



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

Santiago de Cali, nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2.020)

Auto Interlocutorio No. 264

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-009-2019-00045-01
DEMANDANTE:	JUAN CARLOS DORADO RIOS
DEMANDADO:	EMCALI E.I.C.E ESP
ASUNTO:	APELACIÓN DE AUTO QUE RECHAZA DEMANDA

Aprobada en Sala y Acta de la fecha. Convocatoria No. 62

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Se resuelve el recurso de apelación propuesto por la parte demandante, contra el auto interlocutorio No. 273 del 02 de mayo de 2020 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Cali, que rechazó la demanda por solicitarse la nulidad de un acto administrativo que presuntamente no es susceptible de control judicial.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el art 138 del CPACA, a través de apoderado judicial el señor Juan Carlos Dorado Ríos demandó a Empresas Municipales de Cali-EMCALI E.I.C.E ESP y solicitó que se declarara la nulidad del Oficio No. 8320111582018 del 26 de febrero de 2018 y a título de restablecimiento solicitó que se ordene la liquidación y pago de las acreencias laborales que la entidad demandada debe al demandante, por conceptos tales como, salarios, prima de vacaciones, cesantías, intereses de cesantías, incluida la liquidación definitiva de sus cesantías y el pago de la sanción moratoria correspondiente.



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 273 del 2 de mayo de 2020, el *a quo* rechazó la demanda por considerar que el acto administrativo demandado y solicitado en nulidad no era susceptible de control judicial, ya que, si bien en principio puede parecer que la entidad niega las pretensiones del peticionario, en su integridad, el oficio demandado no se encuentra direccionado a resolver el fondo de lo solicitado o a dar una decisión definitiva, por lo que no puede considerarse como un acto administrativo definitivo.

Sumado a lo anterior, el *a quo* manifiesta que el Oficio demandado tampoco es de aquellos que no permite continuar con la actuación administrativa, en razón de que la entidad señaló que no había sido posible proceder a emitir acto administrativo de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del solicitantes ya que el mismo no arribó los documentos que le fueron requeridos mediante Oficio 83-3-DGL del 3 de abril de 2017, razón por la cual le fue reiterado lo dicho en la Resolución GG No. 00224 del 30 de marzo de 2016.

IV.FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

En su escrito de sustentación del recurso de apelación, manifiesta el demandante inicialmente que el Oficio demandado debe considerarse como un acto administrativo, ya que el mismo no es más que una decisión que emana de la voluntad de la administración que tiene efectos de orden jurídico ya que desconoce los derechos que como servidor público le asisten al demandante, en cuanto al cobro de sus acreencias laborales, cuya dilación en liquidación y pago, pese a los intentos del demandante de obtener los respectivos paz y salvo, afectan sus derechos labores y en es especial su derecho al mínimo vital.

Manifiesta el demandante, que no resulta justo que la entidad demandada no proceda a la liquidación y pago de las respectivas prestaciones sociales presuntamente debidas, máxime cuando esté inicialmente cumplió con sus obligaciones laborales al estar vinculado a la entidad y luego de su retiro ha intentado en varias ocasiones tramitar para que la entidad demandada expida los respectivos paz y salvo, pero ello no ha sido posible.

V. CONSIDERACIONES:

5.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

3

competente para conocer del recurso de apelación presentado contra la providencia de primera instancia.

Además, de conformidad con el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el auto que rechaza la demanda es susceptible del recurso de apelación, siendo competente en segunda instancia el Tribunal Administrativo Del Valle del Cauca para desatar el mismo. La norma en comento señala lo siguiente:

Art. 243.- Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
- (...)

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer:

¿Si el Acto Administrativo demandado, Oficio No. 8320111582018 del 26 de febrero de 2018, es un acto definitivo y por ende es susceptible de control judicial o si por el contrario es solo un acto de trámite y por ende no puede ser objeto de control judicial?

5.3 TESIS DE LA SALA

La tesis de la sala, se centra en que si bien el acto administrativo demandado, en principio puede ser considerado como un acto de trámite o preparatorio, tal como lo consideró el juzgado en primera instancia, lo cierto es que debe entenderse como un acto definitivo ya que el mismo contiene una decisión que hace imposible continuar con la actuación administrativa, por lo que se encuentra enmarcado en el presupuesto del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011.

5.4 ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS.

