



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015)

<b>PROCESO</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE</b>	NERY ELENA MEJÍA DE DUQUE
<b>DEMANDADO</b>	U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)
<b>RADICADO</b>	05001-33-33-005-2015-00162-00
<b>AUTO</b>	<b>RECHAZA DEMANDA POR ASUNTO NO SUSCEPTIBLE DE CONTROL</b>

La señora NERY ELENA MEJÍA DE DUQUE, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del CPACA, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), solicitando la nulidad de la Resolución RDP 012811 del 23 de abril de 2014, por medio de la cual se negó la solicitud de cumplimiento de una sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Medellín el 31 de agosto de 2010; Resolución RDP 17392 del 30 de mayo de 2014, por medio de la cual se resuelve recurso de reposición confirmando el anterior acto en su totalidad; y la resolución RDP 022074 del 17 de julio de 2014, por la cual se resuelve recurso de apelación confirmando las anteriores decisiones en su integridad.

**CONSIDERACIONES:**

En el presente caso se debe definir si la demanda que se instauró por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437, contra el acto acusado, resulta procedente para reclamar el cumplimiento o cumplimiento parcial de una sentencia proferida por un órgano judicial o, si por el contrario, se trata de un acto de ejecución, que escapa de la órbita del control de legalidad de la jurisdicción Contencioso 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, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación". Por ello, en contraposición, el artículo 169 *ibidem*, numeral tercero, consagra como una de las causales de rechazo *in limine* de la demanda, que el asunto no sea susceptible de control judicial, como lo serían aquellos actos preparatorios, de trámite o de ejecución que no definen nuevas situaciones jurídicas.

Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, consiste en una manifestación unilateral de voluntad dirigida en ejercicio de la función administrativa, a producir efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, en cambio los actos de ejecución se ciñen a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa<sup>1</sup>, sin que sea posible predicarse que de ellos aparezcan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

Acorde a lo anterior, las decisiones de la Administración resultado de la conclusión del procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, en otros términos, significa 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"<sup>2</sup>

Para los asuntos que se persigan el cumplimiento de una decisión judicial, tanto la doctrina como la jurisprudencia han hecho énfasis en la regla general, en que la demanda por vía ejecutiva es el mecanismo idóneo para reclamar dicho cumplimiento. No obstante, se alude a una excepción a la regla general, determinando que las demandas contenciosas se tornan procedentes cuando el acto administrativo por el cual se da cumplimiento a la sentencia, esto es, un acto de ejecución, establezca puntos nuevos, cree o modifique situaciones jurídicas, ello

---

<sup>1</sup> 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)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, auto del 15 de abril de 2010, Radicación número: 52001-23-31-000- 2008-00014-01(1051-08).

es, que **desborden**<sup>3</sup> algún ámbito de aplicación de la decisión que resuelve una situación.

Al respecto, en su obra "LA ACCIÓN EJECUTIVA ANTE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA", el tratadista MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO (páginas 219 y 224), precisó:

*"Desde otro punto de vista, se ha planteado una verdadera discusión sobre la acción procedente en el incumplimiento parcial de una sentencia judicial, pues algunos creen que el interesado debe demandar el acto administrativo que le da cumplimiento a la providencia judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho. Acerca de si la Administración no atiende integralmente la sentencia judicial, pese a que dicta un acto administrativo para el efecto, es de considerar que el afectado puede acudir directamente a la acción ejecutiva administrativa, para que sea el juez administrativo quien verifique el cumplimiento del fallo definitivo del título judicial y libre mandamiento ejecutivo por aquello que no se atendió por parte de la Administración. No tiene sentido alguno que se aliente la creación de nuevos procesos para llegar a una conclusión que ya está dada por la sentencia inicial. Tampoco, acompasa con la justicia material y efectiva que pregonan la Constitución Política de 1991, aceptar la iniciación de nuevos procesos para controvertir los actos administrativos que le dan cumplimiento a una providencia judicial..."*

*... En nuestro sentir, la inconformidad del titular de un crédito judicial frente al incumplimiento de una sentencia, es un asunto que sólo debe ser resuelto por el juez de la ejecución y no por la Administración, pues ésta carece absolutamente de competencia para descartar o modificar las órdenes emitidas por una autoridad judicial y si se cree, que no se ha atendido en la forma dispuesta, debe ser la jurisdicción la encargada de definir la controversia..."*

La jurisdicción, con pronunciamiento del 27 de enero de 2012, expediente 20407, Magistrado Ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, la Sección Tercera del Consejo de Estado, trajo a colación diferentes pronunciamientos de la Corporación, para precisar que los actos de ejecución proferidos en cumplimiento de una sentencia, no son pasibles de estudio judicial por parte de la Jurisdicción, salvo cuando la Administración por cuenta propia introduce disposiciones nuevas o distintas a las del fallo, o modificaciones la orden del Juzgador. Así, lo explicó la Sala:

*"De otro lado, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corporación, al señalar que los actos de ejecución de sentencias no son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, **salvo cuando las disposiciones que contienen sean nuevas o distintas a las del fallo y tomadas por cuenta de la propia Administración.** Al respecto, en decisión del 9 de agosto de 1991, puntualizó:*

*"Todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que*

---

<sup>3</sup> Subraya del Despacho.

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Laboral  
Radicado: 05001-33-33-005-2015-00162-00  
Demandante: Nery Elena Mejía de Duque  
Demandado: UGPP

*el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente (...)”<sup>4</sup>.*

*Asimismo esta Corporación, en providencia del 4 de septiembre de 1997, expediente 4598, actora Constructora Zeus S.A., con ponencia del Consejero Ernesto Rafael Ariza Muñoz, sostuvo:*

*“(…) aún cuando a primera vista podría pensarse que por contener el acto administrativo acusado la decisión de dar cumplimiento a una providencia judicial pudiera estar enmarcado dentro de los actos de ejecución, no susceptibles de enjuiciamiento ante esta Jurisdicción, habida cuenta que de tal acto se predica en la demanda que no se limitó a dar cumplimiento a una decisión judicial sino que, además, impuso obligaciones a la sociedad actora no previstas en la sentencia a ejecutar que le sirvió de fundamento, ni en norma legal alguna, en cuanto a este aspecto se refiere no puede considerarse el mismo como un simple acto de ejecución, razón por la cual es pasible de enjuiciamiento a través de la acción instaurada.”<sup>5</sup>*

**Así las cosas, los actos administrativos de ejecución no son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo en los casos en que se profieran introduciendo modificaciones a lo ordenado por el Juez mediante sus providencias**

*Ahora bien, en el presente caso las pretensiones objeto de la demanda provienen del incumplimiento del pago que se comprometió a hacer INVIAS en razón de la conciliación judicial lograda con la demandante. De tal manera que la entidad demandada debía cumplir su obligación en los términos previstos en el acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal Administrativo de Santander, evento en el cual presta mérito ejecutivo el acta respectiva y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado. Por lo tanto, no es la acción de controversias contractuales la vía judicial apropiada para dar curso a las pretensiones del demandante, dado que para ello contaba con la acción ejecutiva.*

*Advierte la Sala que en un caso similar al que ahora se estudia se explicó la improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones que liquidan el auto aprobatorio de la conciliación, por tratarse de actos de ejecución. Ha dicho la Sala:*

*“En relación con el acto de liquidación de la sentencia procede la acción ejecutiva pues éste no es más que un acto de cumplimiento o ejecución y no un acto administrativo definitivo, tal como lo consideró la Sala Plena de la Corporación en providencia del 31 de marzo de 1998, expediente: C-381 al resolver el conflicto de competencias suscitado con ocasión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por el contratista contra los actos proferidos por la entidad contratante para dar cumplimiento a lo acordado en diligencia de conciliación judicial. Dijo la Sala:*

*“El incumplimiento por parte del INVIAS de las obligaciones derivadas del contrato celebrado con los actores dio lugar a la demanda presentada por éstos ante el Tribunal Administrativo de Caquetá, para el reconocimiento y pago de los intereses causados por la mora.*

*En el trámite del proceso las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio, aprobado mediante providencia del 1º de junio de 1994, según el cual el*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1991, exp. 5934, C. P. Julio César Uribe Acosta

<sup>5</sup> Posición jurisprudencial reiterada en la sentencia del 3 de junio de 1999, exp.3939, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Laboral  
Radicado: 05001-33-33-005-2015-00162-00  
Demandante: Nery Elena Mejía de Duque  
Demandado: UGPP

*INVIAS debía pagar los intereses mencionados en la cuantía que determina el artículo 177 del C.C.A.*

(...)

*Luego la administración dictó las resoluciones acusadas, que a juicio de la parte actora incumplen el acuerdo, porque señalan que los intereses estarán limitados al interés de usura a que se refiere el artículo 235 del Código Penal, norma que no es aplicable a este asunto, para el cual rige lo contemplado en el artículo 884 del C. de Co.*

*Así las cosas, la parte actora inició un nuevo proceso en acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra dichas resoluciones, para que ésta jurisdicción las anule parcialmente y disponga el pago de los intereses de conformidad con las previsiones de la legislación comercial.*

*No obstante, para la Sala es claro que esos actos fueron expedidos en cumplimiento del acuerdo conciliatorio, esto es, que tienen el carácter de actos de ejecución o cumplimiento y no de actos administrativos definitivos, que contengan disposiciones nuevas que puedan ser controvertidas a través del contencioso subjetivo, sujeto al término previsto en el artículo 136 del C.C.A. En efecto, la controversia sobre el monto de los intereses es propia de la ejecución misma y no constituye una nueva manifestación de voluntad de la administración que amerite un proceso de conocimiento como el planteado por los actores.*

*Cuestión distinta, como ya se anotó, sería que la administración hubiese dispuesto sobre asuntos sustanciales diferentes, que afectaran la naturaleza misma de la obligación, evento en el cual sí sería viable ese nuevo proceso.*

*En ese orden de ideas, no puede dársele a los actos cuestionados un tratamiento independiente y separado de la causa real que las motivó, pues es incuestionable que versan sobre el mismo objeto -cuantía de los intereses moratorios, se fundan en la misma causa -incumplimiento de la administración - y la identidad de las partes es la misma. Por consiguiente, si se trata de actos de ejecución del acuerdo conciliatorio, es evidente que su conocimiento corresponde al juez que lo aprobó (...).<sup>6</sup>*

En conclusión, todo acto administrativo que se circunscriba a dar cumplimiento a una providencia judicial, sin que la modifique o desborde, no es susceptible del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, pues si bien se trata de un acto emanado de la voluntad administrativa, entrar a debatir su legalidad no sería conveniente, dado que se perpetuaría su discusión ad infinitum, y se estaría decidiendo una situación ya definida, porque, dado el caso de que se admitiese la demanda sobre un acto de ejecución, el resultado al que se llegaría sería una sentencia ordenando dos veces el mismo cumplimiento. No obstante, esta Despacho admite 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

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de febrero 7 de 2002, exp. 20869, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

control de legalidad<sup>7</sup>, circunstancia que no ocurre en el caso concreto por las razones que pasan a exponerse:

1. Esta Agencia aprecia con toda nitidez que la Resolución RDP 12811 del 23 de abril de 2014, es un acto de mera ejecución, toda vez que no contiene una manifestación de la voluntad administrativa que produzca efectos diferentes a la orden de cumplir la sentencia 148 con radicado 2001-0733, además no se observa en ella una decisión que desborde lo dispuesto por la Jurisdicción laboral, ni mucho menos las resoluciones que resolvieron los recursos ante la administración (RDP 017392 del 30 de mayo y la RPD 22074 del 17 de julio del mismo año), que la confirman en su integridad. Pues dichos actos se limitan a indicar que, para aprobar y cancelar lo ordenado por la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Medellín de fecha del 31 de agosto de 2010, era menester aportar una documentación determinada, la cual si bien señalaba la demandante que ya aportó, no sería este el escenario procesal adecuado para resolverlo, y por lo tanto, no desfasan lo ordenado por Juez en su providencia, sino que requieren ciertos elementos para ejecutar lo mando; sin que con ello se entienda que se modifique, module, adicione o reste elementos a la sentencia judicial, que den lugar a un acto con elementos nuevos que pueda ser controlado o anulado, hechos que confirman claramente la naturaleza ejecutiva del acto demandado.
2. La pretensión de la presente demanda, consiste en la declaratoria de nulidad la Resolución acusada, y como restablecimiento del derecho solicita "se le dé cumplimiento a la condena impuesta por la justicia ordinaria laboral en sentencia 148 del 31 de agosto de 2010 proferida por el juzgado cuarto laboral del circuito de Medellín y, en consecuencia se proceda al pago efectivo, *de las obligaciones establecidas.*"<sup>8</sup> Por consiguiente, en el caso hipotético que se procediera según lo deprecado por el accionante, y se declarase la nulidad de la resolución RDP017392 del 30 de mayo de 2014, indefectiblemente tendría que ordenarse el pago de unas acreencias ya reconocidas por el Juez laboral, existiendo en el ordenamiento dos decisiones judiciales en un mismo sentido, gracias a la

