

Santiago de Cali, agosto veinticuatro (24) de dos mil veintidós (2.022)

Auto No. 458

EXPEDIENTE	76001-33-33-021-2019-00075-01
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	EMERSON COLLAZOS GUZMAN juristas47@gmail.com julian.vargas@transparencialegal.com
DEMANDADO	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL deval.notificacion@policia.gov.co
TEMA	CONFIRMA RECHAZO DE LA DEMANDA - ACTOS DE TRÁMITE - No son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se resuelve el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el **auto No 059 del 28 de enero de 2022** proferido por el **Juzgado Veintiuno Administrativo de Cali**, que rechazó la demanda.

II. ANTECEDENTES

El señor **EMERSON COLLAZOS GUZMAN** a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL**, para que se declare la nulidad del acta No. 007-ADEHU-GRUAS-2.25 del 27 de septiembre de 2018, proferida por la Junta de Evaluación y Clasificación de Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, mediante la cual no se propuso su ascenso.

Mediante providencia No 409 del 26 de marzo de 2019 el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Cali admitió la demanda y ordenó su notificación a la entidad demandada.

Verificada la contestación de la demanda, previo a resolver sobre la fijación de fecha para audiencia inicial o anunciar sentencia anticipada, mediante auto No 059 del 28 de enero de 2022 el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Cali rechazó la demanda bajo las siguientes consideraciones:

“Respecto de los actos de trámite, se tiene que son aquellos que se profieren entre la apertura y finalización de la actuación administrativa con la finalidad de dar impulso al proceso o preparar la decisión final, pero no contienen una decisión de la autoridad, por tanto, no son pasibles de control judicial.

En ese orden de ideas, se concluye que el acta demandada no es un acto definitivo sino de trámite, pues no decide la situación particular del Sr. Collazos respecto de su ascenso, así como tampoco hizo imposible la continuidad de la actuación, pues dicho acto se limita a precisar a los miembros que propone o no para el ascenso a grado superior, decisión que finalmente es adoptada en la Resolución No. 04900 del 27 de septiembre de 2018; a esta misma conclusión llegó el Consejo de Estado en sentencia de Radicado 68001-23-15-000-2000-03084-01(1679-04) del 20 de septiembre de 2007, en la que se estudió la pretensión de nulidad del acta emitida por las Juntas Asesoras de las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa.

Por consiguiente, tratándose el acta No. 007-ADEHU-GRUAS-2.25 del 27 de septiembre de 2018 de un mero acto de trámite que no puede ser sometido a control judicial, teniendo en cuenta que es el único acto demandado y en aras de evitar un fallo inhibitorio, corresponde dejar sin efectos la providencia con la cual se admitió la demanda de la referencia para proceder a su rechazo con fundamento en la causal tercera del artículo 169 del CPACA.”

Fundamentos del recurso de apelación (archivo 007 expediente digitalizado - SAMAI).

La parte accionante fundamentó su recurso de apelación en los siguientes argumentos:

Es claro el carácter definitivo de la decisión adoptada por la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional en el acta que ahora se demanda.

El acta definió la situación del Subintendente Collazos como quiera que, al no cumplir con el requisito de concepto favorable de la Junta de Evaluación, fue imposible continuar la actuación; por lo tanto, se cumplió lo que establece el artículo 43 del CPACA.

Para el personal que ascendió el acta es un acto preparatorio, pero para quienes no lo hicieron el concepto desfavorable no porque mucha antes de la expedición de la resolución ya se había resuelto la situación del demandante, de tal suerte que el único camino de defensa es el del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado en contra del acto administrativo plasmado en el acta, tal como se pretende en la demanda que se rechazó.

Aunado a lo anterior, resalta que la resolución No 04900 del 27 de septiembre de 2018, *“Por la cual se asciende a un personal del Nivel Ejecutivo a un Suboficial de la Policía Nacional, se ingresa un personal de Patrulleros al grado de Subintendente de la Policía Nacional y se modifica un acto administrativo”*, no emite pronunciamiento alguno respecto del señor **EMERSON COLLAZOS**, lo que implica que no sea susceptible de demanda, por no ser el accionante destinatario de dicho acto administrativo.

