



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

TEMAS: ACTOS DEMANDABLES ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO – ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 13 de abril de 2015 proferido por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante el cual se rechazó la demanda, por considerarse que el acto objeto de impugnación no es un acto definitivo, puesto que no crean, ni modifican, ni extinguen ninguna situación jurídica a la actora y por tanto, no son susceptibles de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

1. ANTECEDENTES

ANA DEL SOCORRO AMAYA QUIROZ presentó demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra el MUNICIPIO DE MORROA con el fin que se declarara la nulidad del oficio del 13 de diciembre de 2013, suscrito por el alcalde del mentado ente territorial; y como consecuencia de lo anterior, se condene al reconocimiento y pago de las cesantías y demás prestaciones sociales; desde la fecha que ingresó a laborar a la entidad demandada.



El *A-quo* a través de proveído de fecha 16 de marzo de 2015 dispuso inadmitir la demanda, al considerar que la misma adolecía de defectos formales dignos de ser subsanados, no obstante, posteriormente en auto del 13 de abril de esa misma anualidad, luego de analizar el tema del control judicial de los actos administrativos, ordenó el rechazo de la demanda amparado en el argumento que el acto administrativo demandado, no tienen el carácter de definitivos, ya que bajo su entender, no crearon, modificaron ni extinguieron situación jurídica alguna respecto de la accionante, en consecuencia no son susceptibles de control ante esta jurisdicción.

2. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra la providencia que rechazó la demanda se opuso la parte actora, argumentando de forma concreta en torno al fundamento del rechazo, que el acto demandado está cercenando un derecho y a su vez extinguiendo una situación jurídica, como es la pérdida de las cesantías ganadas por la demandante por haber laborado con la administración municipal durante el período descrito en la demanda.

3. CONSIDERACIONES

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló en su Título III, lo atinente a los denominados medios de control; mecanismos de orden procesal que permiten incoar determinadas pretensiones ante los jueces de lo contencioso administrativo.

Dentro de estos, destaca la Sala el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consignado en el artículo 138 de la antedicha codificación, que reza:

“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo



particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

...”

Como vemos, a través del reseñado instrumento jurídico se persigue la satisfacción de un derecho de carácter subjetivo que se considera conculcado por la administración, satisfacción a la que se arriba, con la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de contenido particular y con el consecuencial restablecimiento del derecho.

El acto administrativo es aquella decisión que emana de las autoridades y que tiene como fin producir efectos jurídicos, por tanto, para que una decisión de esta naturaleza, pueda ser objeto de reproche ante el juez contencioso, se requiere que la misma tenga la cualidad de ser definitiva y ostentar firmeza.

La definición de actos definitivos la encontramos en el artículo 43 de nuestra norma adjetiva, así:

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

Sobre el tópic en mención, el tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero, manifestó¹:

“La decisión que pone fin a una actuación administrativa distinta de la que se inicia por petición en interés general, sea que lo haga en sentido positivo o negativo, tratándose de las iniciadas en ejercicio del derecho de petición en interés particular o resolviendo la cuestión planteada en el cumplimiento de un deber legal u oficiosamente por la Administración, constituye un acto administrativo de carácter i) particular, sea cual fuere el número de interesados o afectados; ii) reglado en virtud de que su formación debe seguir una regulación más o menos rigurosa, más cuando se trata de la acción sancionatoria del Estado, lo que determina las circunstancias de hecho y de derecho, en las cuales están la de

¹ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo – Quinta Edición. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional. Ltda., 2009. p. 377.



*tiempo (oportunidad), modo, lugar, etc., en que debe ser expedida; y **iii) respecto del procedimiento administrativo viene a ser el acto principal o definitivo, o sea, el que pone fin a la actuación administrativa, llamado, por ello, definitivo, como se anotó al inicio del tema***". (Negrilla de la Sala)

Por su parte Gustavo Penagos², esboza:

"La diferencia entre acto definitivo y trámite a que se refieren los artículos 49 y 50 respectivamente, es útil como enseña el procesalista español profesor JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ:

"Que los actos de trámite son simples presupuestos de la decisión en que se concreta la función administrativa, y constituyen una garantía de acierto de la decisión final que tratan de preparar. Distingue así entre actos que son presupuesto de la decisión, las decisiones propiamente dichas y los actos de ejecución de ellas".

