



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dieciséis (16) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-009-2016-00155-01
DEMANDANTE: MARÍA DEL SOCORRO GUILLEN ACOSTA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCÉ - SUCRE
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte accionante, en contra del auto de fecha 27 de febrero de 2019, a través del cual, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Sincelejo dio por terminado el proceso.

I. ANTECEDENTES

MARÍA DEL SOCORRO GUILLEN ACOSTA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad la Resolución N° 0471 del 22 de junio de 2015, a través de la cual, el MUNICIPIO DE SINCÉ – SUCRE le negó una petición de reliquidación de pensión de vejez; pide también, la nulidad del acto ficto que se originó por el silencio del ente territorial, frente a un recurso que presentó contra la resolución en mención.

Insta, además, que se reliquide dicha prestación, con la inclusión de los factores salariales: *prima de navidad* y *prima de vacaciones*.

El proceso fue asignado al Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Sincelejo, cuyo titular, luego de sustanciar el trámite de rigor, en Audiencia Inicial¹ declaró probadas las excepciones de “*cosa juzgada e ineptitud*”

¹ Fls. 254 – 255 del expediente.

sustantiva de la demanda” y consecuentemente, dio por terminado el proceso.

En lo atinente a la *cosa juzgada*, consideró, que el presente asunto guarda identidad de objeto, causa y de partes con el proceso radicado 70001-33-31-003-2005-00619-00, el cual fue tramitado en el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo y se dio por finalizado mediante sentencia del 5 de septiembre de 2011.

Con relación a la *ineptitud sustantiva de la demanda*, adujo, que no se pidió la nulidad del acto que inicialmente reconoció la pensión, omitiéndose con ello, la correcta individualización de todos los actos administrativos que integraron el reconocimiento pensional.

Frente a lo anterior, la parte demandante **apeló**, argumentando que debe garantizarse el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva. Puntualizó, que ni a la accionante, ni a sus apoderados, se les puso en conocimiento el acto que dio cumplimiento a la sentencia referida, muy a pesar que tal documentación reposaba en los archivos del ente territorial.

Señaló, que lo que existe es una vocación de cosa juzgada parcial, toda vez que el municipio ha incumplido con la obligación de reliquidar, nuevamente, la pensión y hacer los pagos correspondientes. Concluyó, que sí se hizo una individualización correcta de los actos demandados y finalmente, que la actora no puede acudir a un proceso ejecutivo, porque el acuerdo de reestructuración en el que se encuentra el Municipio de Sincé – Sucre, no lo permite.

El recurso fue puesto en **conocimiento** de la parte demandada, quien sostuvo que la administración municipal no actuó de mala fe, ni omitió ningún pronunciamiento frente a las actuaciones relacionadas con el reconocimiento y reliquidación de la pensión de la accionante. Adicionó, que el tema de incumplimiento de pagos, no es asunto de debate en el presente proceso.

La impugnación, fue debidamente concedida en la misma audiencia, en el efecto suspensivo.

II.- CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia.

Este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 125, 153, 180 y 243 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2.- Análisis de la Sala.

Dentro de las pretensiones que dan lugar a los medios de control en lo contencioso administrativo, se erige el de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual busca que se deje sin efectos una decisión que emana de la administración y a su vez, se repongan aquellos derechos que fueron afectados por el acto administrativo o bien, que se repare un daño ocasionado por el mismo.

No obstante, es menester aclarar que no toda decisión administrativa, cumple con las exigencias de ser un acto administrativo demandable, aclarándose, que solo aquellos *“que crean, modifican o extinguen tanto situaciones jurídicas generales como situaciones jurídicas particulares o concretas son actos administrativos pasibles de control de legalidad”*, no importando *“la forma del instrumento o mecanismo que use la Administración (resoluciones, oficios, circulares, instrucciones, etc.) para materializar las decisiones que toma”*².