Concluye que el auto que rechazó la demanda debe revocarse para en su lugar ordenar que se admita y se continúe con el trámite procesal correspondiente, para lograr la

nulidad de lo manifestado de manera arbitraria y caprichosa por parte de los miembros de la Junta de Evaluación y clasificación de Suboficiales, Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, y en su lugar ordenar el ascenso retroactivo del señor Subintendente **EMERSON COLLAZOS GUZMÁN**.

III. CONSIDERACIONES

1. Planteamiento de la cuestión a resolver.

Con fundamento en el recurso de apelación presentado por la parte demandante corresponde entonces a la Sala determinar si el **acta No. 007-ADEHU-GRUAS-2.25 del 27 de septiembre de 2018**, proferida por la Junta de Evaluación y Clasificación de Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, mediante la cual no se propuso el ascenso del **SR. EMERSON COLLAZOS GUZMÁN** es o no susceptible de control judicial.

2. Actos administrativos susceptibles de control judicial.

Frente a este punto el Consejo de Estado ha indicado que uno de los presupuestos que debe analizarse por parte del juez al momento de tramitar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es aquel referido a que el acto administrativo que se enjuicia debe ser susceptible de control judicial. En efecto, debe estudiarse si el asunto puesto a consideración de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es o no, pasible de control judicial. Así, por ejemplo, al pretender la nulidad de actos administrativos de trámite o aquellos de ejecución, el legislador otorgó la facultad para que se rechazara de plano la demanda desde la etapa inicial de la actuación judicial (artículo 169 numeral 3° del CPACA).

Lo anterior no obsta para que en una etapa posterior y luego de verificar ciertos elementos del litigio, bajo el control de legalidad que le asiste al juez como director del proceso o, luego del examinar los medios de defensa propuestos por la demandada, se pueda dar por finalizada la actuación judicial respecto de aquellas decisiones administrativas que no involucren el carácter de definitivas.¹

El artículo 43 del CPACA dispone:

“Artículo 43.- Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”

Los actos administrativos definitivos difieren de los de trámite puesto que estos contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del primero, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa². En sí, la diferencia radica en que el acto de trámite “[...] es aquel que no le pone fin a una actuación administrativa o

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 08001-23-33-000-2018-00601-01(1040-21)

² Consejo de Estado sentencia del 19 de octubre de 2017, radicado 70001-23-31-000-2009-00072-01(4291-14).

*asunto, sino que tiende a impulsarla hasta su culminación, mientras que el definitivo la resuelve de fondo y la termina [...]*³

3. Naturaleza jurídica de las actas expedidas por la Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional y su enjuiciabilidad.

El Decreto 1791 de 2000, “*Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional*”, señaló en los artículos 21 y 22 como función de la Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional recomendar la continuidad o el retiro en el servicio policial. Así se observa en el citado artículo:

“ARTÍCULO 21. REQUISITOS PARA ASCENSO DE OFICIALES, NIVEL EJECUTIVO Y SUBOFICIALES. *Los oficiales, nivel ejecutivo a partir del grado de subintendente y suboficiales de la Policía Nacional, podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos:*

1. *Tener el tiempo mínimo de servicio establecido para cada grado.*
2. *Ser llamado a curso.*
3. *Adelantar y aprobar los cursos de capacitación establecidos por el Consejo Superior de Educación Policial.*
4. *Tener aptitud psicofísica de acuerdo con lo contemplado en las normas sobre Incapacidades e Invalideces.*
5. *Obtener la clasificación exigida para ascenso.*
6. *Para oficiales, concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional; para nivel ejecutivo y suboficiales, concepto favorable de la Junta de Evaluación y Clasificación.*

(...)

«ARTÍCULO 22. EVALUACIÓN DE LA TRAYECTORIA PROFESIONAL. *La evaluación de la trayectoria profesional del personal, estará a cargo de las Juntas de Evaluación y Clasificación que para cada categoría integrará el Director General de la Policía Nacional. Las Juntas tendrán, entre otras, las siguientes funciones:*

1. *Evaluar la trayectoria policial para ascenso.*
2. *Proponer al personal para ascenso.*
3. *Recomendar la continuidad o retiro en el servicio policial.*

PARAGRAFO 1. *Para el ascenso a Brigadier General, la evaluación de la trayectoria policial de los Coroneles estará a cargo de la Junta de Generales, integrada por los Generales en servicio activo de la Policía Nacional.*

PARAGRAFO 2. *El Director General de la Policía Nacional señalará las funciones y sesiones de la Junta de Generales, cuyas decisiones en todo caso se tomarán por mayoría de votos.”*

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B 25 de mayo de 2017. Radicación: 47001-23-31-000-2012-00400-01(3143-13).

