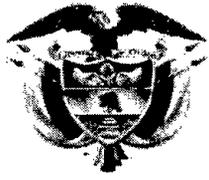


REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

<b>REFERENCIA:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE:</b>	MANUEL ALEJANDRO CASTELL TIVIDOR
<b>DEMANDADO:</b>	NACIÓN - MIN. DEFENSA - POLICÍA NACIONAL
<b>RADICACIÓN:</b>	50001-23-33-000-2018-00398-00

I. AUTO

Decide la Sala sobre la admisibilidad de la demanda que promueve MANUEL ALEJANDRO CASTELL TIVIDOR, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL.

II. ANTECEDENTES

- LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

*"1-) Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

*a-) Que es nula la Resolución No. 03295 de fecha junio 27 de 2018, por medio de la cual se dio cumplimiento a una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta y se modifica las Resolución No. 07239 de fecha noviembre 4 de 2016 y demás actos administrativos que se profieran con fundamento en ella.*

*Como consecuencia de la anterior declaración solicito de decreten las siguientes o similares condenas:*

*2-) Que a título de Restablecimiento del Derecho, se ordene a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL a reconocer, y pagar a mi mandante todos los salarios, primas y demás prestaciones sociales que se causaron desde la fecha de su retiro en la policía Nacional hasta cuando fue*

<sup>1</sup> Folios 1 y 2

efectivamente reintegrado, sin que opere descuento alguno de las sumas o indemnizaciones ordenadas a cancelar por haber percibido asignación de retiro o cualquier otra suma de dinero del sector público o privado (Dependiente o Independiente), conforme a lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado en Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de fecha 29 de enero de 2008, Consejero Ponente: Doctor Jesús María Lemos Bustamante, Radicado Interno No. 760012331000-200002046-02 (IJ)- Actor AMPARO MOSQUERA MARTÍNEZ contra la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - Consejero Ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN en la sentencia de fecha Bogotá D.C., Abril ocho (8) de dos mil diez (2010) - Radicación número: 25000232500019990620001(0505-04) - Actor: GUILLERMO ALBERTO DÍAZ DÍAZ.

3-) Que se ordene la ejecución de la Sentencia, dentro de los términos previstos en los artículos 187, 189, 192 y demás normas concordantes y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011."

**- LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA<sup>2</sup>:**

Fundamenta las pretensiones de la demanda en los hechos que a continuación la Sala resume:

1. Relata que el señor MANUEL ALEJANDRO CASTELL TIVIDOR, ejerció la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución No. 00077 del 15 de enero de 2010, mediante la cual fue desvinculado del servicio activo de la entidad accionada, por disminución de la capacidad psicofísica.
2. Sostiene que por medio de la providencia del 19 de diciembre de 2012 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, se accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad del acto administrativo acusado y ordenando el reintegro al cargo, con el consecuente pago de salarios y prestaciones sociales del caso.
3. Manifiesta que la decisión anterior fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Meta con sentencia del 8 de marzo de 2016.
4. Expresa que la POLICÍA NACIONAL ejerció una acción de tutela contra las providencias en mención, siendo decidida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 10 de noviembre de 2016, que resolvió dejar sin efectos la sentencia dictada por esta corporación, ordenando proferir una nueva decisión al respecto.
5. Expone que la acción constitucional fue objeto de impugnación, razón por la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado al resolver la alzada, decidió confirmar la providencia.

<sup>2</sup> Folios 2-33

6. Menciona que el Tribunal Administrativo del Meta, a través de la sentencia del 15 de diciembre de 2016, dio cumplimiento al fallo de tutela, resolviendo confirmar la decisión de primera instancia del 19 de diciembre de 2012, proferida por el Juzgado de origen, pero modificando el ordinal segundo quedando de la siguiente manera: "ORDENAR el reintegro del demandante, al cargo que ostentaba al momento de su retiro del servicio, y condenar a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL al pago de los salarios y prestaciones sociales efectivamente dejados de percibir por el actor desde la fecha de retiro, esto es, 15 de enero de 2010, hasta el 15 de enero de 2012. Sumas de las que deberá descontarse todo lo que el demandante durante este periodo, haya percibido por cualquier concepto laboral, público o privado dependiente o independiente."

7. Declara que la POLICÍA NACIONAL por medio de la Resolución No. 07239 del 04 de noviembre de 2016, dio cumplimiento a la sentencia de primera instancia del 19 de diciembre de 2012, confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta el 08 de marzo de 2016, ordenando el reintegro y pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por el demandante, desde la fecha de su retiro hasta la fecha en que se produzca su reintegro.

