



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo

Carrera 18 N° 20–34, Tercer Piso, Edificio Guerra, Tel. N°: (5) 2754780, Ext. 2066

Sincelejo, siete (7) de octubre de dos mil catorce (2014)

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación N° **70001-33-33-004-2014-00186-00**

DEMANDANTE: **RAFAEL AUGUSTO MERCADO RODRIGUEZ**

DEMANDADO: **MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL**

1. ASUNTO A DECIDIR

Procede el Despacho a resolver sobre la admisión de la demanda dentro del Medio de Control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, presentada por el demandante RAFAEL AUGUSTO MERCADO RODRIGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía N° 17.167.454, quien actúa a través de apoderado, contra el MINISTERIO DE DEFENSA JUDICIAL – EJERCITO NACIONAL.

2. ANTECEDENTES

El señor RAFAEL AUGUSTO MERCADO RODRIGUEZ, mediante apoderado, presenta medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra el MINISTERIO DE DEFENSA JUDICIAL – EJERCITO NACIONAL, para que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. OFI13-23078 MDNSGDAGPSAP, de fecha 19 de junio del 2013, a través del cual se responde el derecho de petición registrado por la demandada bajo el No. Ext13-56950 el día 25 de mayo de 2013 dentro del cual se solicita reajuste y reliquidación de pensión con fundamento en el I.P.C, a partir de 1997 y como consecuencia de lo anterior la demandada con base en las nuevas líneas jurisprudenciales que hay sobre la materia, informa al demandante que a través de apoderado judicial proceda a radicar solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación (procuradores delegados ante la jurisdicción contencioso administrativa) de conformidad con los requisitos establecidos en el decreto 1716 del 2009 y artículo 613 de la ley 1564 del 2012.

A la demanda se acompaña poder para actuar, copia del acto acusado y otros documentos para un total de 34 folios.

Una vez hecho un estudio minucioso del acto administrativo cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto, resulta necesario para el despacho hacer las siguientes:

3. CONSIDERACIONES

3.1 EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Previo a dar solución a la problemática que hoy ocupa la atención del despacho, es preciso tener claridad sobre el concepto de lo que es un acto administrativo.

Referente al tema el Dr. Santiago Muñoz Machado, en el Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, define el Acto administrativo como la *"(l)as declaraciones de las Administraciones públicas sometidas al Derecho Administrativo, que tienen efectos sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto que, con carácter ejecutivo, los regulan, concretan, determinan, amplían o restringen de cualquier modo"*¹

Sobre el concepto de acto administrativo, el Consejo de Estado en múltiples oportunidades ha emitido diversos pronunciamientos, y mediante sentencia del 6 de diciembre de 2007², señaló que son:

"(...) manifestaciones de la voluntad, en ejercicio de la autoridad propia de las entidades administrativas, de otras entidades públicas o de los particulares en ejercicio de la función administrativa, capaces de producir efectos frente a un sujeto de derecho o a un grupo determinado o indeterminado de ellos, de manera indiferente a la anuencia de estos."

En ese sentido, se tiene que el acto administrativo, es toda manifestación unilateral de voluntad por parte de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos, mediante el cual se crea, modifica o extinguen situaciones jurídicas a un particular.

Desde el punto de vista de la decisión, se han clasificado los actos administrativos como de trámite, preparatorios o accesorios y definitivos.

¹ Primera Edición. Tomo IV - La Actividad Administrativa, 2011. pp. 33.

² Consejo de Estado, sentencia del 6 de diciembre de 2007, MP. Enrique Gil Botero.



De los actos definitivos su definición está contenida en el artículo 43 del CPACA como que deciden *"directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación."*

Sobre el control judicial de los actos administrativos, mediante sentencia del 12 de junio de 2008, la Consejera Ligia López Díaz, destacó:

"Por acto administrativo se entiende toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito. La jurisdicción ejerce su control, para verificar que se ajusten a la legalidad, pero debe tenerse en cuenta que la impugnabilidad recae sobre los actos definitivos, es decir, sobre aquellos que exteriorizan la voluntad de la Administración para producir efectos en derecho, pues no se justifica un pronunciamiento sobre actos que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, como son los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación. Los actos de trámite no son susceptibles de control judicial, salvo que impidan al administrado continuar con la actuación. Cuando se ejerce el derecho de petición los ciudadanos pretenden la resolución oportuna y pronta de su asunto, que haya un pronunciamiento de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado. En esa medida se garantiza que si el particular tiene alguna objeción contra la decisión de la Administración, puede controvertirla mediante los recursos en vía gubernativa o ante la jurisdicción. Pero para ello se requiere que la respuesta contenga una decisión que produzca efectos jurídicos. En general la respuesta negativa a las peticiones implica la extinción de la situación jurídica, la negación del derecho pretendido y en ese orden de ideas constituye un acto Administrativo susceptible de control jurisdiccional (...)"

