

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta Sala Quinta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, enero veintiuno (21) dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50001333300120160011601
DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP"
DEMANDADO: GLORIA INÉS LONDOÑO MORALES
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada el 31 de mayo de 2016 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través de la cual rechazó de plano la demanda por considerar que los actos administrativos enjuiciados no eran susceptibles de control judicial, al tratarse de actos de ejecución que materializaron una orden impartida por un juez de tutela.

ANTECEDENTES:

Mediante Resoluciones Nos. 2187 del 26 de enero de 2009 y 003058 del 03 de agosto de 2011, CAJANAL EN LIQUIDACIÓN, reconoció y reliquidó, respectivamente, a favor de la señora GLORIA INÉS LONDOÑO MORALES, la pensión de vejez en los términos de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 546 de 1971, lo que generó que el IBL fuera calculado sobre el 75% de la asignación básica, la bonificación por servicios prestados, la prima de navidad y la prima de productividad devengadas durante los últimos 10 años de servicios como Oficial Mayor en la Rama Judicial, arrojando una mesada pensional de \$1.409.873 (fls. 18 a 36 del cuaderno principal).

Inconforme con la cuantía de su pensión, la señora LONDOÑO MORALES interpuso una acción de tutela contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, en adelante UGPP, la cual fue resuelta favorablemente por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, quien a través de sentencia del 04 de marzo de 2011, confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá mediante proveído del 31 de marzo de 2011, ordenó su reliquidación en los términos del Decreto 546 de 1971, es decir, teniendo en cuenta la asignación más elevada, devengada en el último año de servicio, incluyendo todos los factores salariales establecidos en el artículo 12 del Decreto 717 de 1978 (fls. 60 a 68 del cuaderno principal).

Posteriormente, la UGPP el 05 de febrero de 2013 expidió la Resolución RDP 004856 por medio de la cual reliquidó nuevamente la pensión de la señora LONDOÑO MORALES, elevando la cuantía de la misma a la suma de \$10.353.472, en razón a que durante el último año de servicios se desempeñó como Procuradora Regional del Guaviare (fls. 40 a 42 del cuaderno principal).

Pese a lo anterior, por medio de Resolución RDP 038434 del 19 de diciembre de 2014, la UGPP modificó la Resolución RDP 004856 del 05 de febrero de 2013, argumentando que la bonificación por servicios prestados y la prima de vacaciones no fueron computadas en debida forma, reduciendo el monto de la mesada pensional a \$7.911.017 (fls. 48 a 52 del cuaderno principal).

Por lo anterior, la UGPP a través del presente medio de control, pretende la declaratoria de nulidad de las Resoluciones No. UGM 3058 del 03 de agosto de 2011, RPD 4856 del 05 de febrero de 2013 y RDP 38434 del 19 de diciembre de 2014, al considerar que como a la señora LONDOÑO MORALES le es aplicable el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el monto de su pensión debe ser calculado sobre el 75% del salario promedio de los últimos 10 años sin tener en cuenta factores salariales como prima de vacaciones, prima de navidad y prima de servicios. (fls. 2 a 11 del cuaderno principal)

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dictó auto del 31 de mayo de 2016, mediante el cual rechazó de plano la demanda, por considerar que los actos administrativos enjuiciados reciben el tratamiento de actos de ejecución, toda vez que se limitaron a dar cumplimiento al fallo de Tutela que ordenó el reajuste de la pensión de la señora GLORIA INÉS LONDOÑO MORALES, en los términos del Decreto 546 de 1971, por lo cual no son susceptibles de control judicial a las luces del numeral 3° del artículo 169 del C.P.A.C.A. y la jurisprudencia del H. Consejo de Estado,

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la anterior determinación, la parte actora interpuso recurso de apelación argumentando que como la orden de reliquidación de la pensión a favor de la actora se emitió dentro de una acción de tutela, la administración se encontraba obligada a cumplir a cabalidad lo decidido por el juez constitucional, pues, una actuación contraria implicaba una sanción por desacato.

