



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, seis (06) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Ref. Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2017-00270-00
Accionante: César Contreras Sierra
Demandado: Nación - E.S.E. Centro de Salud de los Palmitos.

ASUNTO: Rechazo de la demanda, por falta de acto demandable.

Procede esta judicatura a realizar el respectivo análisis de la demanda para efectos de la su admisibilidad o no previa a las siguientes:

OBJETO A DECIDIR.

El Sr. **César Contreras Sierra**, por conducto de apoderado judicial y por medio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solicita la Nulidad de los actos administrativos de contenido particular y concreto, del Oficio sin número del 15 de septiembre de 2016¹, mediante el cual la entidad le responde acerca de una información solicitada y de los documentos pedidos.

CONSIDERACIONES.

Resulta verdad averiguada, que los actos administrativos corresponden a la manifestación de la voluntad de la administración; la misma, que pendiendo de las situaciones jurídicas, particulares o generales que estimulen la creación del acto administrativo, puede ser de distintas variedades. La doctrina ha optado por clasificarlos en actos de poder, de gestión, propios del servicio público, ajenos al servicio público, unilaterales, bilaterales, plurilaterales, simples, complejos, de alcance nacional, local, políticos, discrecionales, reglados, definitivos, de trámite, verbales, escritos, de carácter general impersonal o abstracto, individual y concreto; así como también los que poseen carácter Ejecutivo².

¹ Fl. 80.

² TERESA BRICEÑO de V, Martha Teresa y BASTIDAS BÁRCENAS, Hugo. Diccionario Analítico de derecho administrativo. Tomo 1. Bogotá D.C.: Grupo editorial Ibáñez, 2008. 233-235 p.

Ahora bien, se tiene que el Consejo de Estado ha indicado que los actos administrativos en cuanto a su contenido los ha clasificado en actos administrativos de carácter general o abstracto y los actos administrativos de carácter particular o concreto.

“1.1. Clasificación de los actos administrativos por su contenido.

En cuanto a su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales, particulares y mixtos.

Por actos administrativos de contenido general se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo, abstracto; no son obligatorios mientras no hayan sido debidamente publicados³; contra ellos no proceden recursos en vía gubernativa.⁴ En el derecho colombiano se incluyen dentro de esta modalidad, los actos normativos, cuyo prototipo es el decreto reglamentario.

Por actos administrativos de contenido particular se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto; su eficacia depende de que hayan sido debidamente notificados⁵ - excepcionalmente comunicados v. gr. nombramientos- y se encuentren en firme; contra ellos, por regla general, proceden recursos en la vía gubernativa.

Para eventos en los cuales un acto administrativo incorpore simultáneamente decisiones de contenido general y de contenido particular, esta Corporación ha admitido la existencia de los actos mixtos,⁶ cuyo régimen jurídico aplicable es el que corresponda a la naturaleza de la respectiva decisión.”⁷ Negrillas fuera de texto.

Continúa el Consejo de Estado en la sentencia anotada su clasificación de los actos administrativos, teniendo en cuenta los efectos jurídicos que causa en su destinatario, en los siguientes términos:

“1.2. Clasificación de los actos administrativos por sus efectos en la esfera jurídica de su destinatario.

En cuanto a los efectos que generen en la esfera jurídica de su destinatario, los actos administrativos pueden clasificarse en **actos favorables** y **actos de gravamen**.

³ C.C.A. art. 43.

Por su parte el artículo 7° de la ley 962 de 2.005, prevé:

“Publicidad electrónica de normas y actos generales emitidos por la administración pública. La administración pública deberá poner a disposición del público, a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general o documentos de interés público relativos a cada uno de ellos, dentro de los cinco (5) días siguientes a su publicación, sin perjuicio de la obligación legal de publicarlos en el Diario Oficial.

Las reproducciones efectuadas se reputarán auténticas para todos los efectos legales, siempre que no se altere el contenido del acto o documento.

A partir de la vigencia de la presente ley y para efectos de adelantar cualquier trámite administrativo, no será obligatorio acreditar la existencia de normas de carácter general de orden nacional, ante ningún organismo de la administración pública.”

⁴ C.C.A. art. 49.

⁵ C.C.A. art. 44.

⁶ V. Sentencias de la Sección Primera: de 21 de marzo de 1.996, expediente número 3575; 18 de marzo de 1.999, expediente número 5253; de 12 de agosto de 1.999, expediente 5500; de 28 de octubre de 1.999, exp. 3443; 16 de febrero de 2001, expediente 3531.

⁷ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá, D.C., diciembre (4) de dos mil seis (2006), Radicación número: 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227).

Entre los actos administrativos favorables estarían aquellos que amplían la esfera o el patrimonio jurídico del destinatario, esto es, “*crean o reconocen un derecho o una ventaja jurídica*”⁸, como los nombramientos, las autorizaciones, las licencias y, en general, los actos mediante los cuales la Administración responde de manera positiva a una solicitud formulada en ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición, v. gr., inscripción en un registro público, reconocimiento de una pensión, etc.

Entre los actos de gravamen se incluyen aquellos que inciden negativamente en la esfera jurídica del destinatario, es decir “*tienen un efecto desventajoso o perjudicial*”⁹ para él, como la imposición de obligaciones, de sanciones, la revocación de actos favorables y, en general, las respuestas negativas a las peticiones.