Respecto a los autos de trámite, el H. Consejo de Estado³ sentó el siguiente precedente:

Ahora bien, los actos puramente de trámite no constituyen per se actos administrativos, ya que no producen efectos jurídicos directos. Así, el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo⁴ preceptúa que por regla general los recursos sólo proceden contra los actos administrativos que pongan fin a las actuaciones administrativas, indicando que son actos definitivos, los 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".

(...)

Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 8 de mayo de 2012. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10).

⁴ El artículo citado del Código anterior es la definición de actos administrativos definitivos, que en el actual Código se encuentra en el artículo 43.

Ahora bien, es cierto que los únicos actos susceptibles de la Acción Contenciosa Administrativa son los actos definitivos, es decir que se excluyen los de trámite, pues éstos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con éste, es decir de aquel que cierra la actuación administrativa. No obstante, el que un acto sea definitivo, no depende siempre de hallarse situado en el final del trámite, pues puede ser que cierre un ciclo autónomo de la actuación administrativa claramente definido y que como tal pueda ser impugnado mediante la acción de nulidad.”

Con respecto a los actos de trámite la corte Constitucional ha dicho que se

*(...) encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas”⁵. Por lo anterior **“no expresan en concreto la voluntad de la administración**, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que proceden a la formación de la decisión que se plasma en el llamado acto definitivo”⁶.*

Atendiendo la normatividad antes citada, debemos precisar que no todo acto de expresión de la voluntad de la administración, posee la virtualidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, de contener una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, pues existen actos que le dan celeridad a la actuación, es decir que impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, pero no constituyen propiamente la decisión sino el impulso de la misma, éstos son los actos denominados de trámite.

3.2 EL CASO CONCRETO

Una vez hecho el análisis de la normatividad, jurisprudencia y doctrina, pasamos a hacer el análisis de los documentos allegados como actos administrativos a demandar.

Se observa que el oficio No. OFI13-23078 MDNSGDAGPSAP, de fecha 19 de junio del 2013, se manifiesta por parte del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio De Defensa sobre el mecanismo a emplear para solicitar el reajuste y reliquidación de la pensión con fundamento en el I.P.C (Índice de Precio al Consumidor) y que de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Constitución Política y las mesas convocadas por el gobierno nacional se concluye: *“De acuerdo a lo anterior y si es de su interés me permito Informarle que*

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-088 de febrero 03 de 2009. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-945 de diciembre 16 de 2009. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.



deberá, a través de apoderado judicial proceder a radicar solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación (procuradores delegados ante la jurisdicción contenciosa administrativa) de conformidad con los requisitos establecidos en el decreto 1716 del 2009 y artículo 613 de la ley 1564 del 2012 del último lugar geográfico donde presto su poderdante sus servicios o solicitar el mecanismo de la agencia oficiosa a fin de que se realice en otra ciudad, esta entidad en su oportunidad citará al Ministerio de Defensa en cabeza del grupo contencioso constitucional quienes son los interesados en intervenir en el tramite conciliatorio.” (Fol. 22)

El acto demandado, si bien da respuesta a una petición, no se le puede dar la calidad de definitivo, pues no deciden el fondo del asunto, y al no existir una respuesta a la petición no puede producir efectos jurídicos al interesado, pues no existe manifestación de voluntad de la administración. En suma el acto acusado no está resolviendo desfavorable o favorablemente su situación jurídica, toda vez que lo que se está indicando dentro del acto administrativo demandado es un procedimiento a seguir para dar una respuesta de fondo.

Para este Despacho queda claro que el acto acusado no es controlable por vía judicial pues de él no se observa una decisión de la administración que produzca efectos a los interesados, ya sea de manera negativa o positiva. Los perjudicados en su caso, al no existir una manifestación expresa de la voluntad de la administración, pueden acudir a medios judiciales para obtener dicha respuesta, o escoger otras figuras administrativas que permitan la interposición de las demandas respectivas ante la jurisdicción contencioso administrativa en caso del silencio de la administración.

En este orden de ideas, se reitera que el acto cuya nulidad se pretende no es un acto definitivo, puesto que no crea, ni modifica, ni extingue ninguna situación jurídica al actor y por tanto, no es susceptible de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora, el artículo 169 del CPACA-Ley 1437 de 2011, establece que “(s)e rechazará la demanda (...) cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”

En conclusión y teniendo en cuenta lo anterior, la demanda se rechazará, con fundamento en las normas contempladas en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo tanto el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo,

RESUELVE

PRIMERO: Rechácese la demanda interpuesta por el señor RAFAEL AUGUSTO MERCADO RODRIGUEZ contra el MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase al interesado la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

TERCERO: Téngase al Dr. ALVARO DE JESÚS MENDOZA PÉREZ, identificado con la C.C. N° 19.109.730 de Bogotá D.C y portador de la T.P N° 84.326 del C.S de la J, como apoderado del señor RAFAEL AUGUSTO MERCADO RODRIGUEZ, de conformidad al poder conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA
Juez

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. _____. De hoy, _____, a las 8:00 a.m. MARÍA PATRICIA GÓMEZ SALAZAR Secretaria
