

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA DE DECISIÓN NO. 4

PROCESO No.	76001-33-33-018-2017-00091-01
DEMANDANTE	ALBA LUZ VALVERDE GARCES
DEMANDADO	NACIÓN-FONDO NACIONAL DEL AHORRO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
AUTO	
<b>ASUNTO</b>	INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA. CONFIRMA

Santiago de Cali, Treinta (30) de Julio de Dos Mil Veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: DOCTORA LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

Procede esta Corporación en Sala Jurisdiccional de Decisión No. 4 a resolver sobre el Recurso de **APELACIÓN** que fuera interpuesto oportunamente por el representante judicial de la actora, contra el **auto interlocutorio No. 048 del 8 de febrero de 2019**, proferido dentro de la audiencia inicial por el **JUZGADO DIECIOCHO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI**, mediante la cual **SE DECLARÓ PROBADA LA EXCEPCIÓN DE LA INEPTITUD DE LA DEMANDA Y TERMINADO EL PROCESO**, emitido dentro del proceso adelantado por medio de apoderado por la señora **ALBA LUZ VALVERDE GARCES** en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrada en el artículo 138 del CPACA.

**ANTECEDENTES PROCESALES**

Se solicita en la demanda reseñada que mediante sentencia de mérito esta jurisdicción se pronuncie sobre las siguientes,

**P R E T E N S I O N E S:**

**PRIMERA:** Que se declare la NULIDAD del acto administrativo contenido en el Oficio **No. 01-2303-201604140076145 de fecha 14 de abril de 2016**, suscrito por la Coordinadora de Cesantías de Bogotá, mediante el cual el FONDO NACIONAL DEL AHORRO da respuesta a su solicitud de pago de las cesantías definitivas de fecha 22 de febrero de 2016, mediante la cual, se informa que el trámite de pago no pudo ser tramitado por inconvenientes internos de dicha entidad.

**SEGUNDA:** Que a título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la nulidad del acto anterior, se condene a la demandada al pago de las cesantías adeudadas a la actora y al pago de la sanción moratoria desde la fecha de la solicitud de pago de las mismas hasta la fecha que se dicte sentencia de primera o segunda instancia.

**TERCERA:** Que se declare el silencio administrativo negativo al escrito de reposición y en subsidio apelación de fecha 10 de mayo de 2016 interpuesto contra el oficio de fecha 14 de abril de 2016.

**CUARTA:** Que se condene a la demandada al pago de los intereses que se causen desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia.

De la demanda, se destacan como HECHOS constitutivos, entre otros, los siguientes:

1. Que la actora fue nombrada por el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, mediante Resolución No. 4196 del 1º de octubre de 1997, en el cargo profesional universitaria, grado 07, código 2044, posesionada el 7 de noviembre de ese mismo año. Y mediante Resolución No. 002456 del 24 de julio de 2014 se le aceptó su renuncia al cargo a partir del 23 de julio del mismo año.
2. Que, con el fin de solicitar el retiro de sus cesantías de manera definitiva, tramitó ante el FONDO NACIONAL DEL AHORRO, el formulario de retiro de cesantías No. 60411209 de fecha 2 de diciembre de 2014, recibiendo respuesta el 4 de diciembre vía correo electrónico en la que se le invitaba a no retirar las cesantías para acceder a beneficios a los que tenía derecho, y si decidía no hacerlo, debía contestar ese correo desistiendo de su solicitud de retiro.
3. Que, el 7 de diciembre siguiente envió respuesta al FONDO indicando que su decisión era retirar sus cesantías y solicitó información sobre los pasos que debía seguir con el proceso de retiro.
4. Que, posteriormente recibió respuesta del FONDO de fecha 29 de diciembre de 2014 en la que se le informa que su solicitud fue remitida al INPEC para que autorice el pago respectivo, siendo reenviada esta respuesta al INPEC para la agilización del trámite para la autorización del pago de las cesantías con fecha 14 de enero de 2015.
5. Que, una vez verificó de manera virtual el estado del trámite del pago de las cesantías, estableció que, con fecha 29 de diciembre de 2014 se había emitido la orden de pago No. 49147895. No obstante, pasaron los días y el pago no se hizo efectivo, motivo por el cual presentó una queja contra el FONDO ante la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA con fecha 26 de marzo de 2015, la que fue respondida con fecha 7 de abril de ese año, informando que habían remitido la queja ante el FONDO para que emitieran la respuesta pertinente.

