



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**TEMA:** RECHAZO DE LA DEMANDA POR ASUNTO NO SUSCEPTIBLE DE CONTRA JUDICIAL - ACTOS DE EJECUCIÓN

**INSTANCIA:** PRIMERA

Decide la Sala sobre la admisión de la demanda que promueve La CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E, actuando mediante apoderado, en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra LUZ MARINA LÓPEZ RIVERA.

### **1. ANTECEDENTES:**

#### **1.1. LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante constituida por CAJANAL E.I.C.E. lo siguiente:

1.1.1.1. Se declare la Nulidad de la Resolución N° 47424 del 15 de Septiembre de 2006 que otorgó la Pensión Gracia a la Señora LUZ MARINA LÓPEZ RIVERA en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena), a



través del cual se ordena a la entidad demandante, reconocer y pagar a favor de la demandada la Pensión gracia y en consecuente el restablecimiento del derecho.

1.1.2. Declarar que a la demandada nunca le asistió al reconocimiento y pago de la Pensión Gracia, nunca le asistió derecho al reconocimiento de la Pensión Gracia, en los términos de la ley 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas concordantes.

1.1.3. Que como consecuencia de la declaratoria de Nulidad del acto Administrativo referido y como restablecimiento del derecho demandado, CONDENAR a la demandada, al reintegro a favor del demandante, el valor total de las mesadas pensionales que le hubiesen sido cancelado.

## **1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:**

Fundamenta las pretensiones de la demanda en los hechos que a continuación la Sala resume:

1.2.1. La actora nació el 22 de agosto de 1954.

1.2.2. La Señora López Rivera prestó sus servicios como docente del 23 de agosto de 2004 hasta el 13 de septiembre de 2004 y del 13 de septiembre de 2004 por la secretaría de Educación del Chocó, desde el 28 de marzo de 1978 hasta el 29 de marzo de 1989, nombrada mediante Resolución N° 21418 de 28 de diciembre de 1989.

1.2.3. Que la demandada prestó sus servicios como docente del Orden Municipal a la secretaría de Educación de Sincelejo de 15 de junio de 1990 hasta el 21 de agosto de 2009, nombrada mediante Decreto N° 302 de 15 de junio de 1990.



- 1.2.4. La Señora LÓPEZ mediante petición incoada el 21 de septiembre de 2004 solicitó ante la demandante el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de Jubilación.
- 1.2.5. La entidad demandante mediante resolución N° 15206 del 26 de mayo de 2005, la Caja Nacional de Previsión Social decide Negar el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia.
- 1.2.6. Que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena), mediante providencia del 7 de abril de 2006 tuteló los derechos de la Señora LUZ MARINA LÓPEZ RIVERA, ordenando así el reconocimiento y pago de la pensión objeto de debate.
- 1.2.7. En acatamiento de la orden proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena), el demandante profiere la Resolución N° 47424 del 15 de septiembre de 2006, por medio del cual se le reconoce en favor de la hoy demandada, una Pensión Gracia en cuantía de 1.051.855,27 efectiva a partir de 22 de agosto de 2004.

## **2. CONSIDERACIONES:**

Para resolver sobre la admisibilidad de la demanda intentada, la Sala abordará los siguientes temas: 1. Los actos administrativos y los actos de ejecución, 2. El control judicial de los actos administrativos de ejecución y por último el tema del rechazo de plano de la demanda, para así analizar el caso concreto:

### **2.1. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS ACTOS DE EJECUCIÓN:**

Para la Sala, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha adoptado una definición material de acto administrativo, es decir, no es la formalidad lo que le da su carácter,



sino su contenido. Teniendo en cuenta lo anterior tomando en auxilio la doctrina, encontramos la siguiente definición de acto administrativo, que por incluir todos los elementos del mismo, considera la Corporación la más adecuada:

*“... luego se ha de definir el acto administrativo como TODA **DECLARACIÓN DE VOLUNTAD, JUICIO, COGNICIÓN O DESEO QUE SE PROFIERE DE MANERA UNILATERAL, EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, Y PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS DIRECTOS O DEFINITIVOS SOBRE UN ASUNTO DETERMINADO ...**”* (Negritas y mayúscula sostenida del texto original)<sup>1</sup>

Por lo tanto para hablar de actos administrativos, en ellos debe contenerse una declaración unilateral de voluntad de la administración, y que la misma produzca de manera directa efectos jurídicos.