---

<sup>7</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); Sentencia del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875 C.P. Consuelo Sarriá Olcos.

<sup>8</sup> Folio 01 del expediente, cursiva fuera de texto.

nulidad de un acto de ejecución, y esta segunda providencia con la posibilidad de modificar la primera, contraviniendo este modo de la intangibilidad, independencia y especialidad de las sentencias debidamente ejecutoriadas.

Al respecto el Consejo de Estado citando pronunciamientos precedentes, sostiene que: *"todo acto dictado en cumplimiento de una sentencia podría dar lugar a la iniciación de otro proceso contencioso administrativo, con lo cual se haría interminable la resolución del conflicto y desconocería la cosa juzgada, 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>

3. Entonces, si lo pretendido es el cumplimiento o ejecución total o parcial de la sentencia, debe seguir del procedimiento propio y especializado para el cobro de una condena judicial, que es a través del proceso ejecutivo, en la vía ordinaria.

En suma, en virtud de lo expuesto, lo procedente es rechazar la demanda, por ser el acto acusado un acto de mera ejecución, el cual escapa a la órbita de control de legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, encuadrándose en la causal tercera del artículo 169 de la Ley 1437.

Finalmente, se informa a la parte actora que, puede acudir al proceso ejecutivo para reclamar el cumplimiento de una orden judicial.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. RECHAZAR** la demanda que en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la señora **NERY ELENA MEJÍA DE DUQUE** contra **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN**

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, sentencia del 26 de septiembre de 2009, Radicación número: 15001-23- 31-000-1998-00341-01(2202-04).

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Laboral  
Radicado: 05001-33-33-005-2015-00162-00  
Demandante: Nery Elena Mejía de Duque  
Demandado: UGPP

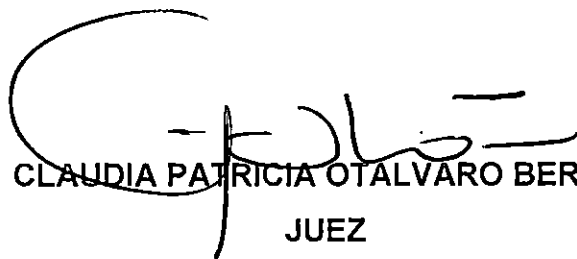
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), porque el acto demandado **NO ES SUSCEPTIBLE** de control judicial.

**SEGUNDO.** Ordenar la devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

**TERCERO. RECONOCER PERSONERÍA** al Dr. FREDY ALONSO PELÁEZ GÓMEZ, portador de la T.P 97.371 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la parte demandante, en los términos del poder obrante a folio 07 del expediente.

**CUARTO.** En firme esta decisión, archívense las diligencias.

**NOTIFÍQUESE.**

  
CLAUDIA PATRICIA OTALVARO BERRIO  
JUEZ

H.E.C.

<p style="text-align: center;"><b>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN</b></p> <p>CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO N° <u>96</u> el auto anterior.</p> <p>Medellín, <u>30 JUN 2015</u>. Fijado a las 8 a.m.</p> <p style="text-align: center;">_____ ALEJANDRA ALFÁREZ CASTILLO. Secretaría</p>
---