6. Que, presentó nueva reclamación para el pago de sus cesantías con fecha 22 de febrero de 2016 ante el FONDO, radicada de manera personal, la que fue respondida mediante escrito de fecha 14 de abril de 2016, suscrita por la Coordinadora de Cesantías de esa entidad en la que se le informa que el trámite adelantado para el pago de sus cesantías fue invalidado, porque le correspondía al INPEC aprobar el trámite respectivo, pero que ya podía solicitar el pago de las cesantías en el lugar más cercano.
7. Que como con el escrito anterior, procedieron a nulitar el trámite adelantado, presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación, recalando que el FONDO le había aceptado un trámite verbal por lo tanto no acepta que después se le exija que inicie de nuevo el trámite de retiro de sus cesantías, cuando el INPEC le había reconocido sus prestaciones sociales mediante Resolución No. 003591 del 2 de octubre de 2014.

### **LA DECISIÓN RECURRIDA**

Dentro de la audiencia inicial celebrada en este proceso con fecha 8 de febrero de 2019, se decidió mediante la cual se declaró probada la excepción de INEPTITUD DE LA DEMANDA, al evidenciarse la INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDABLE y se dio por terminado el proceso.

Fundamenta su decisión el A Quo en la consideración de que el oficio No. 01-2303-201604140076145 del 14 de abril de 2016, tenía un contenido meramente informativo, sin que pueda dársele la connotación de un acto administrativo definitivo que contenga una decisión de fondo. Y que pese a los esfuerzos de la operadora judicial para que se corrigiera la demanda en ese sentido, se insiste por la actora en darle el alcance que no tiene al citado oficio, motivo por el cual, debía declararse probada la excepción de INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA ante la inexistencia de un acto administrativo susceptible de control.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

#### **POR LA PARTE ACTORA**

Esta parte, presenta dentro de la audiencia inicial recurso de apelación contra el Auto Interlocutorio No. 048 del 8 de febrero de 2019, solicitando que sea revocado en su totalidad y en consecuencia se continúe con el proceso, por cuanto considera que la respuesta dada por el FONDO si generó una situación jurídica especial en su contra porque no se surtió el trámite previsto en la ley 244 de 1995, ya que no se le indicaron las deficiencias que

supuestamente tenía su solicitud y después de varias comunicaciones, deciden anular todo lo actuado, y se le exige iniciar de nuevo la actuación, desconociendo todo lo actuado por ella desde tiempo atrás. Además, insiste que el acto demandado no es de trámite, sino que es de fondo, pues se está declarando una nulidad de todo el trámite adelantado, lo que le afectó al hacerle perder tiempo.

## **TRAMITE DEL RECURSO**

Mediante Auto No. 056 de fecha 8 de febrero de 2019, fue concedido en el efecto suspensivo el recurso interpuesto.

## **ANALISIS DE FONDO**

### **1.- COMPETENCIA**

Este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia emitida en este proceso en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA.

### **2.- CONFLICTO JURÍDICO**

En esta instancia la controversia se contrae a definir si tal como lo decidió el A Quo el acto enjuiciado por la demanda, es un acto administrativo de trámite que no es susceptible de control, o si por el contrario como lo sostiene la recurrente es un acto administrativo definitivo en tanto se nulita un trámite que había sido adelantado por ella, lo que le causó un perjuicio en razón de la pérdida del tiempo que invirtió en el referido trámite.

### **3.- EL ACTO ADMINISTRATIVO**

Es el **Oficio No. 01-2303-201604140076145 de fecha 14 de abril de 2016**, suscrito por la Coordinadora GARCF – CESANTIAS (E) mediante el cual se refiere a la queja radicada por la actora en el Grupo de Atención y respuesta al consumidor financiero (GARF-CESANTIAS) el 22 de febrero de 2016, y se le comunica lo siguiente:

- Que una vez validado el sistema se evidenció que el trámite de retiro de cesantías no pudo ser tramitado en razón a que el mismo fue solicitado de manera virtual en conformidad al convenio que se tiene con la entidad empleadora INPEC y de conformidad con el procedimiento establecido, era esa entidad la competente para

aprobar el trámite, a través del canal en línea del FNA, usando la clave transaccional que les fue asignada para los trámites virtuales.

- Que, al no haber aprobación por parte de su empleador, se procedió a eliminar el trámite virtual de retiro de cesantías de tal manera que la actora ya podía solicitar sus cesantías de manera personal, en el punto de atención más cercano, para lo cual se le señala el procedimiento que debe seguir.