Indicó, que si bien es cierto que Ley 1437 de 2011, establece que la administración, a través del mecanismo de la revocatoria directa, se encuentra facultada para retrotraer los efectos jurídicos de aquellas decisiones que resulten contrarias al orden jurídico, esta figura resulta improcedente en el caso concreto, en razón a que no se cumplen los presupuestos legales previstos en las normas que regulan su trámite.

Explicó, que ante la imposibilidad de adelantar el trámite de revocatoria directa, la administración se encuentra investida para ejercer la acción denominada por la doctrina y la jurisprudencia como de lesividad, la cual, si bien no está contenida textualmente en el nuevo procedimiento administrativo, se circunscribe a lo normado en el artículo 138 de la Ley 1437, habida cuenta que es la acción procedente en aquellos casos en lo que la

administración pretende cesar de manera definitiva los efectos de aquellos actos administrativos expedidos en contravía al ordenamiento jurídico.

Argumentó, que el medio de control incoado es procedente, pues, a pesar de que el acto objeto de censura y sus sucesivos fueron expedidos en cumplimiento de una orden de tutela, ello no es óbice para que el juez natural conozca de las demandas que se adelanten con el fin de verificar si las decisiones que adoptó la administración en cumplimiento de una orden de tutela transgreden o no el orden Constitucional y legal.

Esgrimió, que si bien es cierto que los actos acusados tienen la naturaleza de actos de ejecución, habida cuenta que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial, ello no es impedimento para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para solicitar la nulidad de un acto administrativo que reconoció una pensión en cumplimiento de un fallo de tutela al no cumplirse los presupuestos de cosa juzgada, previstos en el artículo 303 del Código General del Proceso.

Con base en los anteriores argumentos solicitó la revocatoria de la providencia recurrida y la consecuente admisión de la demanda, por considerar que el juez constitucional se pronunció frente a los derechos fundamentales invocados por la señora GLORIA INÉS LONDOÑO, por ser ese el ámbito de su competencia; mientras que, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento, se busca el control de legalidad de unos actos administrativos que surgieron de esa determinación.

CONSIDERACIONES:

Según lo normado en los artículos 125 del CPACA., concordante con los numerales 1° del artículo 243 y 3° del artículo 244 ibídem, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra las providencias susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que rechaza la demanda.

Ahora bien, de los argumentos sentados por el Juzgado de primera instancia y los reparos expuestos en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si los actos administrativos demandados, son susceptibles de control judicial o si, por el contrario, al tratarse de actos administrativos de ejecución de una decisión judicial impartida en una acción de tutela, escapan de la órbita del juez contencioso administrativo, tal como lo indicó el *a quo*.

Para la sala la respuesta al problema jurídico planteado es en sentido positivo, pues, si bien es cierto que la demanda se dirige contra actos administrativos de ejecución, también lo es que el presente asunto no fue dirimido por el juez natural, es decir, por el contencioso administrativo a través de los mecanismos establecidos en el C.P.A.C.A. por lo tanto, la decisión del Juzgado de primera instancia debe ser revocada, con el fin de que decida nuevamente sobre su admisión.

La anterior intelección, se fundamenta en los siguientes argumentos fácticos y jurídicos.

Frente a este tema, se advierte que además de los actos administrativos de contenido general y particular, la doctrina y la jurisprudencia reconocen otro tipo de actos administrativos, tal como sucede con los de cumplimiento o ejecución, los cuales no materializan la expresión unilateral de la voluntad proveniente de la administración, sino una orden concreta impartida por un juez en una providencia.

Por lo anterior, la Jurisprudencia ha señalado que los actos de ejecución no son susceptibles de control jurisdiccional, excepto cuando se desborde la decisión judicial, pues, en este caso, el interesado queda habilitado para acudir ante la administración de justicia con el fin de ventilar el asunto frente al cual se presentó incumplimiento por parte de la administración.

No obstante, en recientes pronunciamientos, el H. Consejo de Estado¹, ha explicado que los actos administrativos de ejecución que tienen su génesis en fallos de tutela, son pasibles de control jurisdiccional, porque dicha acción constitucional tiene una naturaleza diferente a la ordinaria.