En contraposición con lo anterior, encontramos los actos administrativos de ejecución, de los cuales nos enseña la doctrina nacional:

*“Los actos administrativos de mera ejecución, se limitan a ejecutar la decisión principal, por ejemplo los actos que siguen a las sentencias.  
...”*<sup>2</sup>

*“Sobre el acto de ejecución, RAFAEL BIELSA comenta que el mero acto de ejecución no es acto administrativo, porque para que lo sea es necesario que introduzca un nuevo elemento de derecho, es decir, una nueva manifestación jurídica, que el mismo puede referirse no sólo a decisiones administrativas, sino también a las de los otros poderes, v.gr. el poder judicial, y que la ejecución no hace más que realizar la voluntad de la administración.”*<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, los actos de ejecución no son verdaderos actos

<sup>1</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Editorial Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá 2009, pág. 108.

<sup>2</sup> PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. Bogotá: Editorial Doctrina y Ley LTDA, 2008, tomo II, p. 110.

<sup>3</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá: Editorial Librería Ediciones del Profesional LTDA, 2009, p. 202.



administrativos, dado que en ellos no se materializa en realidad la voluntad administrativa, y no producen efectos jurídicos directos, dado que ellos no son sino la materialización de una decisión previa, tomada en un verdadero acto administrativo y en otro acto estatal como una sentencia judicial.

## 2.2. EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN:

Sobre el control judicial de los actos administrativos, hay que tener en cuenta las siguientes normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

- El numeral 2 del artículo 161 *ibídem* del C.P.A.C.A. consagra los requisitos previos para demandar. Al respecto dicha norma consagra:

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

*...*

*2. 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.*

*...” (Negrillas propias).*

- En consonancia con lo anterior, el artículo 43 en concordancia con el artículo 74 del C.P.A.C.A aducen que:

*“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:  
...” (Negrillas de la Sala).*

De las anteriores normas se puede inferir que el control judicial asignado a esta jurisdicción, hace relación a los actos administrativos, entendidos estos de la forma como se trato el tema en el numeral anterior, por lo que no se encuentran incluidos en el control los actos de ejecución que no adicionen o modifiquen la decisión que ejecutan.

Sobre la posibilidad de demandar judicialmente los actos de ejecución, nos enseña la jurisprudencia patria, en aplicación del código anterior, pero en providencia que la Sala considera aplicable al caso concreto, dado que el nuevo código posee normas en igual sentido:

*“El artículo 135 del C.C.A. contempla la posibilidad de demandar actos administrativos particulares cuando ponen fin a un proceso administrativo, por lo cual, esta disposición debe armonizarse con el artículo 49 del mismo estatuto cuyo tenor prescribe que los actos de trámite, preparatorios o de ejecución no son susceptibles de recursos en vía gubernativa.*

*En el sub judice se demandó la Resolución No. 30783 de 22 de diciembre de 2004, suscrita por la Subgerencia de Prestaciones Económicas de CAJANAL, que dio cumplimiento al fallo de tutela proferido el 25 de agosto de 2004 por el Juzgado Veintitrés Penal del Circuito de Bogotá D.C., reliquidando la pensión de jubilación del actor, indicando que sus efectos en el tiempo quedaban condicionados al inicio de la acción pertinente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

*Es decir, que el acto acusado constituye un acto de ejecución, pues se limita a dar cumplimiento a una decisión judicial y, por lo tanto, se sustrae del ámbito de enjuiciamiento judicial.*

*Al respecto esta Corporación ha manifestado que el acto de ejecución no es susceptible de ser demandado porque no contiene una manifestación autónoma de voluntad por parte de la administración que ponga fin a una actuación administrativa, sino que da*



*cumplimiento a una decisión judicial*.<sup>5</sup>

En decisión más reciente, la misma corporación, dijo:

***“1. Del control jurisdiccional de los actos de ejecución de las sentencias judiciales.-***

*Son actos administrativos de ejecución los que expide la Administración en cumplimiento de un fallo judicial, que no son pasibles de control jurisdiccional por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo siguiente:*

*De conformidad con lo establecido en el artículo 135 del C.C.A., los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo. A su turno, el artículo 50 ibídem, definió que son actos definitivos, los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y que los actos de trámite solo ponen fin a una actuación cuando, por su contenido, hagan imposible continuarla.*

*En ese contexto normativo, se advierte que únicamente las decisiones de la Administración producto 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 Contencioso Administrativa, de modo tal que los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control; toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.*

...

*Esta Corporación<sup>6</sup> 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<sup>7</sup> ni de acciones judiciales, a menos que creen situaciones jurídicas nuevas o distintas, que no es del caso.*

...

*Si no fuera de esta manera, todo acto dictado en cumplimiento de una sentencia podría dar lugar a la iniciación de otro proceso contencioso administrativo, con lo cual se haría*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia de 5 de marzo de 2009, Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00150-01(2788-04), Actor: Ezequiel Villa Arias, Demandado: Presidencia de la República y Ministerio del Interior y de Justicia.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Sentencia del 30 de julio de 2009. REF: EXPEDIENTE No. 250002325000200503570 01. NÚMERO INTERNO: 1620-2008. ACTOR: LUIS OCTAVIO ACERO GUTIÉRREZ.

<sup>6</sup> Sentencia de 10 de octubre de 2002 Sección Segunda Subsección “B” M.P. Dr. Jesús María Lemos, Actor: María Elena Benavides C. Exp. No. 3364-02.

<sup>7</sup> Artículo 49 del C.C.A., dispone que no habrá recurso contra los actos de ejecución.



*interminable la resolución del conflicto y desconocería la cosa juzgada<sup>8</sup>, ya que la sentencia judicial, define una relación jurídica determinando derechos y obligaciones a cargo de las partes, los que no pueden ser discutidos dada la intangibilidad, de la cosa juzgada.”<sup>9</sup>*

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro para la Sala que los actos administrativos de ejecución que no contengan una modificación de la decisión que ejecuta, no son en realidad actos administrativos, dado que en ellos no se ve reflejada la voluntad de la administración, sino la simplemente materializan una decisión anterior, como por ejemplo una sentencia judicial previa.

### **2.3. EL RECHAZO DE PLANO DE LA DEMANDA:**

El rechazo de la demanda es consagrado en nuestra legislación como una forma de control temprano del proceso, dado que en aplicación de los principios del derecho procesal, en especial el de economía, no es necesario desgastar a la jurisdicción y a las partes en el trámite de un proceso que no posee vocación formal de prosperar.

Es así como el código de los ritos contenciosos consagra esta figura en el siguiente sentido:

*“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

---

<sup>8</sup> Sentencia de 22 de agosto de 2002, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro, Actor: MARIA TERESA VALLEJO OBREGON.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERA PONENTE: DRA. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 27 de agosto de 2009. REF: Exp. 150012331000199800341 01. No. Interno: 2202-2004. AUTORIDADES DEPARTAMENTALES. ACTOR: ELSA AVELLA DE SOLANO.

En este mismo sentido, puede consultarse de la sala plena de la sección segunda, la siguiente providencia: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 5 de marzo de 2009. Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00150-01(2788-04). Actor: EZEQUIEL VILLA ARIAS. Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.



1. *Cuando hubiere operado la caducidad.*
2. *Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
3. ***Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.*** (Negrillas de la Sala)

Por lo anterior, si el acto que se demanda no es objeto de control judicial contencioso administrativo, se encuentra ordenado el rechazo de plano de la demanda.

#### **2.4. EL CASO CONCRETO:**

La Sala observa que, de las normas y consideraciones anteriores y del resumen de los hechos de la demanda, lo que se pretende es la nulidad de un acto administrativo de ejecución que materializa la decisión que previamente había tomado el Juzgado Primero Laboral de Ciénaga (Magdalena) a favor de LUZ MARINA LÓPEZ RIVERA.

Por lo anterior, tal como se puede desprender del contenido mismo de acto que se demanda (fol. 131 a 136), en él no se contiene la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos, pues la decisión sobre si la demandada tenía o no derecho a la pensión gracia no la adopta la administración, sino el juez de tutela y por tanto CAJANAL se limitó a cumplir la orden judicial.

Por lo tanto, al ser sujetos a control jurisdiccional los actos administrativos y no ser los actos de ejecución verdaderos actos administrativos, estos no son sujetos del control jurisdiccional, salvo que ellos hayan modificado la decisión previa que ejecutan e introduzcan nuevos elementos, caso que no es el estudiado por la Sala.

Interpretar lo anterior en contravía, sería atentar en contra de la COSA



JUZGADA JURISDICCIONAL de que se encuentra investida la decisión adoptada por el JUEZ PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE CIENAGA MAGDALENA del 7 de abril de 2006 (fol. 93 a 120) y entrar a estudiar el fondo de su decisión a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así la decisión que se ejecute haya sido tomada dentro de un proceso constitucional de tutela, dado que interpretar lo contrario sería abrir la posibilidad de que el juez de lo contencioso administrativo revise el fallo del juez de tutela, cuestión esta ajena a la competencia asignada a esta jurisdicción.

Por lo anterior, para la Sala el acto demandado no está sujeto al control jurisdiccional y por ende en aplicación del numeral 3 del artículo 169 del C.P.A.C.A., se ordenará el rechazo de la demanda y la devolución de los anexos al interesado.

**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHÁCESE** de plano la demanda presentada por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E, en contra de LUZ MARINA LÓPEZ RIVERA, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** CONCÉDASE personería a la abogada MARÍA ANGÉLICA ARIAS RAMÍREZ, portadora de la T.P. 128.933 del C.S. de la J., para que actue en nombre de la entidad demandante, en los términos y para los efectos del memorial poder que obra a fol. 22.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** al interesado o a su apoderado la demanda y sus



anexos, sin necesidad de desglose.

**CUARTO:** En firme este auto, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en los libros radicadores y el sistema de información judicial SIGLO XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta No. 002.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**  
Ausente con permiso