

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

#### AUTO DE INTERLOCUTORIO No. 79

Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Expediente:	76001-23-33-007-2018-00551-00
Demandante:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP- <a href="mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co">notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co</a>
Demandado:	DIEGO MAYA SILVA <a href="mailto:diegomayasilva@yahoo.es">diegomayasilva@yahoo.es</a> y <a href="mailto:coar64hotmail.com">coar64hotmail.com</a>
Tema:	Resuelve recurso de reposición contra auto admisorio y rechaza parcialmente la demanda frente a la Resolución No. 2191 del 18 de septiembre de 2007, por no ser susceptible de control jurisdiccional

#### MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

#### OBJETO

Encontrándose el proceso de la referencia admitido, dentro de la oportunidad legal el apoderado de la parte demandada presentó recurso de reposición<sup>1</sup> contra el auto interlocutorio No. 329 del 28 de septiembre de 2018<sup>2</sup>.

#### LA PROVIDENCIA RECURRIDA

Mediante el auto interlocutorio No. 329 del 28 de septiembre de 2018<sup>3</sup>, el

<sup>1</sup> Fl. 441-442 radicado el 28 de enero de 2019.

<sup>2</sup> fl 429-430 notificado al demandado el 17 de enero de 2019.

<sup>3</sup> fl 429-430 notificado al demandado el 17 de enero de 2019.

Despacho del ponente admitió el presente medio de control con respecto a "...las Resoluciones Nos. 7286 del 08 de febrero de 2005; 3632 del 24 de junio de 2005; 08032 del 23 de febrero de 2009 y la Resolución No. 2191 del 18 de septiembre del 2007, mediante las cuales se reconoció y reliquidó la pensión de vejez reconocida al señor DIEGO GUSTAVO MAYA SILVA.", con el fin que se le condene a reintegrar todas las sumas pagadas en exceso, por no asistirle derecho.

## EL RECURSO

Contra la anterior decisión, el apoderado del demandado presentó recurso de reposición<sup>4</sup> dentro de los 3 días siguientes a la notificación, aduciendo puntualmente frente a la Resolución No. 2191 del 18 de septiembre de 2007<sup>5</sup>, que no debió ser admitida sino rechazada por no ser susceptible de control jurisdiccional, al tratarse de un acto de ejecución en el que CAJANAL dio cumplimiento a un fallo proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Judicial de Cali en un proceso ordinario, al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la ley 1437 del año 2011.

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

Procede la Sala a resolver la presente solicitud, por tratarse de una decisión que rechaza parcialmente la demanda respecto de uno de los actos acusados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA.

### DEL RECURSO

Por otra parte, se tiene que los artículos 242 y 243 del CPACA establecen sobre los recursos ordinarios y su trámite lo siguiente:

**"ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN.** *Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil."*

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** *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.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*

---

<sup>4</sup> Fl. 441-442 radicado el 28 de enero de 2019.

<sup>5</sup> Fl. 265-266

7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

**Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.**

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

**PARÁGRAFO.** *La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil." (Negrilla del Despacho)*

Así las cosas, conforme a las normas transcritas, encuentra la Sala que el auto acusado es susceptible del recurso de reposición propuesto, por no encontrarse dentro de los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 ibídem, el cual, además fue presentado en oportunidad.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

El asunto que se discute se contrae a establecer si, la Resolución No. 2191 del 18 de septiembre de 2007<sup>6</sup> no debió ser admitida sino rechazada por no ser susceptible de control jurisdiccional, al tratarse de un acto de ejecución en el que CAJANAL dio cumplimiento a un fallo proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Judicial de Cali en un proceso ordinario, en el que se debatía la reliquidación pensional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la ley 1437 del año 2011.

## **DE LOS ACTOS ENJUICIABLES POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.**

Sea lo primero advertir que son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, "*los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*".

Es clara la legislación en determinar que no todas las actuaciones que emanen de la administración pública implican que sean conocidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, siendo necesario determinar si el acto administrativo acusado es de los que "*crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones o situaciones jurídicas subjetivas*"; por ello, respecto de la clasificación de los actos administrativos ha explicado el Consejo de Estado<sup>7</sup> lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Fl. 265-266

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B - Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ - Bogotá D. C., trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018). - Radicación número: 08001-23-33-000-2017-01125-01(2910-18)

#### **“4 Clasificación de los actos administrativos según su contenido**

Bien conocido es que los actos administrativos, según lo que en ellos se disponga se pueden catalogar en a) actos de trámite o preparatorios, b) actos definitivos o principales y c) actos de ejecución.

