



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo Sucre, treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-33-33-004-2015-00279-01
DEMANDANTE:	KARINA VILLAMIZAR HERRERA
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DE SUCRE
NATURALEZA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Entra la Sala, a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante providencia de 3 de diciembre 2015, según la cual, rechazó la demanda.

I.- ANTECEDENTES

KARINA VILLAMIZAR HERRERA, por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra el **DEPARTAMENTO DE SUCRE**, con el objeto de que se declarara la nulidad de la Resolución N° 1037, de fecha 19 de marzo de 2015, *“Por la cual se da cumplimiento total a un fallo judicial, incluido en el acuerdo de reestructuración de pasivos-Ley 550 de 1999”*, proferida por el Departamento de Sucre.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene al Departamento de Sucre, dar cumplimiento integral y sin condicionamiento alguno, a la sentencia de fecha 29 de febrero de 2012, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo, en la que ordenó a la entidad demandada, reconocer y pagar de manera proporcional al

tiempo laborado por la señora KARINA MARÍA VILLAMIZAR HERRERA, las cesantías, intereses a la cesantías y sanción moratoria; además pide el reconocimiento y pago de perjuicios morales.

La demanda en mención, fue objeto de reparto por parte de la Oficina Judicial de Sincelejo¹, correspondiendo el conocimiento, en primera instancia, al Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo, Despacho que mediante auto de 3 de diciembre del 2015, determinó rechazar de plano la demanda de la referencia, atendiendo a que el acto administrativo que se acusa en esta oportunidad, no es susceptible de control jurisdiccional, toda vez que su contenido, no conlleva una decisión negativa o positiva definitiva, frente al derecho reclamado, es decir, no contiene una decisión de fondo².

Contra la anterior determinación, la parte actora interpuso recurso de apelación³, argumentando, que en el presente caso, la decisión contenida en el acto demandado, implicó una modificación de lo ordenado por la sentencia judicial, que declaró unos derechos judiciales a su favor, a título de restablecimiento del derecho, razón por la cual, el a quo, debió avocar su conocimiento, realizar el estudio de admisión y pronunciarse respecto a ella, so pena de cercenarse el derecho fundamental al acceso de la administración de justicia efectiva, máxime cuando el Consejo de Estado, ha establecido la posibilidad de control judicial, en eventos como el mencionado.

II.- CONSIDERACIONES.

2.1.- Competencia.

Este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para resolver el recurso de alzada, de conformidad con el numeral 1º del artículo 243, artículo 125 y artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo

¹ Folio 101.

² Folios 104-105.

³ Folios 108-115.

y de lo Contencioso Administrativo.

2.2.- Problema jurídico.

Vistas las posturas de la parte recurrente y del juzgado de primer grado, esta Sala de Decisión estima como problema jurídico a desatar: ¿El acto administrativo contenido en la Resolución N° 1037, de fecha 19 de marzo de 2015, “*Por la cual se da cumplimiento total a un fallo judicial, incluido en el acuerdo de reestructuración de pasivos-Ley 550 de 1999*”, tiene la connotación de acto administrativo definitivo, pasible de control jurisdiccional?

2.3.- Análisis de la Sala.

La jurisdicción contenciosa administrativa tiene por objeto, entre otras funciones constitucionales y legales, conocer las controversias que se deriven de actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetas al derecho administrativo, siempre que esté involucrada una entidad pública⁴.

En los eventos litigiosos, originados en virtud de un acto administrativo, existe una particularidad, referida a que jurisdiccionalmente, solo pueden ser acusados, aquellos que tengan la connotación de definitivos, que según las reglas del estatuto administrativo vigente – Ley 1437 de 2011, son los que deciden directa e indirectamente, el fondo del asunto o hagan imposible la continuación de la actuación administrativa.

En ese orden, los actos administrativos definitivos son aquéllos que, por regla general, concluyen un procedimiento administrativo, iniciado por la administración de oficio o por interés de una parte o por mandato constitucional o legal, según el cual, se resuelva de manera concreta y de fondo, una situación jurídica particular, en el sentido, de crear, modificar o extinguir un derecho debidamente singularizado.

⁴ Artículo 104 CPACA.

