



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, once (11) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2019-00426-00
Accionante: Humberto Jaime de la Ossa Marichal.
Demandado: E.S.E. Hospital Local Nuestra Señora del Socorro de Sincé

ASUNTO: Rechazo de la demanda, por acto no susceptible de control judicial

Procede esta judicatura a realizar el respectivo control de admisibilidad de la demanda presentada por el señor **Humberto Jaime de la Ossa Marichal** en contra de la ESE Hospital Local Nuestra Señora del Socorro de Sincé.

ANTECEDENTES:

El señor **Humberto Jaime de la Ossa Marichal**, por conducto de apoderado judicial y a través del medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho, formula demanda en contra de la ESE Hospital Local Nuestra Señora del Socorro de Sincé, en la cual pretende se declare la nulidad del acto administrativo que afirma está contenido en el Oficio N° 067040719-CE0406 del 19 de junio de 2019¹.

CONSIDERACIONES DEL JUZGADO:

Revisada la demanda en su integridad, estima el despacho que la misma debe ser rechazada de plano, con fundamento en los siguientes, **argumentos:**

Resulta verdad averiguada, que los actos administrativos corresponden a la manifestación de la voluntad de la administración; la misma, que dependiendo 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.

El Consejo de Estado en cuanto a su contenido ha clasificado los actos administrativos, en actos administrativos de carácter general o abstracto y los actos administrativos de carácter particular o concreto, así:

"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.

¹ Fl. 14.
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.

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 publicados; contra ellos no proceden recursos en vía gubernativa. 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 notificados - 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,³ cuyo régimen jurídico aplicable es el que corresponda a la naturaleza de la respectiva decisión."⁴

Continúa el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, 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**.

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*"⁵, 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"⁶ 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."⁷

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 se produce ningún efecto jurídico frente a un grupo determinado o un particular, este acto no puede ser susceptible de demanda, toda vez que no

³ 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.

⁴ 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).

⁵ Bocanegra Sierra, Raúl. Lecciones sobre el Acto Administrativo, Ed. Thomson Civitas, Madrid, segunda edición, 2004, pp. 48 y s.s.

⁶ Ídem.

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).

está creando una situación jurídica frente a una norma; ya que en algunos casos, sólo se detienen a dictar directrices u orientaciones.

En esa óptica, 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 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"⁸.

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."⁹

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.

⁸ Sentencia de 17 de febrero de 2011. Expediente 2009-00080-01, Magistrado ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.
⁹ 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.

Debe igualmente anotarse que las decisiones administrativas susceptibles de control judicial, son aquellas calificadas como definitivas por el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

Frente a estos, el Consejo de Estado ha señalado que, los actos administrativos que pueden ser objeto del control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa son los actos definitivos, es decir, aquellos que concluyen la actuación administrativa en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos¹⁰.

Por último, resta señalar que el artículo 169 de la Ley 1437 de 2019, enlista como una de las causales de rechazo de la demanda, cuando el asunto no es susceptible de control judicial, así:

"ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. **Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial."**

En refuerzo de lo expuesto, valga reiterar lo expresado entonces por el Consejo de Estado, quien ha demarcado que no todo acto de la administración se traduce en un acto que sea susceptible de impugnación o control judicial vía nulidad y restablecimiento del derecho. Conclusión soportada en los siguientes argumentos¹¹:

"Para resolver, la Sala reitera¹² que las acciones impugnatorias, es decir, aquellas acciones mediante las cuales se ventilan pretensiones dirigidas a atacar la validez de un acto administrativo particular¹³, parten de un presupuesto fundamental que consiste en que no todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. Dicho de otro modo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos. Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El único acto

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00309-01

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá D.C., quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295).

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, once (11) de febrero de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000-23-27-000-2007-00120-02 [18456]. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

¹³ El acto general o reglamento también se puede impugnar, pero no requiere de ningún agotamiento de vía gubernativa o cosa parecida.

de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.

No todo lo que la Administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los *actos de la Administración* para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos.¹⁴

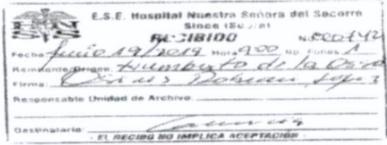
Teniendo en cuenta las premisas anteriores, este despacho advierte que el acto que se pretende traer a control judicial no cumple con los requisitos exigidos, para que este pueda ser demandado en la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que en dicha actuación no se está creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular al demandante, más aún, cuando del contenido mismo del documento obrante a folio 14 se aprecia que la entidad hospitalaria no responde de manera adversa o negativa la solicitud. Es un simple acto de la administración.

La petición formulada por el actor a la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL SOCORRO DE SINCE, tiene el siguiente tenor literal:

Sincé, 18 de junio de 2019

Dra.
LESBY AGUAS ROMERO
Gerente (E)
ESE Hospital Local Nuestra Señora del Socorro
Sincé – Sucre

ESPINOZA



Referencia: Derecho de Petición

De la manera más atenta acudo ante usted a efectos de que se sirva ordenar el pago de los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2016, así como también el pago de las prestaciones sociales, cesantías e intereses a las cesantías que se me adeudan como contratista y en calidad de conductor.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Art. 23 de la Constitución Nacional

Atentamente,


HUMBERTO DE LA OSSA MARICHAL
C.C 92.028.323 de Sincé – Sucre

La respuesta dada por la gerencia de la ESE HOSPITAL LOCAL NUESTRA SEÑORA DEL SOCORRO DE SINCE, es como sigue:

¹⁴ En otro contexto distinto al que se está tratando, pero refiriéndose a actos análogos al ahora analizado, el tratadista Roberto Dromi define el simple acto de la administración, para diferenciarlo del acto administrativo propiamente dicho. Dice Dromi:

"El simple acto de la Administración es la declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta. Son simples actos de la Administración las propuestas y los dictámenes.

(...)

Los simples actos administrativos están exentos de eficacia jurídica directa e inmediata, y tienen un régimen jurídico propio. No obstante, se les aplica analógicamente el régimen jurídico del acto administrativo.

Los simples actos de la Administración no gozan del principio de estabilidad. Tampoco son susceptibles de impugnación. Son irrecurribles (art. 80, RLNPA) y no requieren publicación ni notificación. Sólo basta el conocimiento del órgano que solicitó la propuesta o el dictamen.

Derecho Administrativo. Roberto Dromi. Ediciones Ciudad Argentina. 5ª Edición. 1996. Páginas 291 y ss. Nota de la cita.



Empresa Social del Estado
Hospital Local
Nuestra Señora del Socorro
Salud en buenas manos



Sincé 4 de julio de 2019

067-040719-CE0406

Señor
HUMBERTO DE LA OSSA MARICHAL

Referencia: Respuesta derecho de petición

Con respecto al derecho de petición de fecha junio 19 de 2019 y en relación a lo anteriormente peticionado he de manifestarle que estamos constatando en los archivos la documentación con respecto a los meses laborados de Octubre, Noviembre y Diciembre del año 2016

Atentamente


LESBY AGUAS ROMERO
Gerente (E)
ESE Hospital Local Nuestra Señora Del Socorro

Como se puede apreciar, el texto mismo indica simplemente la información que en los archivos de la entidad para verificar los meses laborados en año 2016, pero dicha manifestación no le crea, modifica o extingue un derecho en sí, característica esencial del acto administrativo de la cual carece la anterior misiva. Por otro lado, esa misma manifestación no puede tomarse como un acto administrativo de trámite, toda vez que no está en procura de abrir procedimiento administrativo para resolver lo pretendido por el señor **Humberto Jaime de la Ossa Marichal**, como tampoco impide la continuación de la actuación.

En ese orden, tomando las citas jurisprudenciales detalladas en líneas previas, el Oficio del 4 de julio de 2019 que se demanda, si bien puede ser considerado un acto de la administración no es un acto administrativo propiamente dicho y por tanto no es susceptible de control judicial.

El profesor Santofimio Botero, que las expresiones de la administración que no reúnen las características del acto administrativo, se quedan en el plano o contexto de simple actos de la administración y de ninguna manera podrán producir los efectos y mucho menos, salvo las excepciones de Ley, que dicho sea de paso no es el caso que nos ocupa, dársele tratamiento de actos administrativos, pues no constituyen decisión ejecutoria, por lo que se reitera no son recurribles ni mucho menos controvertibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, excepto cuando de manera anormal llegaren a contener alguna decisión definitiva creadora de situaciones particulares¹⁵, circunstancia que no se advierte de la lectura detenida del oficio del 4 de julio de 2019.

En consecuencia, 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, tal como lo prevé el numeral 3 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁵ SANTOFIMIO BOTERO, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo, Universidad Externado de Colombia. Páginas 550-551. Septiembre de 2017. Bogotá.

Por lo expuesto, **SE DECIDE:**

PRIMERO: RECHAZAR de plano la 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: Se reconoce al abogado FREDY DE LA OSSA BADEL, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.835.259 expedida en Sincé y portador de la tarjeta profesional No. 28803 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado judicial del señor JAIME DE LA OSSA MARICHAL, en los términos y efectos del mandato otorgado¹⁶.

CUARTO: 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


CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS.
Juez.

¹⁶ Folio 12.