*"Recuerda que **sólo es admisible deducir una pretensión procesal administrativa cuando se impugnan actos definitivos** en cualquier caso, y cuando se trate de actos de trámite, sólo en los supuestos en que la ley lo prevé, es decir, cuando tales actos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación".*
(Subrayado y negrilla por fuera del texto original)

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado no ha sido ajena al tema a que se viene haciendo referencia, veamos:

"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, esta (Sic) encaminada a producir efectos jurídicos.³

En efecto, el citado autor sostiene sobre el acto administrativo que:

"La declaración debe provenir del ejercicio de la función administrativa, realizado por la administración o por quien haga sus veces lo que nos indica que el ejercicio de otras funciones legislativas o judiciales, así estén atribuidas a órganos que por naturaleza sean

² PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo – Tomo II Parte Especial Nuevas Tendencias – Octava Edición. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2008. p. 90.

³ SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo: Procedimiento, eficacia y validez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Externado de Colombia, Serie G. Estudios Doctrinales, num. 110. Segunda Edición 1994.



administrativos, no serán actos administrativos, y lo contrario, si la función administrativa es desarrollada por cualquier de los otros órganos del poder público (sic), tal y como ya lo hemos expuesto, producirán por excepción actos administrativos. Esto nos confirma nuevamente la tesis ecléctica propuesta, tratándose de criterios determinantes del acto administrativo.

La declaración de la voluntad debe provocar alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando y extinguiendo las existentes o creando nuevas situaciones de relevancia dentro ante el derecho y como efecto directo de su carácter decisorio.

Si una declaración no reúne los elementos conceptuales expuestos, no podemos calificarla de acto administrativo.”

*Ahora, la Sección Primera⁴ 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.***

En este sentido, se sostuvo en la referenciada sentencia lo siguiente:

“El acto administrativo debe contener una declaración; es su característica esencial la de exteriorizar una decisión de la Administración que cree, modifique o extinga una situación jurídica en relación con el administrado.

Queda, por lo tanto, tal noción reservada a las decisiones que por sí mismas generan efectos jurídicos para los terceros, resultando, en consecuencia, excluidos los actos que, no obstante producir efectos, incluso directos en el ámbito interno de la administración, carecen de tales consecuencias en el ámbito externo de ésta.

Dentro del trámite de la actuación administrativa, obviamente, se producen decisiones en relación con la adopción de diferentes etapas: probatoria, de alegaciones, de impugnación, etc. decisiones éstas que no tienen la virtualidad de definir la actuación en sí misma considerada sino que son de impulso procesal y, por ello, se les conoce con la denominación de actos de mero trámite que, por principio, no son demandables a no ser que con su expedición se impida al administrado continuar la actuación, tal como lo dispone la parte final del artículo 50 del C.C.A.

Si pudiera, como lo solicita la parte actora, darse calificativo de acto administrativo a cada una de las decisiones que expide la administración en aras de impulsar el trámite administrativo, se llegaría a la conclusión equivocada de que dentro del ejercicio de la acción contenciosa se estudiara la legalidad de diferentes decisiones correspondientes a las diversas etapas de la actuación como sería el caso del auto mediante el cual se decide abrir

⁴ Sentencia de 3 de febrero de 2000. Expediente núm. 5652. Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero



diligencias previas; de cada auto que ordene oír en versión a los posibles involucrados en la investigación administrativa o disciplinaria; de los autos que ordenan la incorporación de diversos medios probatorios; del auto mediante el cual se califican las diligencias preliminares; del auto que ordena la apertura de formal investigación sea ésta de carácter disciplinario, fiscal, etc., olvidando que ninguno de los mencionados define de fondo la actuación administrativa.”

En concordancia con lo expuesto, el último inciso del artículo 50 del C.C.A. dispone:

“Son actos definitivos, 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”

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 enjuiciable por asta (sic) jurisdicción.”⁵
(Subrayado y negrilla de la Sala)

Así las cosas, queda lo suficientemente explicado que los actos administrativos que pueden ser objeto de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, son aquellos que tienen la entidad suficiente para producir efectos jurídicos respecto de la situación particular y concreta del administrado, decisiones que por lo general pertenecen a la categoría de actos administrativos definitivos.

