



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA PRIMERA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES**

Medellín, diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013)

<b>REFERENCIA</b>	
<b>RADICADO</b>	05001 33 33 <b>020 2013 00200 01</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LESIVIDAD
<b>DEMANDANTE</b>	CAJANAL EN LIQUIDACIÓN
<b>DEMANDADO</b>	LUZ ELENA QUINTERO HOYOS
<b>TEMA</b>	Procedencia de la demanda de Lesividad instaurada contra el acto administrativo expedido en cumplimiento de un fallo de tutela
<b>DECISIÓN</b>	REVOCA AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA
<b>PROVIDENCIA</b>	AUTO

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la demandante contra el auto proferido el quince (15) de mayo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, mediante el cual se rechazó la demanda por considerar que el acto administrativo acusado da cumplimiento a una sentencia judicial, lo que significa que es un acto de mera ejecución. Dicho auto será revocado teniendo en cuenta los siguientes,

**ANTECEDENTES**

**1.** El día 28 de febrero de 2013, la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, obrando por conducto de apoderada judicial instauró demanda en ejercicio del denominado Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), bajo la modalidad de Lesividad contra la entidad misma y la señora LUZ ELENA QUINTERO HOYOS, pretendiendo la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. PAP 055117 del 26 de mayo de 2011 y UGEM 005386 del 25 de agosto de 2011, mediante las cuales se dio cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto (4º) Penal del Circuito Especializado de Medellín, que ordenó la reliquidación de la pensión por vejez de la señora Quintero Hoyos, incluyendo el 100% de lo devengado por concepto de la bonificación por servicios prestados (fls.1212 y s.s.).

**2.** El conocimiento del asunto de la referencia fue asignado por reparto al Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, el cual, mediante providencia del 15 de mayo de 2013, rechazó la demanda (fls.1371).

**3.** Inconforme con la anterior decisión, la apoderada de la demandante, mediante escrito del 23 de mayo de 2013, interpuso y sustentó un recurso de apelación (fls.1376 y s.s.), concedido mediante proveído del 29 de mayo de 2013 (fl.1391).

#### **FUNDAMENTOS DEL AUTO APELADO**

El *A quo* rechazó la demanda de la referencia, por considerar que el acto demandado no modifica el contenido de la decisión judicial emitida a favor de la demandada, ya que nace a la vida jurídica para dar cumplimiento a lo decidido en una sentencia de tutela, lo cual significa que es un acto de mera ejecución, categoría respecto a la cual el H. Consejo de Estado ha establecido que no son enjuiciables ante esta jurisdicción y que por tanto, no es viable la admisión de una demanda en su contra. Además, esa misma Corporación ha sostenido que los actos administrativos que se profieran en cumplimiento de providencias judiciales, son actos de mera ejecución, toda vez que no expresan la voluntad de la administración, sino que simplemente transmite las órdenes de un Juez, y en tal sentido, no son pasibles de control jurisdiccional (fls.1372 y s.s.).

#### **ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada de Cajanal manifiesta su inconformidad con el auto mediante el cual se le rechazó la demanda, afirmando que el acto cuya legalidad se ataca sí es susceptible de control jurisdiccional, por cuanto no se trata de un acto de mera ejecución, que da cumplimiento a una orden judicial, sino de un verdadero acto administrativo que creó una situación jurídica a favor de la señora LUZ ELENA QUINTERO HOYOS, en la medida que le reliquida su pensión con el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados, pese a estar plenamente establecido que el cómputo de dicho factor debe realizarse en forma proporcional.

Teniendo como fundamento una sentencia proferida por el H. Consejo de Estado el día 25 de noviembre de 2011, la apoderada de la entidad accionante sostiene que CAJANAL no tiene otro camino para hacer cesar los efectos del acto administrativo que reliquidó la pensión de la señora LUZ ELENA QUINTERO HOYOS, diferente del ejercicio de la demanda de Lesividad (fls.1378 y s.s.).

Procede la Sala entonces, previa verificación de la competencia que le asiste para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos susceptibles de este medio de impugnación proferidos por los Juzgados Administrativos de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), a resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda proferido por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, advirtiendo que no procedía el traslado contemplado en el artículo 244 del CPACA por cuanto aún no se encontraba trabada la litis, para lo cual tendrán en cuenta las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

**1.** La demanda de la referencia es promovida por CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN contra la entidad misma y la señora LUZ ELENA QUINTERO HOYOS, en la cual solicita la declaratoria de nulidad de las Resoluciones PAP 055117 del 26 de mayo de 2011 y UGEM 005386 del 25 de agosto de 2011, por medio de las cuales se dio cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Medellín, que ordenó la reliquidación de la pensión por vejez de la accionada, incluyendo el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados y no una doceava parte. Como consecuencia de lo anterior, la entidad demandante pretende se ordene a la señora LUZ ELENA QUINTERO HOYOS, que reintegre la totalidad de las sumas canceladas y se declare que no le asiste derecho a que la pensión sea reliquidada en los términos ordenados por el Juez de Tutela.

**2.** Esta Sala estima que en los casos en donde se demanda un acto administrativo, conforme al cual se le da cumplimiento a un fallo, es una mera ejecución que no es susceptible de control judicial<sup>1</sup>, ello siempre que aquel no modifique la situación jurídica creada en la providencia judicial.

Lo anterior por cuanto el H. Consejo de Estado ha indicado que: *"todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución"*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 5 de abril de 2001, exp. 17.872, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-sección b, pronunciamiento del ocho (08) de febrero de 2012, M.P.: Ruth Stella Correa Palacio, exp.: 20689.

No obstante, vale señalar que en el presente caso CAJANAL promueve el denominado medio de control conocido como LESIVIDAD, por considerar que el acto acusado transgrede el principio de legalidad consagrado en los artículos 1, 2, 6, 121, 128 y 209 de la Carta Política, puesto que fue expedido en cumplimiento de una sentencia de tutela en la que el juzgado ordenó reliquidar la pensión de vejez a la señora LUZ ELENA QUINTERO HOYOS, con el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados y no una doceava parte, como considera era procedente.

Para resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda proferido por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, esta Sala estima pertinente analizar la providencia proferida por el H. Consejo de Estado el día 25 de octubre de 2011, en el proceso radicado 11001-03-15-000-2011-01385-000<sup>3</sup>, la cual fue rodeada por los siguientes supuestos:

1. El señor León Delgado presentó acción de tutela de la cual conoció el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga, que a través de sentencia de 7 abril de 2006 ordenó a la entidad pagar la pensión gracia al interesado.
2. CAJANAL dio cumplimiento a la decisión mediante Resolución 41501 de 18 de agosto de 2008, reconociendo una pensión gracia en cuantía de \$20.115.47, efectiva a partir de 12 de agosto de 1983.
3. En vista de lo anterior, la entidad presentó demanda de lesividad contra el acto que expidió en virtud de la orden de tutela, en consideración a que el señor León Delgado no cumple con los requisitos de ley para acceder a la pensión gracia.
4. El Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá rechazó la demanda, con el argumento de que el acto administrativo que reconoció la pensión gracia fue expedido en cumplimiento de un fallo de tutela, por tal motivo se constituye en un acto de ejecución que no refleja la libre voluntad de la administración. Asimismo, sostuvo que la demanda de Lesividad es una forma indirecta de pretender que el Juez ordinario enjuicie el fallo de tutela definitivo que ya hizo tránsito a cosa juzgada, y es también una forma soterrada de intentar desacatar un fallo, lo cual vulnera el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCION "A". Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN. Veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01385-00(AC).

Lo anterior permite inferir entonces, que los supuestos fácticos del presente caso tienen similitud con el caso analizado por el H. Consejo de Estado, y por lo tanto, en virtud de los principios y derechos a la igualdad, la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia debe aplicarse la posición adoptada por la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, que se describe así:

*"En primer lugar, es preciso señalar que si bien la administración se encuentra imposibilitada para revocar o modificar actos que haya expedido para revocar o modificar situaciones jurídicas particulares y concretas sin el consentimiento del afectado en virtud del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, también es cierto que tiene la posibilidad de demandar los actos administrativos expedidos por ella misma.*

*Dicha acción denominada doctrinaria y jurisprudencialmente "de lesividad", le permite que en defensa del interés público y del orden jurídico y ante la existencia de actos que vulneren este último, demande sus propios actos ante la jurisdicción contencioso administrativo, dentro del término concedido por el numeral 7° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.*

*En este orden de ideas, cuando la administración ha expedido un acto administrativo que reconozca prestaciones periódicas, y respecto del cual considere fue emitido con violación del orden jurídico, puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que determine su legalidad (...)*

*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.*

*De allí que si bien la resolución en cuestión tiene la connotación de acto de ejecución, al ser cumplimiento de una sentencia, lo cierto es que la orden fue impartida dentro de una acción de tutela que es de naturaleza distinta a la de la acción ordinaria, motivo por el cual es probable su estudio a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*En esas condiciones, la Entidad solamente contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad del acto que ella misma expidió, y al haber rechazado la demanda con el argumento de que el acto administrativo no es demandable, vulneró los derechos de la entidad demandante, cercenándole la oportunidad de controvertir en sede judicial la legalidad del acto que ella misma expidió"(Subrayas fuera de texto).*

**3.** Igualmente, en relación al tema en estudio se pronunció el H. Consejo de Estado mediante auto del 17 de abril de 2013, con ponencia del Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, al conocer del recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda proferido por la Sala Segunda de Oralidad de esta Corporación, al considerar que el acto acusado no es susceptible de control judicial, ya que el acto atacado fue expedido en cumplimiento de un fallo de tutela, por lo que se

constituye en acto de mera ejecución no pasible de acción contenciosa, al no contener una verdadera expresión de voluntad de la autoridad que lo expidió.

Respecto, al tema la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, sostuvo:

*"Así las cosas, predicar por parte del juez que el acto administrativo que expresa la eficacia de una decisión judicial y que por consiguiente no resulta susceptible de control ordinario, porque ello supondría de forma indirecta, oficiar como criterio de corrección de la decisión judicial en firme, representa un argumento cuya justificación es equívoca en razón a que tal postura, además de sustraer una decisión de la administración del control de su juez natural, por vía de interpretación, establece un criterio inconstitucional, es decir, una restricción no prevista por el constituyente a las competencias de la justicia de lo contencioso administrativo, lo cual acarrea evidente lesión al orden jurídico, y supone desde luego, un error conceptual inaceptable dentro del marco de la teoría general del acto administrativo.*

*Es necesario subrayar que si bien esta Corporación ha expresado que los actos administrativos que dan cumplimiento a una decisión judicial son actos de ejecución (sic) y únicamente tendrían control jurisdiccional si suprimen o cambian lo ordenado por la providencia judicial, la verdad es que pese a la impropiedad de la nomenclatura del precedente, sustancialmente lo que está es reconociendo cuál es el tema de controversia en esta clase de acciones, pero de ningún modo descartando ab initio la opción de control.*

*Con vista en el acto acusado, obrante a folios 1144 a 1149 del cuaderno integrado por los anexos de la demanda, se desprende con total claridad que, si bien su expedición tuvo por finalidad acatar el fallo de tutela proferido por el Juez Séptimo Penal del Circuito Judicial de Manizales, calendado 30 de mayo de 2008, ya que tanto en su parte motiva como en la resolutive, se hace alusión de manera exclusiva al obedecimiento estricto de la decisión que allí se adoptó, también lo es que la autoridad que lo expidió no compartió lo allí resuelto, razón por la cual introdujo un elemento nuevo en su texto, tanto en su motivación como en la resolución, para dejar una salvedad sobre la procedencia de tal reconocimiento por no estructurarse en el beneficiario los supuestos consagrados en la ley.*

*(...)*

*Por todo lo anotado en precedencia, la Sala da claridad y alcance a la teoría decantada sobre la procedencia de la acción contenciosa en contra de actos administrativos expedidos en cumplimiento a decisión judicial, para precisar que, en cada caso en particular, el juez debe analizar todos los elementos de carácter jurídico que sean vinculantes a la producción del acto, de acuerdo como lo plantee la demanda, pero de ninguna forma afirmar la identidad improbable de asimilar los actos de ejecución de actos administrativos con manifestaciones de la voluntad administrativa en ejercicio de un poder legal y conforme a las reglas que condicionan su actuar<sup>4</sup>..."*

**4.** Con fundamento en los argumentos expuestos, dando aplicación al Principio de la prevalencia de lo sustancial sobre las formalidades, y garantizando los derechos a la igualdad, la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia, considera la

---

<sup>4</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 17 de abril de 2013, radicado No. 05001 23 33 000 2012 00301 01 (0469-2013).

Sala que en el presente caso la entidad accionante sí puede promover la demanda de Lesividad contra sus propios actos, así hayan sido expedidos en virtud del cumplimiento de un fallo de tutela, ya que la acción constitucional no releva al juez competente para conocer de las demandas que se promuevan contra actos administrativos y pronunciarse acerca de su legalidad.

Como consecuencia, estima la Sala que se impone revocar la providencia impugnada, para en su lugar ordenar a la Juez de primera instancia que realice el estudio de admisión de demanda de la referencia verificando el cumplimiento de los requisitos legales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** **REVOCAR** el auto proferido el día quince (15) de mayo de dos mil trece (2013), por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, mediante el cual rechazó la demanda. En su lugar deberá realizar nuevamente el estudio de admisión de la demanda, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos de ley.

**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala, como consta en el acta de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

**YOLANDA OBANDO MONTES**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**