El análisis sobre la definición de actos administrativos definitivos es de vital importancia en el presente caso, ya que la decisión tomada por el *a quo*, se basó en que el acto administrativo demandado, no poseía las características requeridas para ser considerado como tal. Ahora bien, con el fin de poder analizar las tipologías de acto administrativo es nuestro ordenamiento jurídico, dentro de la cual se encuentra el acto administrativo definitivo, es primordial hacer primero un análisis sobre lo que ha sido entendido como Acto Administrativo de manera general, para ello nos remitimos a lo expresado por el Consejo de Estado en los siguientes términos:



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

4

Los actos administrativos han sido definidos por esta corporación como la expresión de la voluntad de la administración, capaces de producir efectos jurídicos al crear, modificar o extinguir una situación particular o general; entre sus características la sección ha referido las siguientes: i) Constituyen una declaración unilateral de la voluntad; ii) Se expiden en ejercicio de la función administrativa, ya sea en cabeza de una autoridad estatal o de particulares; iii) Se encaminan a producir efectos jurídicos de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante y iv) sus efectos crean, modifican o extinguen una situación jurídica general o particular, impactando los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito»¹.

Sobre las diferentes tipologías del acto administrativo, el Consejo de estado en misma sentencia citada ha manifestado:

(...)

Estos actos, a su vez, se distinguen como aquellos de trámite, ejecución y definitivos; en cuanto a los primeros, se ha precisado que son los que dicta la administración para decidir posteriormente el fondo del asunto, los cuales en principio no son objeto de control judicial, salvo que hagan imposible la continuación del procedimiento administrativo.

Los de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. Empero, sobre este punto es importante señalar que la jurisprudencia ha dicho que es procedente el estudio de los actos de ejecución de sentencias de forma excepcional cuando: i) la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez, y ii) crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular que no fue objeto de debate judicial.

Los definitivos se profieren para culminar las actuaciones administrativas iniciadas bien sea, a través del derecho de petición, de manera oficiosa o en cumplimiento de un deber legal².

Ahora bien, el acto administrativo definitivo se encuentra definido en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece que son actos definitivos aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo de una situación o asunto o aquellos mediante los cuales se haga imposible continuar con la actuación administrativa.

¹ Sentencia del 30 de julio de 2020. Expediente: 25000-23-42-000-2018-02218-01(1682-19). Sección Segunda Subsección A. Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.

² Ibidem.



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

Así mismo, sobre el acto administrativo definitivo ha referido el Consejo de estado lo siguiente:

“Son actos definitivos o principales, los actos administrativos que en términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una determinada actuación (...)”³.

5.5 ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRÁMITE.

A diferencia de lo anteriormente expresado, los actos administrativos de trámite o preparatorios son aquellos actos que tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado en sentencia del 9 de diciembre de 2019:

“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”⁴.

Sobre la distinción entre actos administrativos definitivos y de trámite o preparatorios ha dicho la Corte Constitucional en sentencia SU-077 de 2018:

La distinción entre actos definitivos y de trámite obedece a la forma que adoptan las actuaciones de la administración, en la que se adelantan actos previos para la determinación o alteración de una situación jurídica -preparatorios-, se emiten decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta -definitivos- y se realizan diversos actos dirigidos a ejecutar u obtener la realización efectiva de la decisión de la administración -de ejecución-. La diferenciación es relevante para determinar cuáles son los mecanismos de contradicción con los que cuentan los ciudadanos. Así pues, mientras el artículo 74 del CPACA prevé los recursos que proceden contra los actos definitivos, el artículo 75 ibídem establece que “[n]o 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”⁵.

³ Sentencia del 30 de julio de 2020. Expediente: 70001-23-33-000-2017-00348-01(2972-18). Sección Segunda Subsección A. Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.

⁴ Sentencia del 9 de diciembre de 2019. Expediente: 11001-03-25-000-2014-001186-00(3818-14), Sección Segunda Subsección A. Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.

⁵ Sentencia de Unificación No. 077 del 8 de agosto de 2018. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

5.6 ACTOS ADMINISTRATIVOS SUSCEPTIBLES DE CONTROL JUDICIAL.

Sobre los actos administrativos susceptibles de control judicial, el Consejo de Estado ha dicho:

El acto administrativo, constituye la expresión de voluntad unilateral de la administración destinada a producir efectos en el mundo jurídico y que dependiendo el ámbito en que estos se extienden, pueden ser de contenido general o particular.