Analizado lo anterior se pasará a estudiar el:

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00080-01 Actor: ADUANAS AVIA LTDA SIA. Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES



3.1. EL CASO CONCRETO

En el *sub lite*, tenemos que, conforme consta en el expediente, la accionante elevó la siguiente petición a la administración municipal de Morroa, el 10 de abril de 2013:

“Solicito a la administración municipal de Morroa – Sucre en cabeza de su Alcalde JUAN DOMINGUEZ (sic), o quien haga sus veces (sic) se me informe en que (sic) fondo de cesantías público o privado, viene consignando esta prestación social a mis poderdantes desde el momento de sus respectivas vinculaciones.”⁶

Frente a la anterior petición, el municipio de Morroa se pronunció en dos oportunidades, el 25 de noviembre de 2013, en donde se expresa que previamente, el 30 de mayo de 2013, se informó que en la actualidad se encuentra afiliada al Fondo Privado de Cesantías BBVA HORIZONTE, y que frente a los años anteriores al 2006 no reposa información en la administración municipal⁷.

Posteriormente, a través de oficio del 13 de diciembre de 2013, el municipio se manifestó, así:

“En la respuesta mencionada, se les indicó que en las instalaciones de la Administración Municipal no reposa documentación con la que se pueda acreditar cualquier tipo de respuesta, relacionada esta con la indicación del fondo público o privado donde se venía realizando las consignaciones correspondientes a sus cesantías, desde el momento de su vinculación al Municipio, es decir, desde ... 1984 para la Señora ANA DEL SOCORRO AMAYA QUIROZ.”

En razón a lo manifestado, y con el fin de darles una respuesta de fondo a su petición, esta administración les solicita que en el evento que tengan en su poder documentos relacionados con el fondo público o privado donde se venían realizando las consignaciones correspondientes a sus cesantías, desde el momento de su vinculación y hasta el año 2006, los alleguen a este ente territorial.”⁸

⁶ Ver comunicación del 25 de noviembre de 2013 del municipio de Morroa, en donde se afirma que se transcribe literalmente la petición del 10 de abril de 2013 (fol. 13 C. Ppal.).

⁷ Fol. 13 y 14 C. Ppal.

⁸ Fol. 12 C. Ppal.



De lo anterior se infiere, por una parte, que la accionante no ha solicitado de forma expresa el reconocimiento, liquidación y pago de sus cesantías y demás prestaciones reclamadas en el presente proceso, por lo que mal haría la administración en responder positiva o negativamente una petición que no se ha elevado, pues la presentada por ella el 10 de abril de 2013 tenía como objeto no el reconocimiento de tales derechos, sino información sobre a qué fondo se les estaba consignando las cesantías desde su vinculación.

Por lo anterior, es claro para la Sala, conforme consta en el expediente, la actora no ha agotado la petición previa para obtener un pronunciamiento expreso o ficto de la administración entorno a sus derechos prestacionales acá reclamados, dado que solo solicitó información sobre sus cesantías, la que no fue suministrada por la entidad dado que esta alegaba no poseerla.

Así las cosas, es evidente que el acto administrativo demandado, oficio del 16 de diciembre de 2013, no es un acto administrativo definitivo objeto de control, pues se da respuesta a un derecho de petición de información, y la accionante no ha ni siquiera reclamado de la administración el reconocimiento de las prestaciones que en el presente proceso pretende, por lo que el mismo no es susceptible de control jurisdiccional, dado que en modo alguno decide sobre ellos concediendo o negando el derecho.

Por lo expuesto, y sin ahondar en mayores disquisiciones, se **CONFIRMARÁ** la providencia objeto de alzada⁹.

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

⁹ En este punto, se llama la atención al *A quo*, en el sentido de que desde el inicio del proceso se podría vislumbrar su inviabilidad de la presente demandada, a su vez que no se advirtió sobre este punto en el auto inadmisorio. Lo anterior no es óbice para confirmar su decisión, en atención a las razones ya expuestas.



RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE el auto apelado, esto es el proferido por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, el 13 de abril 2015, que **RECHAZÓ** la demanda del proceso de la referencia, por considerar que el asunto no es susceptible de control judicial.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI, para que profiera la decisión que en derecho corresponda.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 073.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