



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio

MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
REFERENCIA:	76001-23-33-000-2020-00138-00
DEMANDANTE:	NACION – MINDEFENSA – POLICIA NACIONAL
DEMANDADO:	FANNY HENAO CARMONA
ASUNTO:	RECHAZAR DEMANDA

Encontrándose a Despacho del suscrito Magistrado Ponente para proveer sobre la admisión de la presente demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se observa que la misma está llamada a ser rechazada por no ser susceptible de control judicial, tal como se analiza a continuación.

ANTECEDENTES

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional actuando a través de apoderado judicial, mediante el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende<sup>1</sup>: la nulidad de la Resolución nro. 00453 del 28 de junio de 2019<sup>2</sup>, proferida por la Subdirección General de la Policía Nacional, mediante la cual se da cumplimiento a sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Cali confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle, y se reconoce sustitución pensional a favor de la señora Fanny Henao Carmona.

A título de restablecimiento del derecho solicitó se ordene a la señora Fanny Henao Carmona: a reintegrar los valores cancelados por concepto de retroactivo de las mesadas pensionales desde el 25 de diciembre de 1992 hasta el 24 de abril de 2010, fecha en la cual la joven Fanny Yuramy Cañas Henao ultimo beneficiario de la mesada pensional de sobrevivientes percibió el 100% de la mesada pensional; y a devolver debidamente indexados los dineros cancelados por concepto de mesadas pensionales.

I. CONSIDERACIONES:

El artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, determinó explícitamente los eventos en los cuales procede el rechazo de la demanda:

*“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

- 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 del Tribunal.)

<sup>1</sup> Ver folio 1  
<sup>2</sup> Ver folios 22 - 25



Radicación : 2020-00138-00  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Accionante : NACION – MINDEFENSA – POLICIA NACIONAL  
Accionado : FANNY HENAO CARMONA

2

Conforme a la anterior disposición, encuentra la Sala que el presente proceso se debe rechazar de plano, como quiera que la demanda apunta a la declaratoria de nulidad de un acto que no es susceptible de control jurisdiccional por ser un acto administrativo de ejecución.

El CPACA en su artículo 43 señala que *“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”*.

Respecto a la noción de acto administrativo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1436 de 25 de octubre de 2001<sup>3</sup>, sostuvo:

*“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”*.

Por su parte el Consejo de Estado, en providencia del 4 de marzo de 2010 se ha referido al concepto de acto administrativo definitivo en los siguientes términos:

*“El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”<sup>4</sup>*.

Al respecto, la Sección Primera ha considerado que *“no todo acto de la Administración tiene la vocación o cualidad de producir efectos jurídicos, en este sentido, se diferencian los actos administrativos, que sí gozan de tal condición, de los actos de la Administración, entendidos como meramente declarativos, es decir, que son manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, ni a favor ni en contra”<sup>5</sup>*.

En pronunciamiento de fecha 27 de mayo de 2019, el Consejo de Estado señaló:

***“Actos susceptibles de control.***

*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 éstos 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 él solo afectan al interesado.*

***De lo anterior, se colige que solo aquellos actos que produzcan efectos tienen trascendencia material para verificarse su contenido en sede***

<sup>3</sup> MP. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>4</sup> Sentencia de 4 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03), Sección Segunda, Subsección “A”, Magistrado ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de junio de 2015, Rad. 2011-00271-00, MP. María Elizabeth García González.



Radicación : 2020-00138-00  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Accionante : NACION – MINDEFENSA – POLICIA NACIONAL  
Accionado : FANNY HENAO CARMONA

3

***gubernativa y judicial en uso de los mecanismos previstos por el legislador, de ahí que, normativamente reciban el calificativo de actos definitivos al decidir la actuación de manera directa o indirecta, y como tal, son los únicos pasibles de ser acusables.***<sup>6</sup>.(Negrillas de la Sala).