De acuerdo con el criterio asumido por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, las actas emitidas por la Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional son actos de trámite que no son enjuiciables ante la jurisdicción teniendo en cuenta que no es la decisión que extingue de forma definitiva la relación entre el uniformado y la entidad, al respecto en sede de revisión el alto tribunal explicó:

“De acuerdo con la normativa antes citada, se tiene que las actas proferidas por la Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional son actos administrativos de trámite, en la medida que a través de la misma se evalúa la trayectoria policial, propone al personal para ascenso o recomienda la continuidad o retiro del servicio policial, es decir, no deciden directamente el fondo del asunto, en tanto que no es la decisión que de manera concreta extingue la relación jurídica sustancial entre el oficial de policía y la institución policial, razón por la que no pueden ser controvertidas mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esta corporación de vieja data ha sostenido de manera pacífica el criterio que las actas de la Junta de Evaluación y Clasificación que tratándose de ascensos son actos de trámite no enjuiciables. Sobre el particular, esta Sección en sentencia de 20 de septiembre de 2007, Radicado 1679-2004, Actor: Wilson Fernando Garzón Polanía. Magistrado Ponente: Jaime Moreno García, sostuvo lo siguiente:

“En primer lugar debe precisar la Sala que ni el Acta 479 del 1° de junio de 1999 de la Junta Asesora para la Policía Nacional ni el Concepto jurídico del 13 de mayo de 1999, son actos administrativos enjuiciables.

Al tenor del artículo 50 inciso final del C.C.A., son actos definitivos los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y, agrega, los actos de trámite pondrán fin a la actuación cuando hagan imposible continuarla.

El acta mencionada y el concepto jurídico no son actos definitivos sino de trámite porque ellos no decidieron la situación particular del actor respecto de su ascenso al grado superior, ni hicieron imposible continuar la actuación, simplemente se limitaron a recomendar su promoción, decisión que finalmente fue adoptada mediante el Decreto 1566 de 1999 (...)”

Esa misma postura jurisprudencial fue reiterada en providencia de esta subsección de fecha 20 de marzo de 2013⁴ y 26 de junio de 2014⁵, al señalar en un caso con contornos similares al presente lo siguiente:

“Ahora bien, observa la Sala que lo consignado tanto en el acta No. 486 de 24 de agosto de 2000, como en los dos oficios de 25 de agosto de 2000, visibles a folios 10 y 12 del cuaderno principal del expediente es, en primer lugar, recomendar al Gobierno Nacional el retiro del servicio del demandante por llamamiento a calificar servicios y, en segundo lugar, remitir al Ministro de Defensa el proyecto de Decreto mediante el cual se adopta dicha decisión.

⁴Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de fecha 20 de marzo de 2013, proceso radicado No 05001-23-31-000-2001-03004-01(0357-12), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

⁵ Consejo de Estado, subsección B, auto de fecha 26 de junio de 2014, proceso radicado No 11001-03-25-000-2013-00540-00(1057-13), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

*De conformidad con lo expuesto, para la Sala el acta y los oficios antes citados no pueden ser controvertidos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues, ésta, al tenor de lo establecido en el artículo 85 del C.C.A. Decreto 01 de 1984, sólo juzga los actos administrativos definitivos, esto es, las decisiones administrativas que crean, modifiquen o extinguen directa o indirectamente situaciones jurídicas particulares, siendo contrario a lo expuesto en la presente controversia donde tales actos contienen, de una parte, la recomendación de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, y de otra, el traslado del proyecto decisión al Ministro de Defensa, pasos todos ellos previos a la adopción de una medida definitiva, cual es, el retiro del servicio del demandante (...)*⁶

En sede de tutela el Consejo de Estado desató la controversia sobre un supuesto fáctico similar al que aquí se estudia, poniendo de relieve las siguientes consideraciones:

“En el sub lite la parte accionante consideró que sus derechos fundamentales fueron vulnerados con ocasión de las providencias mediante las cuales se dispuso, y posteriormente confirmó, el rechazo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el que pretendía controvertir la legalidad de las actas en las que no se recomendó su ascenso en el Ejército Nacional. (...) Con la presente acción de tutela, la parte demandante busca que se dejen sin efecto las providencias materia de censura y, en su lugar, se admita el referido medio de control. (...) [L]a Sala anticipa que revocará el proveído impugnado en cuanto declaró la improcedencia de la acción de tutela para, en su lugar, negar el amparo deprecado, toda vez que las providencias bajo censura no adolecen de defecto alguno. La conclusión bajo cita tiene sustento en los siguientes razonamientos. (...) El demandante señaló varios defectos de las decisiones atacadas, a saber, fáctico, sustancial y procedimental por exceso ritual manifiesto, aunque valga aclarar que el argumento de la solicitud de amparo se enmarca en el segundo de ellos, toda vez que versa acerca del entendimiento de la definición de acto definitivo prevista en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011. (...) La colegiatura demandada concluyó que las actas que el actor pretende demandar no son pasibles de control jurisdiccional, en tanto no contienen una decisión definitiva, ya que esta se materializó en el decreto que ordenó otros ascensos y no el suyo. (...) Esta interpretación tuvo respaldo en la tesis que frente al punto esbozó la Sección Segunda del Consejo de Estado, por lo que no se advierte capricho o falta de razonabilidad de esta conclusión. (...) La Sala comparte la consideración de la autoridad judicial demandada en cuanto advirtió que el acto que se debió demandar es el decreto que promovió a los demás uniformados toda vez que, por tal circunstancia, debe entenderse que la promoción del tutelante fue negada o, dicho de otra manera, resuelta de manera indirecta al no ser incluido en el listado de ascendidos. (...) Así mismo, la consideración del colegiado demandado, según la cual el actor “podría solicitar de manera expresa el ascenso pretendido y demandar el acto resultante en caso que se expida de manera desfavorable.”, más allá de imponer una carga adicional, se muestra como una sugerencia para que el demandante cuente con la oportunidad de controvertir las razones por las que no se recomendó su ascenso en la fuerza pública. (...) Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Sala revocará el proveído impugnado en cuanto declaró la improcedencia de la acción de tutela por ausencia de relevancia constitucional para, en su lugar, negar el amparo deprecado, toda vez que

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCION B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00748-00(2338-14)

las providencias que se cuestionan no adolecen de defectos que den lugar a la protección deprecada.”

3. Caso concreto.

En el asunto que se analiza el demandante concretó la solicitud de nulidad al Acta No. 007-ADEHU-GRUAS-2.25 del 27 de septiembre de 2018, proferida por la Junta de Evaluación y Clasificación de Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional (Pág. 117 - expediente digitalizado), mediante la cual no se propuso su ascenso.

Como puede observarse, a la luz de los postulados normativos y jurisprudenciales vistos en el acápite precedente, el acta objeto de demanda no constituye un acto definitivo, sino que es un acto de trámite en la medida que el mismo lo que contiene es una recomendación dada conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de Decreto 1791 de 2000.

De conformidad con lo expuesto, dicha acta no puede ser controvertida mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante esta Jurisdicción, pues, esta se encarga de juzgar la legalidad de los actos administrativos definitivos, valga decir, las decisiones administrativas que crean, modifiquen o extinguen situaciones jurídicas particulares, no siendo ello lo ocurrido en el presente caso, toda vez que el acta contiene únicamente la manifestación de no recomendar al actor para ascenso al grado inmediatamente superior, circunstancia que puede ser en algunos casos, la actuación o paso previo a la adopción de una medida definitiva que sí podría ser objeto de estudio de legalidad que es la de retirar del servicio al demandante⁸, tal como lo resolvió el *a quo*, razón por la cual se confirmará la providencia recurrida.

En razón a lo anterior, el Tribunal Administrativo del Valle, Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto No 059 del 28 de enero de 2022, proferido por el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Cali, que **RECHAZÓ LA DEMANDA**, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen, una vez se encuentre en firme esta decisión, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03427-01(AC)

⁸ Consejo de Estado, subsección B, Sentencia de fecha 8 de marzo de 2012, proceso con radicación No 190012331000200200256 01, M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19 y suscrito electrónicamente en la plataforma <http://samairj.consejodeestado.gov.co> en donde se puede corroborar su autenticidad.



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNANDEZ DÍAZ
Magistrado

