparatorios y por tanto no susceptibles de control judicial por la jurisdicción y por eso se declaró la inepta demanda en contra de ellos.

- En cuanto los actos administrativos contenidos en la Junta médico laboral núm 9340 del 21 de septiembre de 2016 y el acta del Tribunal médico laboral de revisión militar y de policía del 13 de octubre de 2017 acusados de nulidad parcial por la imputabilidad de las lesiones, aunque son susceptibles de control judicial, al tratarse también de actos separables y autónomos de la decisión final, cuentan con un término de caducidad igualmente autónomo. Sobre el particular, el acta de Junta médico laboral No. 9340 fue notificada el mismo día de su expedición esto es el 21 de septiembre de 2016, no obstante, el señor Fuentes Fuentes solicitó la convocatoria de Tribunal médico Militar, la cual se llevó a cabo el 13 de octubre de 2017 y aunque no figura acto expreso de notificación, se presume que se notificó al interesado ese mismo día.

En contra de estos actos, el demandante tenía hasta el 14 de febrero de 2018 para interponer la demanda de nulidad de restablecimiento del derecho, sin embargo la acción más temprana ocurrió el 26 de marzo de 2019 cuando solicitó la audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 53 Judicial II para Asuntos Administrativos de Yopal, con el término de caducidad ya se encontraba vencido; de igual manera la demanda contra dichos actos se formuló el 13 de mayo de 2019, esto es de manera extemporánea.

- La aspiración del actor con la anulación de los anteriores actos tiene que ver con la modificación de la imputabilidad al servicio de las lesiones del actor, esto es, que pasen de ser catalogadas en “*actos realizados contra ley, reglamento o la orden de un superior*” según el literal D, artículo 24, decreto 1796 de 2000, a ser catalogadas como “*ocasionadas en servicio activo pero no por causa y razón del mismo*” es decir accidente común, Literal A Ibidem. El restablecimiento del derecho que persigue con ello es la liquidación y pago de la indemnización que consagra la misma normatividad.
- Según los anexos de la demanda, con posterioridad a la calificación por parte del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía se dispuso la reubicación en labores administrativas del demandante, y acorde con la negativa sobre la calificación de la imputabilidad al servicio de las lesiones del actor, se presume la inexistencia de acto administrativo sobre el reconocimiento de indemnización por lesiones, justamente porque la causal del literal A del artículo 24 del decreto 1796 de 2000 no genera ese tipo de reconocimientos, aspecto que conlleva a aplicar con mayor rigor la caducidad del medio de control desde el momento de la expedición del acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.
- Por lo anterior, se declarará probada la excepción de caducidad del medio de control contra los actos de Junta y Tribunal médico militar, y al ser los únicos que subsisten, se declarará terminado el proceso seguido por DEVERSON LEONARDO FUENTES FUENTES en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL y se ordenará la devolución de los anexos de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal.

RESUELVE

PRIMERO: Tener por contestada la demanda en oportunidad legal por parte de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, de conformidad con lo antes expuesto.

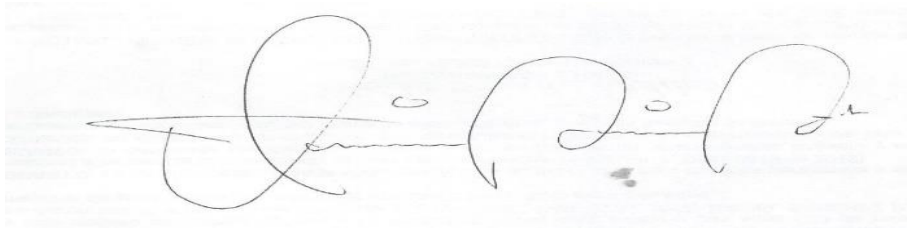
SEGUNDO: Declarar probadas las excepciones denominadas “*inepta demanda*” y “*caducidad del medio de control*” propuestas por el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, y en consecuencia declarar la ***terminación del proceso en forma anticipada***, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Reconocer personería al abogado CARLOS ANDRES LOPEZ SALAMANCA⁸ como apoderado de la parte demandada Ministerio de Defensa – Policía Nacional, en los términos y para los fines del poder conferido, obrante en el expediente digital.

⁸ Consultada la base de antecedentes disciplinarios proporcionada por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, se pudo constatar a través de certificado No. 404924 que el abogado Carlos Andrés López Salamanca NO reporta sanción vigente, que le impida ejercer su profesión dentro del presente asunto.

CUARTO: En firme, devuélvase los anexos de la demanda, y archívese las diligencias, previas anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



LUBIER ANÍBAL ACOSTA GONZÁLEZ
Juez



**JUZGADO SEGUNDO
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
YOPAL**

La anterior providencia se notificó por
anotación en el estado electrónico núm.
022 del 29 de junio de 2021.

Secretaria