Tal como se ha indicado en los precedentes anteriores, son enjuiciables ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa los actos administrativos que ponen fin a la actuación o que hacen imposible la continuidad de los mismos.

Respecto de los actos administrativos de ejecución, se tiene que son aquellos por medio de los cuales se materializa una decisión ya sea de carácter administrativo o judicial. En ese sentido, los actos de ejecución no crean, modifican o extinguen situación jurídica alguna y por tanto no son susceptibles de control jurisdiccional.

El Consejo de Estado en providencia del 6 de diciembre de 2018<sup>7</sup> respecto de los actos de ejecución, precisó:

*“Ahora bien, los actos de ejecución tienen como propósito materializar una orden administrativa, conciliación o decisión judicial, «sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado»<sup>8</sup>, pues por su naturaleza les está vedado apartarse de las indicaciones ordenadas y «la voluntad de la administración se dirige solamente al cumplimiento del acto, no a sus efectos»<sup>9</sup>. En esta línea argumentativa, se ha explicado que los actos de ejecución no pueden ser recurridos en sede administrativa o judicial, salvo que supriman o cambien el acto objeto de ejecución, pues ello implica la adopción de decisiones diferentes y la creación de nuevas situaciones jurídicas»<sup>10</sup>.*

*Bajo este contexto, esta Corporación<sup>11</sup> ha precisado que el acto de ejecución puede demandarse cuando se aparta del acto objeto de cumplimiento, introduce modificaciones sustanciales o se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. En estos casos, se ha admitido la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que «se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad»<sup>12</sup>.*”

Teniendo en cuenta que por regla general los actos de ejecución no son susceptibles de ser demandados y que excepcionalmente pueden enjuiciarse cuando se apartan de la voluntad real de la administración de justicia, esta Sala procederá a contrastar la decisión judicial con el acto de cumplimiento.

En el caso bajo estudio, se tiene que en la Sentencia del 13 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali, se dispuso:

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia del 27 de mayo de 2019. Rad. 05001-23-33-000-2016-01960-01(4878-16).

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A. Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 08001-23-33-000-2015-90040-01(0959-17).

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejero ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, providencia de 24 de octubre de 2013, radicado: 25000-23-37-000-2013-00264-01(20247), actor: Jaime Hernández Franco.

<sup>9</sup> Manuel María Díez, El Acto Administrativo, editorial Tea Argentina, reimpresión 2014, página 105.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 533 de 2014, M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), providencia de 6 de agosto de 2015, radicado: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), actor: Universidad Surcolombiana.

<sup>12</sup> Ibidem.



Radicación : 2020-00138-00  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Accionante : NACION – MINDEFENSA – POLICIA NACIONAL  
Accionado : FANNY HENAO CARMONA

4

“(...)

*Así las cosas, habida cuenta de que la finalidad de la sustitución pensional es la protección de la familia y aplicando criterios de igualdad y justicia se concederá el derecho a sustituir el 50% de la pensión a la señora FANNY HENAO CARDONA desde el momento del deceso del causante SILVIO NOEL CAÑAS.*

*Se debe tener en cuenta que a la fecha de esta providencia el otro 50% de la asignación de retiro del causante se encuentra en cabeza de los hijos menores pero que al momento cuando se den las causales legales de extinción acrecerá en partes iguales a la señora Fanny Henao Carmona.*

(...)

**FALLA:**

1. *DECLARESE la nulidad parcial de la resolución No. 012751 del 11 de octubre de 1994, por medio de la cual se reconoce la sustitución de la asignación de retiro y se suspende el trámite de la misma prestación.*
2. *Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho se ORDENA al Ministerio de Defensa Policía Nacional, reconocer y pagar a la señora FANNY HENAO CARMONA, la sustitución pensional de la asignación de retiro causada por SILVIO NOEL CAÑAS, disponiéndose el pago de las sumas o mesadas adeudadas a ésta, de forma indexada.*

(...)”