#### **4.- ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

De la documentación allegada al plenario, se destaca lo siguiente:

- El Oficio No. 11337 de fecha agosto 8 de 2017, dirigido con destino al proceso por la Subdirectora de Talento Humano © del INPEC en el que informa que la señora ALBA LUZ VALVERDE GARCÉS, fue retirada de la planta global del INPEC el 22 de julio de 2014, de acuerdo con la Resolución No. 002456 de fecha 24 de julio de 2014 y que no reposa en la historia laboral de la ex funcionaria ningún documento por medio del cual hubiera solicitado la liquidación de sus cesantías definitivas, aunque aclara que no era necesaria ninguna petición en concreto, porque es obligación del INSTITUTO incluir a los retirados en el APOORTE-REPORTE mensual o anual en caso de ser consolidado, para que el FONDO NACIONAL DEL AHORRO haga efectivo el pago en mención. Además, que la liquidación definitiva de las cesantías fue enviada al FNA en el reporte de septiembre de 2014. (Folio 165 del cuaderno principal).
- La LIQUIDACIÓN DE CESANTÍAS definitivas de la señora ALBA LUZ VALVERDE GARCÉS, elaborado por la División de Gestión Humana del INPEC, con fecha 29 de julio de 2014, que arroja un total de \$1.252.801. (Folio 220 del cuaderno principal).

#### **5.- CASO CONCRETO**

En el presente caso es indudable que el acto demandado no es un acto administrativo definitivo pues no decide ni directa ni indirectamente sobre la solicitud de cesantías definitivas formulada por la actora<sup>1</sup>, siendo apenas un acto administrativo de trámite, tal como lo sostuvo el A Quo, y por lo tanto fue acertada la declaratoria de excepción de ineptitud sustantiva de la demanda que es objeto del recurso que se resuelve en esta

---

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 1437 de 2011. Artículo 44.- **Actos Definitivos.** Son actos definitivos los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

instancia.

El Consejo de Estado ha sostenido que dentro de la teoría del acto administrativo, se distinguen 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.

Además 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 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.

Así se refirió en providencia de fecha 3 de diciembre de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la mencionada Corporación<sup>2</sup>, de la cual se destaca lo siguiente:

*"Son **actos de trámite o preparatorios**, los actos preliminares que toma la Administración para adoptar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un determinado asunto. Son **actos definitivos o principales**, los actos administrativos 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**, aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.*

*Al respecto, puntualizó esta Sección en auto del 16 de marzo del 2017<sup>3</sup> 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*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Proceso con Radicación número: 81001-23-33-000-2017-90019-01(1484-18). Actor: NORMA CECILIA CABRERA PÉREZ. Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO. Bogotá D.E. fecha: tres (3) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

<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.

*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, 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<sup>4</sup> general o eventualmente, concreta o específica, unilateral<sup>5</sup> de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones<sup>6</sup> o situaciones jurídicas subjetivas<sup>7</sup>.»*

*En suma, 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 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.*

En el presente caso, el acto administrativo enjuiciado, tiene como objetivo indicar a la actora que, dentro del trámite iniciado por ella de manera virtual se había cometido un error, consistente en no contar con la aprobación previa del empleador, es decir, el INPEC, motivo por el cual debió suspenderse el mismo para subsanarlo en la forma debida, y que, una vez se contaba con la aludida autorización, aquella podría solicitar el retiro de su prestación de manera personal en cualquiera de las dependencias del FNA.

Dicho acto, de manera alguna adopta alguna decisión definitiva, la que, por demás, ya había sido emitida por el INPEC, al proceder a reconocer y liquidar las cesantías definitivas a la actora según se acredita con el documento visible a folio 220 del cuaderno principal, y debía reportarla ante el FNA tal como lo dispone la ley 432 de 1998.

Dispone el artículo 6º de la citada ley, lo siguiente:

**"ARTICULO 6o. TRANSFERENCIA DE CESANTÍAS.** <Artículo modificado por el artículo 193 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Durante el transcurso del mes de febrero las entidades empleadoras deberán transferir al Fondo Nacional del Ahorro el valor liquidado por concepto de cesantías, teniéndose en cuenta los dos últimos números de NIT para fijar fechas de pago.