8. Refiere que posteriormente a través de la Resolución No. 03295 del 27 de junio de 2018, la POLICÍA NACIONAL dio cumplimiento a la sentencia proferida por esta corporación el 15 de diciembre de 2016, y en consecuencia modifica la Resolución No. 07239 del 04 de noviembre de 2016, en el sentido de estipular que el demandante solo tendrá derecho al pago de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, por el término de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la fecha de su retiro de la institución.

9. Indica que el último salario devengado por el demandante, según certificado de pago del mes de diciembre de 2009, fue la suma de \$1.445.152,85.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para resolver sobre la admisibilidad de la demanda intentada, la Sala abordará los siguientes temas: 1. Clasificación de los actos administrativos según su contenido, 2. Acto de ejecución y su control jurisdiccional, y 3. El caso concreto:

#### 1. Clasificación de los actos administrativos según su contenido

Los actos administrativos, según lo que en ellos se disponga se pueden catalogar en a) actos de trámite o preparatorios, b) actos definitivos o principales y c) actos de ejecución.

Son **actos de trámite o preparatorios**, las actuaciones preliminares que adopta la Administración para tomar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un particular asunto, son **actos definitivos o principales**, aquellos que en términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una determinada actuación y son **actos de ejecución**, los que se limitan a dar

cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en auto de 16 de marzo de 2017<sup>3</sup>, puntualizó que:

*“La teoría del acto-administrativo ha venido decantando su clasificación, en aras de excluirlos del control jurisdiccional, distinguiendo tres tipos de actos: i) los de trámite, que son aquellos que no necesitan estar motivados y se expiden para dar continuidad con el procedimiento administrativo, es decir, son los que impulsan la actuación administrativa; ii) los definitivos o principales, que de acuerdo al artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación, ya que contienen la esencia del tema a resolver y modifican la realidad con su contenido; y iii) los de ejecución, que son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa”.*

Acorde con lo anterior, para el Consejo de Estado es claro que: *“los actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los actos definitivos, entendidos como toda manifestación de voluntad general o eventualmente, concreta o específica, unilateral de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones o situaciones jurídicas subjetivas”*<sup>4</sup>.

En suma, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellas que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que modifican o alteran situaciones jurídicas determinadas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de ahí que los que impulsan la actuación, no procuran por solucionar de fondo las solicitudes de los administrados o se limiten a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, no son cuestionables vía judicial.

## 2. Actos de ejecución y su control jurisdiccional

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme en indicar que los actos administrativos de ejecución, no son susceptibles de control jurisdiccional,

No obstante lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado que excepcionalmente procede el estudio judicial de los actos de ejecución en los siguientes casos:

*“[...] cuando [e]stos i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y/o iv) se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. Lo*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A” auto de 16 de marzo de 2017 2017 radicación número: 20001-23-33-000-2014-00121-01(4288-14) Magistrado Ponente Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección “A”, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), auto de 6 de agosto de 2015, radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13).

*anterior por cuanto en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad. (Negrilla fuera de texto).*

*De conformidad con lo expuesto, los actos administrativos de ejecución solo serán enjuiciables cuando estos se aparten, no cumplan, modifiquen o den un alcance diferente a lo decidido por la autoridad administrativa o judicial. Ello es así porque al pronunciarse sobre aspectos no contenidos en el acto administrativo definitivo, se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular, aspecto que lo convierte en un acto administrativo susceptible de control ante esta jurisdicción<sup>5</sup>.*

*Por consiguiente, si los actos administrativos que ejecutan decisiones judiciales o administrativas no se encuentran inmersos en algunas de las excepciones desarrolladas en el aparte jurisprudencial transcrito, estos no serán susceptibles de control de legalidad por vía judicial.*<sup>6</sup> (Resaltado fuera de texto).

De todo lo anterior se concluye que únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellos que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que afectan o alteran situaciones jurídicas determinadas, son susceptibles de control de legalidad por parte de esta jurisdicción, de ahí que los que impulsan la actuación, no procuran por solucionar de fondo las solicitudes de los administrados o se limiten a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, no son cuestionables vía judicial, sin embargo, se ha admitido por el Consejo de Estado que si el acto de ejecución excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, es procedente ejercer control de legalidad frente al mismo, a través de la pretensión de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente ya que en tal eventualidad se genera un verdadero acto administrativo, susceptible de control jurisdiccional en aras de revisar su legalidad.