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 de 16 de marzo de 2017<sup>8</sup> que: “La teoría del acto administrativo ha venido decantando su clasificación, en aras de excluirllos 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 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>9</sup> general o eventualmente, concreta o específica, unilateral<sup>10</sup> de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones<sup>11</sup> o situaciones jurídicas subjetivas”<sup>12</sup>.

En suma, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellas que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que modifican o alteran situaciones jurídicas determinadas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo,

---

<sup>8</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.

<sup>9</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>10</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>11</sup> Conclusión obtenida de la lectura que sobre la Teoría del Acto Jurídico trata diferentes autores como Bonnacasse, Baudry Lacantinerie, Borja Soriano, Eduardo García De Enterría, Jaime Orlando Santofimio, Jaime Vidal Perdomo.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección “A”, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), auto de 6de agosto de 2015, radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01 (4594-13).

*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".*

Seguidamente, sobre los denominados actos de ejecución, esa misma Corporación<sup>13</sup> en providencia del 16 de noviembre de 2017, precisó:

#### **"Actos de ejecución"**

*Los actos de ejecución son aquellos por medio de los cuales se viabiliza la materialización o ejecución de una orden judicial, es decir, son actos administrativos que en el fondo no están orientados a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica, por el contrario, simplemente se constituyen como el medio de hacer una efectiva una decisión judicial previa.*

*Según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, se advierte que en virtud de que estos actos administrativos no constituyen la culminación o conclusión de un procedimiento administrativo o no imposibilitan la continuación de la actuación, sobre los mismos no es viable control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; al respecto el auto de 26 de septiembre de 2013 con ponencia del H. Consejero doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez determinó: «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»"*

Así, por regla general, los actos de ejecución no son objeto de demanda con pretensiones de nulidad y restablecimiento, sin embargo, el alto órgano de cierre lo Contencioso Administrativo advierte que si la administración al expedir el acto administrativo en cumplimiento de una orden judicial se aparta del verdadero alcance de la decisión, agregando o suprimiendo algo, este pronunciamiento de la administración se constituye en una nueva decisión la cual sería controvertible ante la jurisdicción. Al respecto precisó:<sup>14</sup>

*"Sobre lo anterior, es pertinente señalar que en lo que respecta a los actos de ejecución, entendidos como aquellos actos administrativos que se limitan a darle cumplimiento a lo ordenado en una sentencia judicial<sup>15</sup>, la jurisprudencia ha señalado que estos en principio no son susceptibles de control judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, cuando éstos distan de lo ordenado mediante la providencia respectiva o se les da un alcance diferente; en tal evento, se crea, modifica o extingue una situación jurídica y por tanto se trata de un verdadero acto administrativo que es susceptible de control ante esta jurisdicción por vía del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

---

<sup>13</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION A - Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ - Bogotá, D.C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). - Radicación número: 25000-23-42-000-2016-03749-01(3506-17) - Actor: GUILLERMO ANTONIO FERNANDEZ SALAS - Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GERTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A" - Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ - Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018). - Radicación número: 76001-23-33-000-2013-01144-01(3465-17)

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00644-01.

Ahora, por construcción jurisprudencial<sup>16</sup> se 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.

En relación a esta última consideración a través de auto de 26 de octubre de 2017<sup>17</sup>, esta Sección indicó:

«[...] La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que el acto de ejecución carece de control por vía de acción, lo cual se adecúa a la definición ya expuesta, y así mismo a su tratamiento procesal dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyas reglas adjetivas impiden que este tipo de decisiones sean susceptibles de discusión gubernativa<sup>18</sup>.

Bajo este entendido, el acto de ejecución no es pasible por regla general de control jurisdiccional. Sin embargo, esta Corporación ha admitido que si el acto de ejecución excede, parcial o totalmente lo dispuesto en la sentencia o en otro acto administrativo que se pretende ejecutar - en otras palabras, si contempla aspectos nuevos de la decisión a ejecutar -, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad<sup>19</sup>.

Entonces, si bien los actos administrativos de ejecución no son demandables por regla general, si la administración al proferirlo se aparta del verdadero alcance de la decisión, agregando o suprimiendo algo, resulta incuestionable que el acto no es de simple ejecución como quiera que nace a la vida jurídica una nueva decisión de la administración que sería controvertible ante la jurisdicción [...]». (Subraya la Sala)".