No obstante, en el curso de un procedimiento administrativo, la administración, puede expedir actos cuyo fin, es impulsar la actuación para preparar o ejecutar, dado el caso, la decisión de fondo que se vaya adoptar, actos que según las previsiones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de la jurisprudencia administrativa, son calificados como actos de trámite, preparatorios o de ejecución, actos que precisamente no contienen una resolución concreta del caso, por lo que, no son pasibles de ser acusados ante los jueces contenciosos administrativos.

Sin embargo, excepcionalmente, algunos actos administrativos de trámite, pueden ser objeto de control jurisdiccional, en el evento que esa decisión, impida la continuación de la actuación administrativa, configurándose, exclusivamente, en esos casos, como acto definitivo, pues, si bien no resuelve el fondo de la situación, es una limitante a la continuación del procedimiento iniciado.

Así mismo se han presentado casos, a través de los cuales, un acto administrativo, que por su vocación debe ser de trámite, al ser proferido, conserva una valoración propia, que crea una nueva situación jurídica que ya se encontraba consolidada, tal como ocurre cuando la administración, en cumplimiento de una decisión judicial, profiere decisión administrativa para tal efecto, no obstante modifica o extinguen los parámetros de aplicabilidad y cumplimiento de la orden judicial específica, traducéndose tal eventualidad, en un nuevo contexto problemático, susceptible de ser demandado y discutido ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Guardando esa línea argumentativa, el Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos⁵:

“Previo a resolver el fondo de controversia, se debe precisar que si bien es cierto esta Corporación ha sostenido que los actos

⁵ Sentencia de 9 de abril de 2014, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda-Subsección A, Radicado No. 73001-23-31-000-2008-00510-01 (1350-13), C. P. Dr. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO.

mediante los cuales se hace efectiva una sentencia no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante un mecanismo de control de legalidad, pues son actos de ejecución, es decir, no crean, extinguen o modifican una situación particular, sino que hacen efectiva una orden impartida por un Juez de la República, también lo es que en ocasiones se han aceptado algunas excepciones, las cuales surgen del desconocimiento de la decisión judicial, en cuanto creen una situación nueva. Así se ha sostenido en diferentes pronunciamientos:

“Esta Corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que desconozcan el alcance del fallo o creen situaciones jurídicas nuevas o distintas que vayan en contravía de la providencia que ejecutan, lo cual no ocurre en este asunto.”

“De conformidad con los artículos 49 y 135 del Código Contencioso Administrativo, los actos de ejecución, es decir, aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial, no son objeto de control jurisdiccional, salvo que, como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, desconozcan la decisión o creen situaciones jurídicas nuevas o que vayan en contravía de lo dispuesto...”

“En este orden de ideas, se concluye que las decisiones que expide la administración como resultado de un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; de manera que los actos de ejecución que se expiden en cumplimiento de una decisión judicial o administrativa se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación y sólo se expiden en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.

*No obstante lo anterior, esta Corporación ha aceptado una excepción según la cual los actos de ejecución son demandables si la administración al proferirlos **se aparta del verdadero alcance de la decisión, hasta el punto de que crear situaciones jurídicas nuevas o distintas, no discutidas ni definidas en el fallo.*** (Negritas y comillas del texto)

De tal forma, que es factible atacar, vía medio de control de nulidad y restablecimiento del Derecho, aquellos actos administrativos, proferidos para el cumplimiento de una sentencia judicial, los cuales dejan de ser de

trámite, para asumirse como definitivos, siempre y cuando el mismo se **aparta del verdadero alcance de la decisión, hasta el punto de que crear situaciones jurídicas nuevas o distintas, no discutidas ni definidas en el fallo.**

Abordando el **asunto en cuestión**, se tiene que la parte demandante, en el libelo introductorio, solicita de manera textual, como medida de restablecimiento, lo siguiente:

“Que como consecuencia de la nulidad del acto administrativo en la Resolución No. 1037 de diecinueve (19) de marzo de 2015, se ordene al DEPARTAMENTO DE SUCRE a título de restablecimiento del derecho dar cumplimiento integral y sin condicionamiento alguno a la sentencia de fecha veintinueve (29) de febrero de 2012, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelajo, dentro del proceso judicial iniciado por mi mandante con el número de radicado: 70001-33-31-001-2009-00132-00, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el DEPARTAMENTO DE SUCRE, la cual fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Sucre a través de sentencia de fecha ocho (8) de agosto de 2013, (...)”⁶

Además, que en sentencia de 29 de febrero de 2012⁷, se resolvió:

“En consecuencia ordénase al Departamento de Sucre, reconocer y pagar de manera proporcional al tiempo laborado a la señora KARINA MARIA VILLAMIZAR HERRERA, identificada con C.C. No. 64.896.647 de Sincé (Sucre), las cesantías, interés de las mismas y sanción moratoria correspondiente a los 45 días que laboró con la entidad demandada.”

Ahora bien, en la Resolución N° 1037 de 2015⁸, se dispuso el cumplimiento del fallo judicial en mención, pero en lo pertinente a las prestaciones sociales no se incluyó lo referente a la sanción moratoria, haciéndose alusión al Acuerdo de Restructuración de Pasivos celebrado entre el Departamento de Sucre y sus acreedores –Con fecha de corte 30 de septiembre de 2009-, que reza:

⁶ Folio 2 del Cuad de 1ra Inst.

⁷ Folios 23- 47 del Cuad de 1ra Inst. Decisión judicial confirmada por el Tribunal Administrativo de Sucre –Sala Segunda de Decisión Escritural, mediante proveído de 8 de agosto de 2013 (Fls. 51-58).

⁸ Folios 17-19 del Cuad de 1ra Inst.

“Capítulo III PAGO DE ACRENCIAS. CLÁUSULA 10ª PAGOS-PARAGRAFO 2- Las Sentencia, Tutelas, fallos y demás providencias judiciales se pagarán conforme al Acuerdo atendiendo las siguientes reglas. NUMERAL 1. Solo se pagará la pretensión principal de las obligaciones cuya fuente sea una providencia judicial proferida en juicio ordinario constitutivo o declarativo, sin que exista lugar al pago de intereses por mora, remuneratorios, actualizaciones, indexaciones, indemnizaciones o sanciones, incluyendo la sanción de la Ley 244 de 1995, Tampoco se reconocerán los pagos de costas ni agencias en derecho” NUMERAL 2: Las obligaciones cuyo origen sea una providencia judicial proferida con posterioridad al inicio de la promoción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, respecto de hechos u omisiones acontecidos con anterioridad al inicio de la promoción, se sujetaran para su pago a las reglas contenidas en el presente Acuerdo y en tal sentido recibirán el mismo tratamiento contemplado en el numeral 1”

Verificado lo anterior, se encuentra que efectivamente, el acto administrativo que da cumplimiento a la orden judicial, deja de ser un acto de mero trámite, para asumir una connotación de definitivo, ya que si bien se da cumplimiento parcial a la decisión de 29 de febrero de 2012, crea una nueva situación jurídica, con respecto al reconocimiento y pago de la sanción moratoria, según los parámetros que fueron establecidos por el operador judicial en su sentencia.

Para el efecto, la sola lectura de la resolución demandada, indica que la sanción moratoria, como la perseguida, no será cancelada.

Por consiguiente, el recurso de alzada debe prosperar, toda vez que conforme a la jurisprudencia citada en apartes precedentes, los actos administrativos como el aquí demandado, si son susceptibles de control judicial, ya que en esta oportunidad, con la expedición de la Resolución N° 1037 de 2015, el ente accionado, *se aparta del verdadero alcance de la decisión de 29 de febrero de 2012, hasta el punto de que crea situaciones jurídicas nuevas o distintas, no discutidas, ni definidas en el fallo.*

Así las cosas, se revocará la decisión en alzada y se dispondrá que el juez *A quo*, proceda a estudiar la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto de 3 de diciembre de 2015, por medio del cual, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, rechazó la demanda, según lo expuesto. En consecuencia, se **Ordena** al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, que estudie la admisión de la demanda, de conformidad con las exigencias establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y conforme lo anotado en esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 0047/2016

Los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
(Ausente comisión de servicios)