La Sala no vacila en destacar la importancia de esta clasificación toda vez que, aspectos como la publicidad, la motivación, el derecho constitucional fundamental al Debido Proceso Administrativo, entre otros, cobran mayor relevancia, intensidad y exigencia cuando se trata de la expedición de actos de gravamen, al paso que el régimen para la revocatoria directa de actos favorables resulta ser más severo.”¹⁰ Negrillas fuera de texto.

De manera que, en los actos administrativos de carácter particular debe existir, la manifestación de la voluntad con el fin de crear, modificar o extinguir un derecho en situaciones jurídicas personales; ahora si en la manifestación de la voluntad no produce ningún efecto jurídico frente a un grupo determinado o un particular, este acto no puede ser susceptible de demanda, toda vez que no está creando una situación jurídica frente a una norma; ya que en algunos casos, sólo se detienen a dictar directrices u orientaciones.

El Consejo de Estado ha expresado que no todos los actos son susceptibles de ser demandados:

“En este punto, debe dejar en claro la Sala que no todo acto de la Administración tiene la vocación o cualidad de producir efectos jurídicos, en este sentido, se diferencian los actos administrativos, que sí gozan de tal condición, de los actos de la Administración, entendidos como meramente declarativos, es decir, que son manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, ni a favor ni en contra.

Ha señalado esta Sección que:

“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, está

⁸ Bocanegra Sierra, Raúl. Lecciones sobre el Acto Administrativo, Ed. Thomson Civitas, Madrid, segunda edición, 2004, pp. 48 y s.s.

⁹ Ídem.

¹⁰ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá, D.C., diciembre (4) de dos mil seis (2006), Radicación número: 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227).

encaminada a producir efectos jurídicos. (...) Ahora, la Sección Primera 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. (...) 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 enjuiciables por esta jurisdicción. De acuerdo con lo anterior, reitera la Sala en esta oportunidad que los actos de trámite solo podrán ser enjuiciados ante esta jurisdicción cuando generen efectos reales frente a otros sujetos de derecho. En este orden de ideas, en el proceso objeto de estudio, como quiera que los actos acusados no modifican, extinguen o crean una nueva situación jurídica a la parte actora, no pueden ser considerados como actos administrativos definitivos, y en consecuencia, no son enjuiciables ante esta jurisdicción. En efecto, según se infiere de los actos acusados, la Administración por medio de los mismos, está explicando a la parte actora el procedimiento que se surtió para la notificación de los verdaderos actos definitivos, sin que por medio de las respuestas, se cree, modifique o extinga alguna situación de la actora que ya se había consolidado”¹¹. (Destaca la Sala).

Ahora bien, también se había entendido que, en atención a que en el cumplimiento de sus funciones la Administración puede expedir actos que por tener un valor meramente orientativo, instructivo o informativo, pueden carecer de efectos jurídicos directos sobre las situaciones jurídicas de los particulares, ya que en estos eventos no resultaría procedente el control judicial a cargo del Contencioso Administrativo.”¹²

De manera que no todos los actos administrativos pueden ser objeto de demanda en la jurisdicción contenciosa administrativa, siempre y cuando estos no produzcan efectos jurídicos a los administrados frente a las normas jurídicas, esto es, ya sea que creen, modifiquen o extingan un derecho.

CASO EN CONCRETO.

Por lo anteriormente expuesto, se observa que el acto administrativo demandado, no cumple con los requisitos exigidos, para que este pueda ser demandado en la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que para el sentir de este operador, no se está creando una situación jurídica particular al demandante, puesto que no se creó, modificó o extinguió un derecho reconocido al demandante; más cuando la

¹¹ Sentencia de 17 de febrero de 2011. Expediente 2009-00080-01, Magistrado ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015), CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, REF.: Expediente núm. 2011-00271-00, Acción: Nulidad.

accionada no responde de manera adversa o negativa la solicitud, tan sólo esta brindado una información acerca de su vinculación al Régimen de la Ley 50 de 1990, así como de la expedición de unos certificados de tiempo de servicio y del sueldo devengado, pero dicha orden no le crea, modifica o extingue un derecho en sí, por lo el acto administrativo no es susceptible de ser demandado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Por otro lado, esa manifestación de voluntad, ni siquiera puede tomarse como un acto administrativo de trámite, toda vez que no está en procura de abrir procedimiento administrativo para resolver el caso en concreto aquí pretendido por el Sr. César Contreras Sierra, puesto que fue una petición de información y de documentos.

De esta manera al no existir un acto administrativo enjuiciable, sobre la cuál deba recaer un estudio de legalidad, puesto que no se crea, modifica o extingue un derecho particular al Demandante frente al orden jurídico, se rechazará de plano la presente demanda.

Por ello, **SE DECIDE** (art. 171 C.P.A.C.A.):

PRIMERO: RECHÁCESE de plano la anterior demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al interesado o a su apoderado la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme este auto, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en los libros radicadores y el sistema de información judicial SIGLO XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLARA LUZ PÉREZ MANJARRÉS
JUEZ