De acuerdo con lo anterior, dicho cuerpo colegiado ha admitido que si el supuesto "acto de ejecución" excede, parcial o totalmente lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad.<sup>20</sup> Igual situación procede cuando el acto de ejecución fue expedido para dar cumplimiento a una sentencia de tutela.

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia T- 923 DE 7 de diciembre de 2011, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección "A". Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón. Bogotá D.C., marzo seis (06) del año dos mil catorce (2014) Radicación número: 410012333000201200103-01. Número Interno: 3986-2013. Actor: Universidad Surcolombiana.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado 05001-23-33-000-2014-00651-01(3529-15).

<sup>18</sup> Artículo 75 Ley 1437 de 2011.

<sup>19</sup> Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784); providencia de fecha 6 de agosto de 2015, radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), actor: Universidad Surcolombiana, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; Auto de 11 de mayo de 2017, radicación número 05001-23-33-000-2016-00043-01(4495-16), demandante: Arturo Tabares Mora, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>20</sup> CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C 9 de febrero de 2017. Radicación Nro.: 050012333000201300343 01

En este aspecto precisó<sup>21</sup>:

*(...) “Es cierto que la resolución de reconocimiento de la pensión fue expedida en cumplimiento de la sentencia que definió una acción de tutela, en un proceso en que se encontró amenaza o vulneración de derechos fundamentales, no obstante, es importante recordar que la acción de tutela está dirigida a proteger derechos fundamentales, sin que nada obste que el juez competente conozca de las demandas en contra de actos administrativos y decida si estos se ajustan a la legalidad o no.”  
(...)*

Bajo esa línea, en la providencia atacada exalta el apoderado de la parte demandada que no es posible someter a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la Resolución No. 2191 del 18 de septiembre del 2007, debido a que la misma no es susceptible de control jurisdiccional, pues fue expedida en cumplimiento a una sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali, en el marco de un proceso ordinario, mediante la cual se ordenó reliquidar la pensión del hoy demandando.

Efectivamente, al examinar la resolución No. 2191 del 18 de septiembre del 2007 visible a folio 265 y 266, objeto de reposición, encuentra esta Sala de Decisión que le asiste razón al apoderado de la parte demandada, por cuanto este acto en su contenido es muy explícito al indicar que “...da cumplimiento a un fallo proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Judicial de Cali”, dentro del marco de un proceso ordinario en el que se ordenó la reliquidación de la prestación, tema que además no se discute en el plenario, como tampoco se aduce una extralimitación en su ejecución, siendo entonces para el caso en concreto y como se explicó en precedencia, un acto excluido de control jurisdiccional, toda vez que se limita a cumplir una sentencia judicial, pese a que lo que aquí se debata sea la legalidad de la pensión otorgada por incompatibilidad con otra prestación percibida.

Así las cosas, se repondrá parcialmente el auto interlocutorio 329 del 28 de septiembre del 2018 por las razones expuestas en este proveído.

Por otra parte, atendiendo que la contestación de la demanda y el recurso fueron presentados inicialmente por el Dr. CARLOS OLMEDO ARIAS REY, y que posteriormente se radicó nuevo poder visible a folio 475, otorgado por el demandado al Dr. CARLOS ANDRES HEREDIA FERNANDEZ, en los términos de los artículos 75 y siguientes del C.G.P., se procederá a reconocer personería a este último.

En mérito de lo expuesto, se

#### **DISPONE:**

1. REPONER PARCIALMENTE el Auto interlocutorio No. 329 del 28 de

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “A” Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011) radicación número: 11001-03-15-000-2011-01385-00 actor: Caja Nacional de Previsión Social Cajanal - Eice en Liquidación Acción De Tutela.

septiembre de 2018, con respecto a la admisión de la resolución No. 2191 del 18 de septiembre del 2007. En consecuencia, se RECHAZA la demanda frente al acto de ejecución referido.

2. En lo demás la providencia queda incólume.

3. Reconocer personería al Dr. CARLOS ANDRES HEREDIA FERNANDEZ, como apoderado del demandado, en los términos y para los fines del poder conferido, obrante a folio 475.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Providencia discutida y aprobada en Sala de decisión de la fecha. Acta No. 12.

Los Magistrados,



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**



**OMAR EDGAR BORJA SOTO**