Mediante Resolución nro. 00453 del 28 de junio de 2019, proferida por la Subdirección General de la Policía Nacional se resolvió:

*“ARTICULO 1º: Dar cumplimiento a la sentencia del 13 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Cali, confirmada mediante providencia del 10 de mayo de 2017, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y en consecuencia reconocer sustitución pensional equivalente al 50% de la mesada pensional causada por el señor Cabo Segundo (F) SILVIO NOEL CAÑAS, a partir del 25 de diciembre de 1992, a favor de la señora FANNY HENAO CARMONA (...)*

*PARAGRAFO 1º: La mesada pensional causada a favor de la señora FANNY HENAO CARMONA, entre el 25 de diciembre de 1992 y el 31 de julio de 2019, será cancelada por el rubro de Sentencias (...)*

*PARAGRAFO 2º: Acrecer en las proporciones de ley la mesada pensional de la señora FANNY HENAO CARMONA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 31.586.011, a partir del 25 de abril de 2010, con la parte extinguida de la joven FANNY YURANY CAÑAS HENAO, de acuerdo con la parte motiva del presente acto administrativo.*

(...)”

Una vez revisado el acto administrativo demandado, se tiene que se encuentra en armonía con lo ordenado en la Sentencia del 13 de marzo de 2013<sup>13</sup>, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali, confirmada por la sentencia nro. 60 del 10 de mayo de 2017<sup>14</sup> del Tribunal Administrativo del Valle.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la Resolución nro. 00453 del 28 de junio de 2019, no es un acto administrativo definitivo creador de situaciones jurídicas diferentes a las ordenadas por el fallo judicial objeto de cumplimiento y

<sup>13</sup> Ver folios 28 - 58

<sup>14</sup> Ver folios 60- 76



Radicación : 2020-00138-00  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Accionante : NACION – MINDEFENSA – POLICIA NACIONAL  
Accionado : FANNY HENAO CARMONA

5

tampoco excedió la sentencia del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali, es decir, que no se encuentra incurso en una causal de excepción que amerite la admisión del medio de control de la referencia. Además, se tiene que, la presente acción de lesividad se instauro con el fin de evitar un detrimento patrimonial, partiendo que entre el 25 de diciembre de 1992 y 24 de abril de 2010, ya se le había reconocido pensión de sobrevivientes en un porcentaje del 100% a los hijos del causante y al dar cumplimiento de la sentencia judicial del 13 de marzo de 2013, reconociendo una sustitución pensional a favor de la señora Fanny Henao Carmona en un porcentaje de 50% correspondiente al mismo periodo, se generarían pagos hasta del 150%. Sin embargo, considera esta Sala que en el concepto de violación no se hizo referencia a los precisos aspectos en que aparentemente el acto de ejecución extralimitaba la orden judicial y tampoco se especificaron las causales de nulidad en que pudo haber incurrido y el debate se circunscribió a demostrar la ilegalidad de la pensión de sustitución reconocida.

Concluye la Sala, que de conformidad con el numeral 3º del artículo 169 del CPACA procede el rechazo de la demanda, en razón a que el asunto no es susceptible de control judicial, tal y como se explicó en líneas anteriores.

En consecuencia, se;

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada a través de apoderado judicial por la **NACION – MINDEFENSA – POLICIA NACIONAL** en contra de la **señora FANNY HENAO CARMONA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** el desglose de los documentos acompañados con la demanda para que sean devueltos a la parte interesada y archívese lo actuado, previas anotaciones en el sistema informático “Justicia Siglo XXI”.<sup>15</sup>

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>15</sup> AAGG  
VoBo Secretario

Radicación : 2020-00138-00  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Accionante : NACION – MINDEFENSA – POLICIA NACIONAL  
Accionado : FANNY HENAO CARMONA



  
**JHON ERICK CHAVES BRAVO**

**Magistrado**

  
**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**  
Magistrado

**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado (En ausencia legal)