---

<sup>4</sup> En palabras del Tratadista Luciano Parejo Alonso, «toda manifestación de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una AP en ejercicio de una potestad administrativa»

<sup>5</sup> El Tratadista Jaime Orlando Santofimio, señala que es unilateral porque proviene exclusivamente por una sola vía, que para tal efecto es de la Administración. En el texto, Acto Administrativo publicado por la Escuela Judicial Lara Bonilla, se dice que «el acto administrativo unilateral sometido al control jurisdiccional, es el acto jurídico que al manifestar la voluntad de la Administración está destinado a producir efectos en derecho, pues contiene una decisión de naturaleza administrativa».

<sup>6</sup> Conclusión obtenida de la lectura que sobre la Teoría del Acto Jurídico trata diferentes autores como Bonnecasse, Baudry Lacantinerie, Borja Soriano, Eduardo García De Enterría, Jaime Orlando Santofimio, Jaime Vidal Perdomo.

<sup>7</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).

*Mensualmente, las entidades públicas empleadoras enviarán al Fondo Nacional de Ahorro una certificación que contenga el valor total de los factores salariales que constituyan base para liquidar cesantías, devengados en el mes inmediatamente anterior.*

*Los funcionarios competentes de las entidades públicas empleadoras, que sin justa causa no hagan oportunamente las consignaciones de los aportes mensuales o el envío de los reportes anuales de cesantías debidamente diligenciados, incurrirán en las faltas disciplinarias de conformidad con el régimen disciplinario vigente.*

*En todas las entidades públicas será obligatorio incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para atender las cesantías de la respectiva vigencia, como requisito indispensable para su presentación, trámite y aprobación por parte de la autoridad correspondiente.*

**PARÁGRAFO.** *Las fechas estipuladas en este artículo para el cumplimiento de la obligación de transferencia no serán aplicables a las entidades públicas empleadoras del orden departamental y municipal, el régimen establecido en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en lo relacionado con las fechas de transferencia de cesantías, y demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan”.*

Debe recordarse que, en este tipo de procedimientos tendientes al pago de las cesantías parciales o definitivas, concurren tanto la empleadora para efectuar la liquidación respectiva y, el fondo o la empresa administradora de las cesantías quien se encarga del pago.

En el caso de la actora, la empleadora había liquidado las cesantías definitivas que le correspondían en virtud de su retiro de la planta de personal, por tanto, le correspondía al FNA efectuar el pago respectivo, para lo cual debía cumplir con los protocolos establecidos en sus reglamentos internos. La actora para tales efectos, acudió al medio virtual, el que surtió su trámite sin problema alguno, pero internamente detectaron que se había dado visto bueno al pago, sin que previamente contaran con la aprobación del INPEC, razón por la cual, en el acto que demanda le informan que habían efectuado la corrección respectiva y que podía acceder a su pago sin problema alguno.

El referido acto, no niega el pago, ni menos se le informa que no puede continuar con el trámite pertinente para obtener el efectivo pago, es por ello, que no decide ni directa ni indirectamente nada sobre el reconocimiento de su prestación, pues ese acto ya había sido expedido con antelación por el INPEC.

Ahora bien, aunque esta Sala no duda que la demora en la información sobre el estado de su trámite debió causar serias molestias a la actora, no puede derivar como lo pretende, el reconocimiento de una sanción moratoria, la que por demás no solicitó previamente a la entidad pagadora, y de manera alguna constituye un mecanismo sucedáneo el medio de control interpuesto, buscando la nulidad de un acto administrativo de mero trámite que no se pronuncia en forma desfavorable por lo pretendido por ella hasta esa fecha, como era el pago de sus cesantías definitivas.

Por todo lo expuesto, se confirmará la providencia recurrida.



En consecuencia, el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, en Sala Jurisdiccional de Decisión número cuatro (4), administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

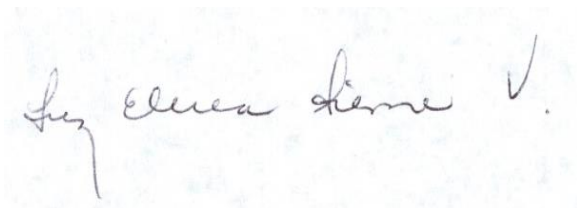
**FALLA:**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** el Auto No. 048 del 8 de febrero de 2019, proferido por el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral de Cali, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO.** - Una vez en firme este proveído, procédase por secretaría a devolver el expediente al Juzgado de Origen.

**Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.**

Discutido y aprobado en Sala Jurisdiccional de Decisión número Cuatro (4) efectuada a la fecha.



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**



**OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT**