



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, diez (10) de Junio de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-001-2017-00165-01  
**DEMANDANTE:** JOSÉ ABEL GARCÍA SANTIS  
**DEMANDADO:** UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)  
**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 adiado 30 de noviembre de 2018, a través del cual, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Sincelejo dio por terminado el proceso.

### I.- ANTECEDENTES

**JOSÉ ABEL GARCÍA SANTIS**, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad parcial de la Resolución N° UGM-015509 del 26 de octubre de 2011, a través de la cual, la extinta Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, se reliquida una pensión de jubilación gracia en cumplimiento de un fallo judicial proferido por este Tribunal.

Pide, además, que se reliquide dicha pensión, con la inclusión de los factores salariales: *prima de antigüedad* y *prima de servicios*.

El proceso fue asignado al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Sincelejo, quien luego de sustanciar el trámite de rigor, en Audiencia Inicial, declaró probada la excepción de *"ineptitud sustantiva de la demanda-*

Actos de ejecución no son demandables” y consecuentemente, dio por terminado el proceso. Como fundamento de tal decisión, consideró<sup>1</sup>:

*“En el caso que nos ocupa, se observa que el acto acusado es la Resolución N° UGM-015509 del 26 de octubre de 2011 “Por la cual se reliquida una pensión de jubilación gracia en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Sucre.*

*Es claro entonces, que mediante la mencionada resolución se está haciendo efectiva la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, y confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Sucre, mediante providencia de fecha 4 de marzo de 2010, por lo tanto dichos actos 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”*

Contra la anterior providencia, la parte accionante presentó recurso de apelación, en los siguientes términos:

*“Este tipo de actos, sí son susceptibles de ser demandados por la vía administrativa, porque la parte demandante tiene derecho a su pensión, y no le incluyeron todos los factores salariales y son susceptibles de demandarlos en la vía administrativa”.*

El recurso fue puesto en conocimiento del ente demandado, quien sostuvo oponerse a la concesión del recurso de apelación, pues, el mismo no ha sido sustentado y el objeto de estudio está claro, adicionó que se somete a lo que se disponga al respecto.

La impugnación, fue debidamente concedida en la misma audiencia y 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

---

<sup>1</sup> Fls. 142 – 146, cuaderno de primera instancia.

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”*<sup>2</sup>.

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:

---

<sup>2</sup> 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.

**“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:

(...)

**Quando 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.”<sup>3</sup>*

*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*

---

<sup>3</sup> 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.

*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.”<sup>4</sup>***

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.

### **Caso concreto.**

Se encuentra acreditado en el presente asunto, que mediante sentencia de fecha 19 de diciembre de 2008, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo resolvió (Fls. 96 – 111):

***“PRIMERO: Declárese la nulidad de la Resolución No. 20104 del 30 de abril de 2006, mediante la cual CAJANAL le negó la reliquidación de la pensión gracia del señor José Abel García Santis.***

***SEGUNDO: Como consecuencia de la declaración anterior, se ordena a la Caja Nacional de Previsión Social que reliquide la pensión mensual de jubilación gracia, reconocida al docente José***

---

<sup>4</sup> 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).

**Abel García Santis mediante Resolución No. 17008 del 24 de agosto de 2004, teniendo en cuenta además de la asignación básica que se incluyó en ésta, la prima de alimentación, prima de vacaciones y prima de navidad devengados el año anterior a la adquisición de su estatus pensional (del 25/07/02 al 24/27/03). Désele cumplimiento a lo anterior en los términos del artículo 176 del C.C.A.**

(...)”

Tal decisión fue confirmada, en grado jurisdiccional de consulta, por este Tribunal, a través de sentencia adiada 4 de marzo de 2010 (Fls. 133 – 141).

También se tiene evidenciado, que por medio de la Resolución N° UGM-015509 del 26 de octubre de 2011, la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, dio cumplimiento a la orden judicial aludida (Fls. 24 – 27).

Pues bien, en criterio de esta Sala, la decisión que tomó el A quo de declarar la excepción de 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° UGM015509 del 26 de octubre de 2011- se circunscribe solamente a dar obediencia a una sentencia judicial, en el sentido, de reliquidar la pensión gracia que antes había reconocido CAJANAL, pero ahora con la inclusión de otros factores salariales: prima de alimentación, prima de vacaciones y prima de navidad, los mismos que había ordenado el fallo.

Es evidente, que dicho acto es de ejecución y al dar la entidad estricto acatamiento a la orden judicial y no excepcionar ningún factor salarial de los dispuestos en el fallo, encuentra esta Sala que no se creó, modificó o extinguió situación jurídica alguna.

b. La sentencia mencionada hizo tránsito a cosa juzgada, 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, que fue confirmado por proveído del 4 de marzo de 2010 y luego ejecutado, materialmente, por CAJANAL, a través de la Resolución N° UGM-015509 del 26 de octubre de 2011<sup>5</sup>.

c. 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 demandó un acto que no es susceptible de control judicial, es clara entonces, la configuración de la excepción 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 30 de noviembre de 2018, a través del cual, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Sincelejo, declaró la excepción de 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. 0073/2019

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**

---

<sup>5</sup> Salvo que se presente y proceda el recurso extraordinario de revisión.