### 3. El caso concreto.

En el *sub examine*, encontramos que dentro del libelo demandatorio se persigue la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 03295 del 27 de junio de 2018, expedida por el Director General de la Policía Nacional, "*Por la cual se da cumplimiento a una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta...*".

La Sala considera que la Resolución No. 03295 de 27 de junio de 2018 constituye un claro acto de ejecución, en la medida en que el Director General de la Policía Nacional lo expidió para dar cumplimiento a la orden emitida por esta Corporación en la sentencia

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Expediente: 05001-23-33-000-2014-01713-01. Número interno: 2831-2015. M. P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. 8 de marzo de 2018.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. M. P.: Rafael Francisco Suárez Vargas, Bogotá D.C., 15 de noviembre de 2018. Radicación número: 05001-23-33-000-2017-00547-01(4714-17)

de 15 de diciembre de 2016 dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado con el número 50 001 33 31 006 2010 00261 01.

Bajo el anterior entendido ese acto administrativo no es susceptible de ser controvertido judicialmente; ahora, excepcionalmente y como ya se advirtió, puede solicitarse su nulidad cuando la decisión traspasa la orden del juez o crea, modifica o extingue una situación jurídica particular ajena al debate, situación que no se advierte en el presente asunto, porque la resolución demandada se limita al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, desde la fecha de su retiro 15 de enero de 2010, hasta el 15 de enero de 2012, orden que fue dada en el fallo.

Frente al punto es oportuno resaltar que el demandante en el presente asunto pretende el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde la fecha de su retiro hasta cuando fue efectivamente reintegrado al cargo, sin que se realice descuento alguno, esto contrariando lo que concedió el Director General de la Policía Nacional en el acto demandado, en el cual se procedió a realizar un reconocimiento que precisamente obedeció a la orden judicial dada en segunda instancia por esta Corporación, con lo cual se logra concluir que el debate no corresponde a las excepciones que jurisprudencialmente se han prescrito para que el medio de control proceda frente a actos de ejecución.

Ahora bien, en gracia de discusión, podría plantearse la posibilidad de que el actor ejerza una acción ejecutiva, esto si su inconformidad recayeran sobre la liquidación y/o monto de los valores reconocidos en el acto administrativo acusado, sin embargo, este tampoco es el caso en el presente asunto, toda vez que claramente lo que se discute es la decisión judicial de limitar a 24 meses el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales efectivamente dejados de percibir por el demandante.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la Resolución 03295 del 27 de junio de 2018 constituye un acto de ejecución, en atención al numeral 3 del artículo 169 del CPACA<sup>7</sup>, deberán ser rechazadas las pretensiones donde se solicitó la nulidad de dicho acto administrativo, así se debe declarar en el primer auto que se expida dentro del proceso.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHÁCESE** la demanda presentada por MANUEL ALEJANDRO CASTELL TIVIDOR, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, conforme a las razones expuestas en precedencia.

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:  
(...)

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial." (Negrillas de la Sala)

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase a la parte actora la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

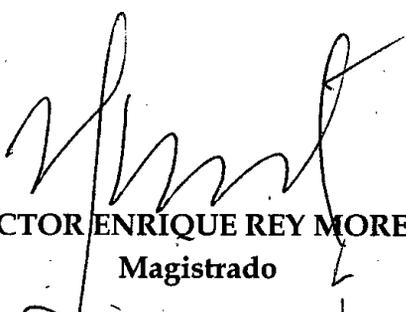
**TERCERO:** Archívense las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

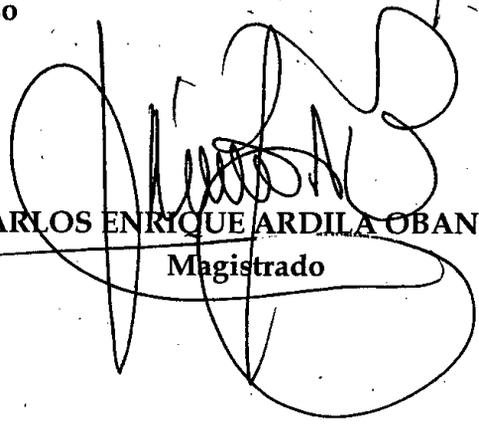
**CUARTO:** Reconocer personería para actuar al abogado Henry Steward Díaz Rincón, para que actúe como apoderado del demandante en los términos y para los efectos del poder conferido, visible a folio 52 del expediente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 034 de la misma fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada  
Ausente con permiso

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado

  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado