



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50 001 33 33 002 2018 00266 01**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DEL META**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FOMAG Y OTROS**

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, formulado por la parte actora, contra el AUTO del 16 de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se rechazó la demanda por no ser el acto demandado susceptible de control judicial.

### **ANTECEDENTES**

El DEPARTAMENTO DEL META presentó demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FOMAG, FIDUCIARIA LA PREVISORA SA, UGPP, FOPEP y AURELIA MORALES DE BONILLA, con el fin que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. RDP 005868 del 14 de febrero de 2018 que resolvió el recurso de reposición y en subsidio apelación presentada contra el artículo 9 de la Resolución No. RDP 050613 del 30 de noviembre de 2015 y las demás actuaciones que surjan como consecuencia de este último.

Así mismo, peticona que en caso de llegar a declarar una condena se ordene a los demandados pagar los dineros por concepto de aportes patronales si fuere el caso.

Lo anterior, por cuanto mediante Resolución RDP No. 050613 del 30 de noviembre de 2015, la UGPP dio cumplimiento a un fallo emitido por el Tribunal Administrativo del Meta el 10 de diciembre de 2014, en el que se ordenó reliquidar la pensión de la señora AURELIA MORALES DE BONILLA, por tanto, en el artículo noveno ordenó efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aportes patronales por parte del DEPARTAMENTO DEL META por la suma de \$2.891.905.

Frente a esta decisión se interpusieron los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos de forma desfavorable mediante Resolución RDP 005868 del 14 de febrero de 2018.

De igual forma, señala que en la sentencia proferida por este tribunal no fue vinculado el DEPARTAMENTO DEL META, por lo que no es dable extender los efectos de la sentencia a entidades que no hicieron parte del proceso, por ende la entidad no está obligada a comparecer como cuotapartista con la financiación de la pensión de la señora AURELIA MORALES.

Mediante auto del 16 de octubre de 2018, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito, rechazó de plano la demanda ya que los actos demandados no eran susceptibles de control judicial.

Lo anterior, por cuanto aquellos surgen como consecuencia del cumplimiento de una sentencia judicial, es decir, que son actos de ejecución dado que allí no se resuelve directa o indirectamente el fondo del asunto.

Así mismo, señala que no estamos frente a una situación jurídica nueva, "*pues las decisiones provienen de la ejecución de la orden judicial y no procede reabrir el debate de la reliquidación pensional... controversia ya decidida por la jurisdicción contenciosa administrativa*".

Frente a la anterior decisión, la apoderada de la parte actora, presentó recurso de apelación (fl. 25-30), argumentando que la demanda no tiene como fin atacar la totalidad de la Resolución RDP 050613 del 30 de noviembre de 2015, sino el artículo 9 de la misma, el cual compromete a la entidad que representa, que no estuvo vinculada al proceso cuya condena pretende la UGPP se cubra también por ella.

También expresa que estos actos en lo que atañe al DEPARTAMENTO DEL META no son actos de ejecución ya que excedió lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Meta exigiendo el pago de una cuota parte no ordenada en la sentencia.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 1º, del C.P.A.C.A., este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se rechazó la demanda por no ser los actos demandados susceptibles de control judicial.

## **II. Impedimento manifestado por el magistrado Carlos Enrique Ardila Obando**

Mediante oficio No. TAM-CEAO-033 del 26 de marzo de 2019 (fol. 4 cuaderno de segunda instancia), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, se declaró impedido para conocer del mismo, aduciendo que se encuentra incurso en la causal 4 del artículo 130 del C.P.A.C.A. Lo anterior, teniendo en cuenta que tiene un vínculo de segundo grado de consanguinidad, con la señora NATALIA ARDILA OBANDO, quien se desempeña como contratista del departamento del Meta y además funge como apoderada del mismo en este proceso.

Por lo tanto, atendiendo a lo expresado por el magistrado considera la sala que se configura la causal invocada, por tal razón se declarará fundado y se ACEPTARÁ EL IMPEDIMENTO manifestado.

## **III. Problema Jurídico:**

El problema jurídico que debe abordar la sala en este asunto, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a determinar si en el presente asunto los actos demandados son de mera ejecución de una orden judicial y por ende, no susceptibles de control ante esta jurisdicción, o si por el contrario, ellos contienen una nueva situación jurídica cuya legalidad debe ser estudiada por el juez de lo contencioso administrativo.

## **IV. Tesis:**

La respuesta a tal problema consiste en que el contenido del artículo noveno de la Resolución 050613 del 30 de noviembre de 2015 y el acto que lo confirma, son susceptibles de control judicial, por cuanto si bien la decisión se encuentra dentro de un acto administrativo que está dando cumplimiento a una orden judicial, aquella es una orden independiente a la misma que decide un trámite administrativo en contra del DEPARTAMENTO DEL META.

## **V. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:**

Para resolver el problema jurídico planteado lo primero que debe recordarse es que un acto administrativo corresponde a toda manifestación de la administración tendiente a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Al respecto Sentencia del 26 de octubre de 2017. Consejo de Estado. Sección segunda. Subsección b. CP: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Rad: 05001-23-33-000-2014-00651-01(3529-15). Actor: DIANA PATRICIA PUERTA ARBELÁEZ -EL ACTO ADMINISTRATIVO. Autor: GUSTAVO PENAGOS. Sexta Edición. Pag. 106.

De igual forma, se tiene que el artículo 43 del CPACA, señala como actos administrativos definitivos a aquellos que *"deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"*.

Contrario a lo que sucede con los actos de ejecución, lo cuales según el Consejo de Estado *"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>2</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>3</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>4</sup>.<sup>5</sup>

Así pues, en esa misma providencia se explicó 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>6</sup>."*

En el caso particular tenemos que mediante Resolución No. RDP 050613 del 30 de noviembre de 2015<sup>7</sup> la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP, dio cumplimiento al fallo proferido el 29 de febrero de 2012 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio y confirmado parcialmente el 10 de diciembre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Meta, en el que según la citada resolución se ordenó *"reliquidar la pensión mensual vitalicia por vejez de la Sra. AURELIA MORALES DE BONILLA, aplicando el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, que son además de asignación básica, la prima de antigüedad y la bonificación por servicios prestados, ya reconocidos, los siguientes: prima de alimentación, auxilio de transporte, prima de vacaciones, prima de servicios y prima de navidad. Esta reliquidación se efectuará a partir del 1 de agosto de 2001 (fecha de efectividad de su pensión por retiro definitivo del servicio) pero únicamente se pagará la diferencia en las mesadas pensionales causadas a partir del 25 de julio de 2002 por prescripción trienal). Las cantidades resultantes sean actualizadas, mes por mes en la forma indicada en la parte motiva de*

<sup>2</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>3</sup> Manuel María Díez, El Acto Administrativo, editorial Tea Argentina, reimpresión 2014, página 105.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 533 de 2014, M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>5</sup> Sección Segunda. Subsección A. CP: Rafael Francisco Suárez Vargas. Auto del 6 de diciembre de 2018. Rad: 08001-23-33-000-2015-90040-01(0959-17).

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Obrante en el CD visible a folio 18

esta sentencia."

De igual forma se dispuso "deducir los valores correspondiente a los aportes no efectuados para la pensión, sobre todos los factores que se deben tener en cuenta para la nueva liquidación de la misma".

En efecto, dicha reliquidación se realizó desde el artículo uno hasta el octavo de la parte resolutive de ese acto administrativo, ordenando en el artículo octavo el descuento por concepto de aportes para pensión de factores no efectuados por la beneficiaria.

Seguidamente, se observa el artículo noveno que fue el objeto de la solicitud de nulidad por parte del DEPARTAMENTO DEL META, en el cual la UGPP dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO NOVENO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por DEPARTAMENTO DEL META, por un monto de DOS MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCO pesos (\$2.891.905 m/cte), a quienes se les notificará personalmente del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado de deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto". (Subraya fuera del texto)

De igual forma, en el expediente magnético obra la Resolución RDP 005868 del 14 de febrero de 2018, en la que se resuelve el recurso de apelación contra la Resolución 50613 del 30 de noviembre de 2015, en la que la UGPP argumenta que conforme al artículo 17 de la Ley 100 de 1993<sup>8</sup> y el artículo 1 del Decreto 1158 de 1994<sup>9</sup>, resulta necesario realizar los aportes para pensión sobre a aquellos factores que se tienen en cuenta para la base de cotización, razón por la cual confirma la decisión.

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 17. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.

a obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes."

<sup>9</sup> "ARTÍCULO 1o. <Artículo compilado en el artículo 2.2.3.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1833 de 2016> El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados;"

Vistos los antecedentes de este proceso, para la sala no cabe duda que la Resolución RDP 050613 del 30 de noviembre de 2015 es un acto de ejecución respecto de la señora AURELIA MORALES DE BONILLA, quien fungía como demandante en el proceso que dio origen a este.

Sin embargo, dentro de ese acto de ejecución la administración está manifestando su voluntad unilateral frente al DEPARTAMENTO DEL META, entidad ésta que no formó parte del proceso que dio origen a los actos acá acusados, por ende, lo que allí se decide respecto de los aportes patronales a su cargo, sin duda alguna es susceptible de control judicial, pues estamos de cara a un acto definitivo de una situación concreta.

Lo que tampoco puede confundirse con la compartibilidad pensional, pues la UGPP no está afirmando que ente territorial debe asumir una parte de la pensión reajustada por la orden judicial, sino que se ésta discutiendo lo relacionado con los aportes a pensión que debe realizar el departamento por los nuevos factores reconocidos, atendiendo al tiempo de vinculación de la señora AURELIA MORALES a la entidad que fue su empleadora tema del que el Consejo de Estado<sup>10</sup> ha manifestado que al producirse una sentencia estimatoria de las pretensiones de inclusión de factores para obtener una reliquidación pensional, la administradora de pensiones puede acudir al cobro que autoriza el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 que a la postre dice que *"Corresponde a las entidades administradores de diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo."*

Por manera que, al estar la UGPP ejerciendo dicha facultad frente al DEPARTAMENTO DEL META, no cabe duda que es una decisión enjuiciable, ya que no hace parte del acto de ejecución y por el contrario, define una situación jurídica del empleador que encontró incumplido en el pago de sus aportes patronales a la pensión reliquidada con el fallo judicial.

Y tan claro que es que estamos en presencia de un nuevo acto administrativo definitivo que la misma UGPP fue la que brindó al ente departamental la oportunidad de mostrar su inconformidad frente a lo decidido, haciendo uso de los recursos de reposición y apelación, lo que no hubiera ocurrido si se tratara de un acto de ejecución de una sentencia judicial, como lo indica la primera instancia.

En esas condiciones, debe revocarse el auto proferido por la primera instancia en el que se rechazó la demanda, para que en su lugar el *a quo* resuelva sobre la admisibilidad de la demanda.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto del 27 de abril de 2018. C.P WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Rad. 52001-23-33-000-2014-00561-01 (4500-17). Actor: MARÍA ROSALBA ZAMBRANO TORO Demandado: UGPP.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

**RESUELVE**

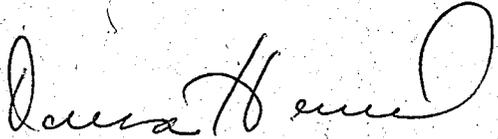
**PRIMERO:** **ACEPTAR** el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

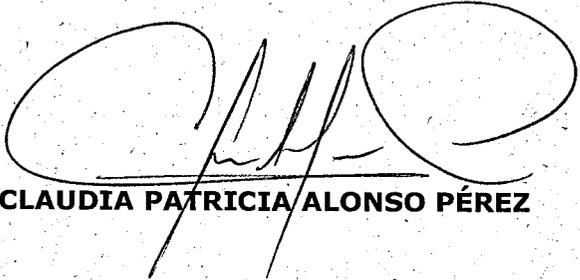
**SEGUNDO:** **REVOCAR** el auto del 16 de octubre de 2018, que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por no ser los actos acusados susceptibles de control judicial, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia, en consecuencia.

**TERCERO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, para que decida sobre la admisibilidad de la demanda, sin perjuicio de verificar los demás presupuestos y requisitos de la demanda.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 28 de marzo de 2019, según Acta No. 019.

**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
(Impedido)

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