Los actos particulares, se distinguen claramente porque los efectos proseguídos a partir de su expedición son verificables en una situación concreta que se crea, se modifica o se extingue, de suerte que los mandatos contenidos en el solo afectan al interesado.

De lo anterior, se colige que sólo aquellos actos que produzcan efectos tienen trascendencia material para verificarse su contenido en sede gubernativa y judicial en uso de los mecanismos previstos por el legislador, de ahí que, normativamente reciban el calificativo de actos administrativos definitivos al decidir la actuación de manera directa o indirecta y como tal son los únicos pasibles de ser acusables⁶.

5.7 CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 328⁷ del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306⁸ del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

Sobre los argumentos expuestos por el demandante en su escrito de apelación, se desprende una situación sobre la cual el despacho debe referirse. Inicialmente, el

⁶ Sentencia del 27 de mayo de 2019. Expediente: 05001-23-33-000-2016-01960-01(4878-16), Sección Segunda Subsección B. Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

⁸ ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

7

acto administrativo demandado se configura como uno de aquellos de trámite o preparatorios, los cuales no contienen decisión alguna sobre el fondo del asunto, sino que sirven de marco para tomar la decisión final, sin embargo, el Oficio 8320111582018 del 26 de febrero de 2018, si bien no está resolviendo de fondo la situación jurídica planteada por el peticionario hoy demandante, si conduce al mismo a un punto en donde se hace imposible continuar con la actuación administrativa y es ello la razón por la cual, el hoy demandante se ve obligado a acudir a la vía jurisdiccional.

El recurrente en su petición solicita el reconocimiento, liquidación y pago de sus prestaciones laborales, a las cuales, a pesar de tener derecho en virtud de la ley laboral, no han sido pagadas, según la entidad, porque no ha completado con los requisitos necesarios que debe cumplir todo funcionario al momento de su retiro de la misma, pero igualmente, se ha denotado del escrito de recurso de apelación, que el demandante ha intentado por varios medios y en varias ocasiones conseguir los respectivos paz y salvo, pero la misma entidad no ha sido presta a solucionar tal asunto y por ende, manifiesta claramente en respuesta del Oficio hoy demandado, que como el ex funcionario no ha cumplido con todos los documentos requeridos, no son procedentes sus pretensiones.

De lo anteriormente expresado y del contenido mismo de acto administrativo demandado, es factible considerar que el mismo no es de aquellos actos administrativos que ponen fin a la actuación administrativa, ni mucho menos zanja el asunto planteado, pero si se realiza un análisis integral de la situación del demandante, el mismo ha sido limitado en sus opciones, inicialmente porque la entidad no ha sido diligente en la expedición de los paz y salvo requeridos, no ha acatado ni tenido en cuenta las posibles soluciones planteadas por el hoy demandante y como consecuencia de ello, no ha reconocido ni pagado las prestaciones laborales que por ley le corresponden; por ende, mal haría el presente despacho al no ser consciente de tal situación y por ende determinar que el Oficio 8320111582018 del 26 de febrero de 2018, no es más que un acto administrativo que impide el continuar con la actuación administrativa y por ende se encuentra enmarcado en el supuesto normativo del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, lo que lo conduce a ser un acto administrativo definitivo y por ende es susceptible de control judicial.

De lo anterior, se permite concluir que el acto administrativo demandado, Oficio 8320111582018 del 26 de febrero de 2018, es un acto definitivo, conforme al artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 y por ende susceptible de control judicial. Conforme lo anterior se revocará el auto proferido por el juzgado en primera instancia y ordenará al juez que efectúe la revisión de los demás requisitos formales de la demanda.

En consecuencia, se;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el Auto interlocutorio No. 273 del 2 de mayo de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante la cual se rechazó la demanda presentada por el señor Juan Carlos



RADICACIÓN. :2019-00045-01
MEDIO DE CONTROL. :NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE :JUAN CARLOS DORADO RIOS.
DEMANDADO :EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. ESP

8

Dorado Rios en contra de Empresas Municipales de Cali-EMCALI E.I.C.E. ESP, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: ORDÉNESE al juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali que verifique el cumplimiento de los demás requisitos formales de la demanda y de ser el caso, admítase para su trámite.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia envíese el expediente al Juzgado de origen

Los Magistrados,

EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

OMAR EDGAR BORJA SOTO