

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 887

Villavicencio, once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: CLAUDIA CIFUENTES DE SALGADO.
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-U.G.P.P.
EXPEDIENTE: 50001-33-33-002-2016-00272-01
TEMA: RECHAZO DE LA DEMANDA.

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por el apoderado de la señora Claudia Cifuentes de Salgado, contra el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 25 de septiembre de 2017, mediante el cual se rechazó la demanda, por no ser el acto administrativo acusado, susceptible de control judicial¹.

I. Antecedentes:

1.1. La demanda²

Claudia Cifuentes de Salgado por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpone demanda en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-U.G.P.P, pretendiendo que se declare la nulidad parcial de la Resolución UGM 009314 del 21 de septiembre de 2011, emitido por la extinta Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E.-En Liquidación.

¹ Fls. 108 al 111, C1.

² Fls. 1 al 12, C1.

Como consecuencia de lo anterior, se ordene a la demandada a incluir en nómina, la Resolución No. 2164 de 2004 en lugar de la Resolución UGM 9314 de 2011; así como la nulidad absoluta de los silencios negativos administrativos-actos fictos o presuntos- respecto de las peticiones hechas por la demandante el 21 de febrero de 2012 y el 13 de julio de 2012 ante la entidad demandada.

1.2. Trámite procesal

La parte actora presenta demanda el día 15 de julio de 2016, como consta a folio 46 visible dentro del expediente de primera instancia, la cual fue admitida mediante auto de fecha 22 de julio de 2016.³

Mediante memorial radicado el 31 de enero de 2017, la U.G.P.P. contestó la demanda.⁴

El 25 de septiembre de 2017, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio celebró audiencia inicial y en la etapa de saneamiento rechazó la demanda⁵

1.3. El auto apelado

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en la etapa de saneamiento de la audiencia inicial realizada el 25 de septiembre de 2017, rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la señora Claudia Cifuentes de Salgado, por no ser el asunto susceptible de control judicial.

A tal conclusión arribó, al considerar que la Resolución UGM 9314 del 21 de septiembre de 2011, emitida por la Caja Nacional de Previsión Social-CAJANAL E.I.C.E.-en Liquidación⁶, se trata de un acto administrativo de ejecución y por lo tanto, no es demandable como lo menciona la norma, toda vez que su contenido acató en su integridad el fallo expedido por el Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio al reliquidar la pensión gracia de la señora Claudia Cifuentes de Salgado por lo que resolvió rechazar la demanda.⁷

³ Fls. 48 y 49, C1.

⁴ Fls. 83 al 85, C1.

⁵ Fls. 108 al 111, C1.

⁶ Fls. 18 al 20, C1.

⁷ Fls. 108 al 111, C1.

1.5. Recurso de apelación

El apoderado de la parte actora en el curso de la audiencia inicial presentó recurso de apelación contra el anterior auto, alegando que la Resolución demandada si es objeto de control judicial, por cuanto existe una excepción cuando el acto administrativo de ejecución desborda el mandato judicial como sucede en este caso y por tanto, ya no se le puede catalogar como de ejecución:

Así mismo, alego que la U.G.P.P. tenía que ceñirse a la letra y tener en cuenta los principios constitucionales como es el consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política el principio de favorabilidad, en razón a que en casos iguales se debe incluir en la nómina el acto administrativo más favorable ante la concurrencia de dos o más decisiones administrativas que gocen de vida jurídica.

Respecto al pronunciamiento hecho acerca de la pretensión de revivir la Resolución No. 2164 del 09 de febrero de 2004 con esta demanda, consideró el apoderado de la actora, que esta insinuación no es válida ya que esta Resolución goza de vida jurídica y no existe pronunciamiento alguno que diga lo contrario, por tanto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró la nulidad parcial de dicha Resolución y si se quiere dejar sin efecto, la demandada deberá iniciar la respectiva acción de lesividad y solo en ese momento se puede pretender que se quiera revivir el acto administrativo.⁸

1.4. Traslado del recurso.

La apoderada de la parte demandada manifestó estar de acuerdo con lo decidido por el Juzgado de Primera Instancia.

1.5. Concepto del Ministerio Público.

Por su parte, el agente del Ministerio Público no asistió a la diligencia.

II. Consideraciones del Despacho

2.1. Competencia

La Sala es competente para resolver el recurso de apelación presentado contra el auto expedido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del

⁸ F. 107, C1. Minuto 11:57 del Cd de la audiencia inicial-saneamiento.

Circuito de Villavicencio, por medio del cual se rechazó la demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 243 de la Ley 1437 del 2011 Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo - C.P.A.C.A.

2.2. Problema jurídico

Conforme la alzada, el presente asunto versa en determinar si la Resolución UGM 9314 del 21 de septiembre de 2011, expedido por la Caja Nacional de Previsión Social- CAJANAL E.I.C.E.-en liquidación, es susceptible de control judicial.

2.3 Resolución del problema jurídico

Para tal efecto, el Tribunal hará un análisis jurídico sobre los actos de ejecución y el control judicial que excepcionalmente se ejerce respecto de ellos, para concluir en el caso concreto si había lugar al rechazo de la demanda por no ser susceptible de control judicial el acto acusado.

- Actos de ejecución

Según el doctrinante Jaime Orlando Santofimio en su libro Compendio de Derecho Administrativo, el acto administrativo es toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos⁹.

El artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que son actos definitivos los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

El Consejo de Estado ha considerado que los actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación, esto es, los definitivos y que por el contrario los preparatorios, de trámite o de ejecución, que se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables, por cuanto de ellos no surgen situaciones jurídicas diferentes a las contenidas en el acto que ejecutan.¹⁰

⁹Libro Compendio de Derecho Administrativo; Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Universidad Externado de Colombia, acápite: II. El acto administrativo de contenido individual. Pág. 526

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN A; Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS; Bogotá, D. C, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018); Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00327-00(1291-12); Actor: JOHN ALEXANDER HERNÁNDEZ BERNAL; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA, EJÉRCITO NACIONAL.

De manera específica, frente a los actos de ejecución el Consejo de Estado sostiene¹¹:

“Los actos administrativos que la doctrina ha denominado como de cumplimiento o ejecución, en los cuales, no se contiene una expresión de voluntad proveniente de la administración, sino la orden concreta de un juez que para cobrar ejecución requiere de su puesta en práctica por la autoridad que está obligada a cumplirla. Es entonces este acto, el instrumento jurídico a través del cual la administración materialmente cumple la orden dada por un funcionario judicial dentro de una providencia”.

Así pues; los actos de ejecución en tanto materializan una orden de un juez, por regla general no son susceptibles de control judicial, sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que excepcionalmente procede el control judicial de estos actos, cuando la decisión de la administración excede lo ordenado por el juez o cuando crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular que no fue objeto de debate judicial¹².

Definido lo anterior, como quiera el recurrente argumenta que el acto acusado si bien es de ejecución excede lo ordenado por el Juez al desconocer el principio de favorabilidad y reconocer la pensión gracia en un monto inferior al ya reconocido con anterioridad, pasa la Sala a estudiar en el caso concreto si el pronunciamiento de la administración es susceptible de control judicial.

▪ Caso concreto

Con el propósito de resolver el anterior cuestionamiento conviene hacer un recuento de las actuaciones adelantadas hasta la expedición del acto demandado.

Al respecto, se observa que mediante Resolución No. 012780 de 11 de octubre de 1996 la extinta CAJANAL reconoció a la señora Claudia Cifuentes Salgado la pensión gracia en cuantía de \$211.696.31, efectiva a partir del 20 de abril de 1995¹³.

¹¹ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda; Subsección A; C.P. William Hernández Gómez del 24 de octubre de 2018; Radicación.No. 68001-23-33-000-2015-00385-01(1065-16).

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 6 de marzo de 2014, expediente: 18001-23-33-000-2013-00054-01(2529-13). Ver Sentencia del 12 de diciembre de 2017, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Radicación: 25000-23-25-000-2011-00252-01(2708-15).

¹³ F. 13-14, C1.

A través de Resolución No. 2164 de 08 de febrero de 2004, la extinta CAJANAL reliquidó la pensión gracia de la demandante por retiro del servicio elevando la cuantía de la mesada a \$1.189.631.25, con efectividad a partir del 01 de enero de 2003¹⁴.

Posteriormente, en cumplimiento del fallo judicial proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio el 06 de junio de 2007, se reliquida nuevamente la pensión gracia de la actora a través de Resolución No. UGM 009314 de 21 de septiembre de 2011, teniendo en cuenta lo devengado en el año anterior al reconocimiento de la pensión en cuantía de \$238.048 efectiva a partir del 20 de abril de 1995¹⁵.

Inconforme con la decisión de la administración de incluir en la nómina de pensión de la actora el anterior acto administrativo, la demandante en vista de la notoria reducción en su mesada presentó petición ante la extinta CAJANAL el 21 de febrero de 2012, solicitando se ajustara la mesada en virtud del principio de favorabilidad laboral y de no menoscabo de los derechos de los trabajadores. Solicitud reiterada el 13 de julio de 2012¹⁶.

Conforme el escrito de demanda, se tiene que la parte actora pretende la nulidad de la Resolución No. UGM 009314 de 21 de septiembre de 2011 y conforme la situación fáctica descrita con antelación, se puede concluir que dicho acto administrativo es de ejecución en tanto que se profiere en cumplimiento del fallo emitido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio.

Revisado el aludido acto administrativo, según el aparte de la sentencia allí citada, se observa que se ordenó a la entidad demandada la reliquidación de la pensión gracia de la señora Claudia Cifuentes incluyendo los factores salariales de prima de navidad y de alimentación devengados en el año anterior al reconocimiento de la pensión y cotejado con el pronunciamiento de la administración, se evidencia que la entidad demandada acogió la orden dada por el Juzgado en el entendido que incluyó en la liquidación los referidos factores devengados durante el año 1994 a 1995, razón por la cual se colige que la Resolución No. UGM 009314 de 21 de septiembre de 2011, no excede la orden del Juez y en ese sentido, por ser un acto de ejecución no es susceptible de control judicial, como lo sostuvo la Juez de Primera Instancia.

¹⁴ f. 16-17, C1

¹⁵ F. 18-20, C1

¹⁶ F. 21-25, C1

Ahora, si bien la demandante con las peticiones de 21 de febrero de 2012 y 13 de julio de 2012 aparentemente generó un nuevo pronunciamiento ficto o expreso de la administración, pues en el plenario no obra prueba de la respuesta dada a la solicitud de inclusión en la nómina de la Resolución No: 2164 de 09 de febrero de 2004, que reliquidó la pensión gracia con el año anterior al retiro del servicio en aplicación del principio de favorabilidad, debe aclararse que tampoco serían susceptibles de control judicial, pues con el nacimiento a la vida jurídica de la Resolución No. UGM 009314 de 21 de septiembre de 2011, implícitamente se derogó el acto que pide se incluya, al operar la pérdida de la fuerza ejecutoria por desaparecimiento de sus fundamentos de hecho y derecho, tras la expedición del fallo judicial que ordena la reliquidación con el año anterior al estatus pensional¹⁷.

Por consiguiente, al no ser susceptible de control judicial el acto demandado, hay lugar al rechazo de la demanda, tal y como lo consideró el *a quo*, por lo que se confirmara la providencia recurrida.

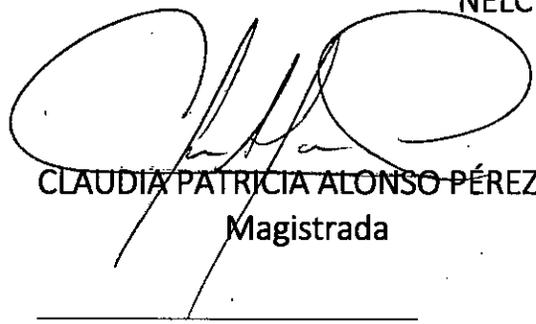
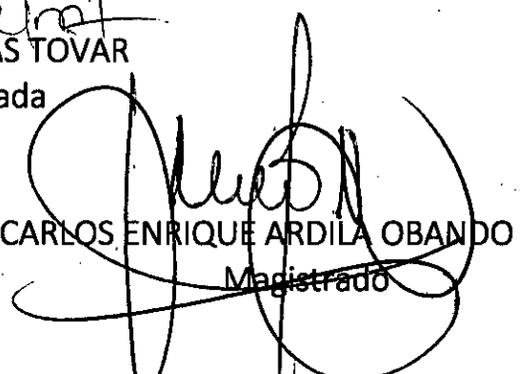
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido en audiencia inicial realizada el 25 de septiembre de 2017, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiada y aprobada por la Sala de Decisión No. 5 el 11 de diciembre de 2019, según acta No. 068.

 CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ Magistrada	 NELCY VARGAS TOVAR Magistrada	 CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO Magistrado
---	---	---

¹⁷ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda; Subsección B; Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cueter; Bogotá 4 de abril de 2019; Radicación No. 17001-23-33-000-2014-00318-01 (0105-15); Actor: Rafael Celis Rodríguez; Demandado: UGPP.