Al respecto indicó:

“Aunque resulta probado que la resolución objeto de la controversia tiene la connotación de acto de ejecución, debido a que fue proferida en cumplimiento de una sentencia, es claro que la misma fue impartida en un trámite de tutela, que resulta ser de distinta naturaleza a la acción ordinaria, lo cual hace que sea posible interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción contenciosa, quien es competente para estudiar la legalidad de los actos administrativos. (...).

En este mismo sentido esta Corporación se ha pronunciado en sentencia del 25 de octubre de 2011²:

(...) “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 acuerdo con lo anterior, la acción de tutela tiene rasgos propios, pues, centra su análisis en la vulneración de los derechos fundamentales de quienes acuden a ella, mientras que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se concibe como el mecanismo idóneo para discutir la legalidad de un acto administrativo, asunto que es privativo de esta jurisdicción.

Adentrados en el caso concreto, considera la sala que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), incoado por la UGPP contra las Resoluciones RPD 4856 del 05 de febrero de 2013 y RDP

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B" Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Sentencias del 17 de noviembre de 2016 y 9 de febrero de 2017, emitidas dentro de las radicales Nos. (3743-15) y (0952-14), respectivamente.

² 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.

38434 del 19 de diciembre de 2014, no debió ser rechazado bajo los argumentos ya expuestos, pues, no es del todo claro que dichos actos administrativos hayan sido expedidos en cumplimiento de un fallo de tutela, ya que éstos nada dicen al respecto y, en el evento de haber sido así, esta situación no los releva del control jurisdiccional, pues, la decisión no fue adoptada por el juez natural de la causa.

Así las cosas, la decisión adoptada por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio será revocada, con el fin de que efectúe un nuevo análisis de admisión atendiendo los demás requisitos exigidos en los estatutos procesales.

Por último, se aceptará la renuncia presentada por el Dr. **MANUEL JESÚS RINCÓN GONZALEZ** al poder otorgado por la **UGPP**, (folio 4 a 6 del cuaderno de segunda instancia) por cumplir las exigencias del artículo 76 del Código General del Proceso y, en su lugar, se le reconocerá personería a la Dra. **CLAUDIA PATRICIA MENDIVELSO VEGA** como apoderada principal de la entidad y al Dr. **JONATHAN FERNANDO CAÑAS ZAPATA** como su sustituto (fls. 38 a 44 y 50 del cuaderno de segunda instancia), por cumplir los requisitos del artículo 74 ibidem.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta Oral³ del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto dictado el 31 de mayo de 2016, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó de plano el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP”** contra la señora **GLORIA INÉS LONDOÑO MORALES** y, en su lugar, se dispone que el Juzgado de origen efectúe un nuevo análisis de admisión, atendiendo los demás requisitos exigidos en los estatutos procesales.

³ Según Acuerdo CSJMEA21-10 del 14 de enero de 2021

SEGUNDO: ACEPTAR la renuncia presentada por el Doctor **MANUEL JESÚS RINCÓN GONZALEZ** al poder otorgado por la **UGPP**.

TERCERO: RECONOCER personería a la abogada **CLAUDIA PATRICIA MENDIVELSO VEGA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.354.338 de Bogotá, portadora de la T.P. No. 133.944 del C.S. de la J., como apoderada principal de la **UGPP** y al abogado **JONATHAN FERNANDO CAÑAS ZAPATA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.094.937.284 de Armenia, portador de la T.P. No. 301.358 del C.S. de la J., como su sustituto en los términos del poder y el memorial de sustitución visibles en los folios 38 al 44 y 50 del cuaderno de segunda instancia.

CUARTO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en de la fecha. Acta: 001

Hector Enrique Rey Moreno

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Claudia Patricia Alonso Perez Oralidad

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

NELCY VARGAS TOVAR

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

ee1d53b63c0d33febed3079c9ab8a740e424b6df1a342adabd5eb2c957ba348
a

Documento firmado electrónicamente en 26-01-2021

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>