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 1º noviembre de 2012. Expediente 17927. C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

En ese sentido, paralelamente a los actos administrativos que resuelven o ponen fin a un asunto determinado o actuación en ejercicio de funciones administrativas **-actos definitivos-**, se encuentran los actos que preparan, impulsan e instrumentan la decisión final o la ejecutan, es decir, los denominados **actos preparatorios, de trámite y de ejecución**, los que por su naturaleza jurídica carecen de control judicial, tal como lo ha decantado la doctrina y la jurisprudencia de un análisis armónico de los artículos 43, 74 , 75 y 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que rezan:

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

“ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

(...)”

“ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. *No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”.*

“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

(...)

Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”

Sobre el particular, la riqueza jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado, ha reiterado:

“Los actos de trámite son aquellos de mero impulso de la actuación, que no deciden nada sobre el asunto debatido, pero que instrumentan la decisión final o definitiva, la preparan; son los que permiten llegar al fin del procedimiento, disponiendo los elementos de juicio para que la entidad pueda adoptar la decisión que resuelve la actuación administrativa con voluntad decisoria, que es la que está sujeta a los recursos y acciones de impugnación.”³

Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

Ahora bien, es cierto que los únicos actos susceptibles de la Acción Contenciosa Administrativa son los actos definitivos, es decir que se excluyen los de trámite, pues éstos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con éste, es decir de aquel que cierra la actuación administrativa. No obstante, el que un acto sea definitivo, no depende siempre de hallarse situado en el final del trámite, pues puede ser que cierre un ciclo autónomo de la actuación administrativa claramente definido y que como tal pueda ser impugnado mediante la acción de nulidad.”⁴

En este orden de ideas, se concluye, que únicamente las decisiones de la administración fruto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos de trámite, que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de modo tal, que los actos de trámite, preparatorios o de ejecución, distintos de los antes señalados, se encuentran excluidos de dicho control.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del veintisiete (27) de enero de dos mil cinco (2005), Rad. No. 14539, C. P.: Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Sentencia del 8 de marzo de 2012. Radicación N° 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10).

Caso concreto.

Se encuentra probado en el presente asunto, que a través de la Resolución N° 0537 del 31 de mayo de 2000, la administración municipal de Sincé - Sucre le reconoció la pensión de vejez a la señora **MARÍA DEL SOCORRO GUILLEN ACOSTA** (Fls. 189 – 190).

Se encuentra también acreditado, que existió el proceso radicado 70001-33-31-003-2005-00619-00, promovido por la señora **MARÍA DEL SOCORRO GUILLEN ACOSTA**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el MUNICIPIO DE SINCÉ - SUCRE. El proceso cursó en el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo y finalizó, con la expedición de la sentencia de fecha 5 de septiembre de 2011, en la que se decidió⁵:

*“La declaratoria de nulidad, implica el correspondiente restablecimiento del derecho, por lo cual: se ordenará a la entidad demandada que, realice una nueva liquidación de la pensión de jubilación de la demandante teniendo en cuenta los factores reconocidos en Resolución No. 0537 de 2000 (asignación básica mensual) y los nuevos factores: **Prima de navidad, devengados el año anterior a la fecha en la que se adquirió su estatus de pensionado***

(...)

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

(...)

*SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 24 de noviembre de 2004 y por medio del cual el Municipio de Sincé, **negó la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora MARÍA DEL SOCORRO GUILLEN ACOSTA.***

*SEGUNDO (Sic): Como consecuencia de la declaración anterior, **se ordena al Municipio de Sincé, que se realice una nueva liquidación de la pensión vitalicia de jubilación reconocida a la***

⁵ Fls. 175 – 185 del expediente.

señora MARÍA DEL SOCORRO GUILLEN ACOSTA, conforme a lo dicho en los considerandos de esta providencia. Désele cumplimiento a lo anterior en los términos del artículo 176 del C.C.A acorde las motivaciones del presente proveído.

TERCERO: CONDENASE al Municipio de Sincé a reconocer y pagar a la señora María Del Socorro Guillen Acosta, previa comparación con las mesadas pagadas, el valor no pagado en las diferentes épocas, según lo dicho en la parte motiva.

CUARTO: Las sumas que resulten adeudadas serán reajustadas en los términos consignados en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Dichas sumas devengarán intereses moratorios de conformidad con lo dispuesto por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, en lo pertinente.

SEXTO: DECLARASE de oficio, probada la excepción de prescripción del derecho al pago de diferencias causadas anterioridad al día 19 de noviembre de 2004, con motivo de la reliquidación pensional ordenada (...)"

También se tiene evidenciado, que por medio de la Resolución N° 01018 del 17 de diciembre de 2013, la Alcaldesa Municipal de Sincé – Sucre de la época, dio cumplimiento a la orden judicial aludida (Fls. 105 – 107).

Pues bien, en criterio de esta Sala, la decisión que tomó el A quo de declarar las excepciones de cosa juzgada e ineptitud sustantiva de la demanda y posterior terminación del proceso, **deber ser confirmada**, por las siguientes razones:

a. El acto que se demanda - Resolución N° 0471 del 22 de junio de 2015 - y el acto ficto configurado por el silencio del ente accionado frente un recurso que se presentó contra dicha resolución, no creó, modificó o extinguió situación jurídica alguna, pues, a través de ésta, solo se le manifestó a la demandante que mediante la Resolución N° 01018 del 17 de diciembre de 2013, ya se había ordenado la reliquidación de la pensión, en cumplimiento de una orden judicial, haciendo nugatoria la posibilidad de otra liquidación.

Es evidente, que dicho acto no es definitivo y teniendo en cuenta que el ente territorial al haber dado estricto acatamiento a la orden judicial

(mediante la Resolución N° 01018 del 17 de diciembre de 2013) y no excepcionar ningún factor salarial de los dispuestos en el fallo (prima de navidad), es claro que no se creó, modificó o extinguió situación jurídica alguna.

b. La sentencia mencionada hizo tránsito a cosa juzgada (identidad en el objeto: nulidad de actos que restringen la reliquidación pensional; identidad de causa: reliquidación de pensión de vejez; identidad de partes: María Guillen Acosta y Municipio de Sincé - Sucre), sin trámite alguno en su contra, ni por la parte demandante, ni por la entidad accionada.

Luego entonces, no se puede promover otra demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para cuestionar o alterar lo decidido en el fallo mencionado y luego ejecutado, materialmente, por el MUNICIPIO DE SINCÉ - SUCRE, a través de la Resolución N° 01018 del 17 de diciembre de 2013.

El presunto incumplimiento del pago de las mesadas o del retroactivo pensional, no altera los efectos *erga omnes* de la sentencia, por el contrario, se convierte en presupuesto para buscar su acatamiento, pero no mediante otro proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, sino a través de los medios procesales de ejecución de sentencias o mecanismos administrativos dentro del marco de reestructuración de pasivos, de ser aplicable.

c. La institución procesal de cosa juzgada, opera cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción (entendida como estructura orgánica de la rama judicial del poder público) ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la misma relación sustancial, causa *petendi* y objeto, en proceso o trámite judicial anterior y/o posterior.

Y su finalidad no es otra, que impedir que se emitan pronunciamientos futuros sobre un mismo asunto, que inclusive, pueden ser contrarios, en salvaguarda del principio de la seguridad jurídica.

d. La excepción previa de “Ineptitud sustantiva de la demanda” propende, porque la demanda satisfaga todos los requisitos legales de forma; exigencias que a su vez, determinarán que la causa que se está poniendo en conocimiento ante la jurisdicción, pueda ser objeto de un estudio válido y auténtico de control de legalidad, so pena de la terminación anticipada del proceso.

Como quiera que en el presente asunto, se demostró la ocurrencia de la cosa juzgada y se demandaron actos que no son susceptibles de control judicial, es clara entonces, la configuración de las excepciones y con ello, la terminación del proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, **RESUELVE:**

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha 27 de febrero de 2019, a través del cual, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Sincelejo, declaró las excepciones de cosa juzgada e ineptitud sustantiva de la demanda y dio por terminado el presente proceso.

SEGUNDO: Ejecutoriado este proveído, **REGRESE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0115/2019

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA