



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, 3 MAY 2019

Radicación : 150013333010 201800057 00
Demandante : JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL
UGPP
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se encuentra el proceso al Despacho con informe secretarial, poniendo en conocimiento que ingresa para resolver sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante (fl. 54 c de m.c.).

I. DE LA MEDIDA CAUTELAR

El apoderado de la parte actora en el texto del libelo introductorio, solicita que se decrete la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, con fundamento en las siguientes razones de hecho y de derecho:

"Conforme al Título V, capítulo XI del CPACA, artículo 229 y siguientes se solicita tal medida con respecto al acto demandado, Resolución No RDP -021458 del 24 de mayo de 2017, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP,

La presente solicitud tiene como fundamento lo siguiente:

1. La Resolución No. RDP - 05026 del 13 de Febrero de 2.017, expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, reconoció un derecho a favor del señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA, en cumplimiento de una sentencia de la Justicia Contenciosa Administrativa.
2. La UGPP, a través de la Resolución No. RDP - 021458 del 24 de mayo de 2.017 (posterior a la ejecución de la Resolución RDP - 5026/17), **la modifica** en el sentido de imponer un nuevo gravamen no contenido en la sentencia, al establecer como nueva cuantía de aportes a cargo del señor CASTELLANOS PEÑA, la suma de \$53.491.734,00, y a cargo del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS la suma de \$138.795.001, haciendo un cambio sustancial y material tanto a dicha resolución como a las órdenes judiciales.
3. La UGPP, al expedir la Resolución RDP - 021458 del 24 de mayo de 2.017, lo hizo abusando de sus competencias y extralimitando las mismas al ordenar descontar aportes por toda la vida laboral del señor CASTELLANOS PEÑA, a pesar de que la Justicia Contenciosa Administrativa, los había ordenado sólo por los últimos cinco (5) años, creando una nueva situación jurídica adversa a mi representado.
4. La UGPP no le comunicó al señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS que había iniciado una actuación administrativa encaminada a modificar la Resolución RDP 5026 de 2017, como lo prevé el artículo 37 del C.P.A.C.A., cuando puedan resultar terceras personas directamente afectadas por la decisión, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.
5. La UGPP no permitió con su actuación que el señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS pudiera intervenir en la actuación administrativa ya referida, como lo tiene regulado el artículo 38 del C.P.A.C.A., sobre la intervención de terceros, facultándolos para ello en el numeral, así: "2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios."
6. La UGPP, a través de la Resolución No. RDP - 021458 del 24 de mayo de 2.017, en forma unilateral y arbitraria recalcula el monto de los aportes y ordena un nuevo

- descuento absolutamente desproporcionado por la suma de \$53.491.734; aplicando en forma extemporánea una fórmula actuarial que abarca toda la vida laboral del pensionado, presumiendo que nunca efectuó las cotizaciones, cuando los aportes sólo corresponderían a tres (3) factores salariales por el periodo 1° de Enero de 1.990 hasta el 30 de Diciembre de 1.994, en acatamiento a la prescripción quinquenal ordenada por la justicia Contenciosa Administrativa.
7. El artículo 97 del C.P.A.C.A., trata de la Revocación Directa de los actos de carácter particular y concreto, prevé que cuando un acto haya creado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del titular.
 8. La UGPP, previa la expedición de la Resolución RDP - 021458 del 24 mayo de 2.017, no observó el procedimiento antes referido, esto es, solicitar consentimiento expreso y por escrito para modificar la Resolución RDP - 5026 del mismo año, en tanto y cuanto allí se ordenaría descontar una alta suma de dinero e imponer un gravamen a la pensión del señor CASTELLANOS PEÑA, consistente en un pago mensual de \$746.000,00, aplicada igualmente en la nómina de pensionados.
 9. La UGPP, no le notificó la Resolución RDP - 21458 de 2017 al señor JAIME A. CASTELLANOS PEÑA, antes de ejecutarla, lo que ocasiona ineficacia y por ende carente del atributo de la ejecutividad; además de violar el debido proceso e incurriera en Vía de Hecho.
 10. Con el actuar de la UGPP, al expedir la Resolución RDP - 21458 de 2017, se violó el artículo 29 constitucional, que trata del DEBIDO PROCESO, el cual debe observarse en toda actuación, sea judicial o administrativa. Por tanto al no observarse el procedimiento previsto para la revocación de los actos administrativos particulares y concretos, fue violado.

No se observó el debido proceso en la actuación administrativa que se demanda y que afectó a mi mandante.

11. El señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS está sufriendo perjuicios económicos, viéndose afectado en sus ingresos, puesto que se ha ordenado por parte de la UGPP un descuento unilateral en su pensión equivalente al 38% de su mesada pensional que, para una persona de la tercera edad resulta siendo una carga injusta, además de ilegal y violatoria del mínimo vital.

Las razones expuestas permiten afirmar que están dados los presupuestos para que se decrete la suspensión provisional del acto acusado, por lo pido se ordene la medida cautelar deprecada".

II. TRAMITE DE LA MEDIDA CAUTELAR

De la solicitud de medida cautelar, se dio traslado de cinco (5) días en los términos del Artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, conforme al auto obrante a folio 11 del cuaderno de medidas cautelares, termino dentro del cual la parte demandada se pronunció oportunamente.

III. OPOSICIÓN

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, por intermedio de su apoderada da respuesta a la medida cautelar solicitada (fls. 15 a 20 c. de m.c.), en la cual invoca pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado relacionados con los descuentos por aportes pensionales respecto de factores salariales que no se tuvieron en cuenta al momento del reconocimiento pensional; por ultimo hizo referencia a que los requisitos para el decreto y practica de medidas cautelares se encuentran contenidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Para señalar que conforme a la exposición normativa, y a la lectura de la solicitud no se observa una vulneración entre las normas que señala y los actos administrativos demandados, insistiendo en que la decisión de la administración obedeció al cumplimiento de una decisión judicial, ello en virtud del artículo 187 del CPACA, 454 del Código Penal y artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Igualmente señala que no hay lugar a decretar la medida por cuanto los actos administrativos no vulneran de manera flagrante ni ostensible las normas consideradas como violadas, de tal manera que en el curso del proceso se determinará si le asiste razón a la parte actora.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Las medidas cautelares en el CPACA.

Los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 consagran un sistema de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo que son aplicables en aquellos casos en que se consideren *"necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*, conforme a las notas del mismo artículo.

También el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ha desarrollado la tipología entre medidas cautelares diferenciando entre *preventivas; conservativas; anticipativas*, y de *suspensión* que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

Se ha dicho de igual forma que se trata de un sistema innominado de medidas con el que se persigue adoptar unas decisiones inmediatas de cualquier tipo con el fin de responder a las necesidades que demande una situación específica; lo que se corrobora con una revisión al artículo 230 *ibidem* que establece que se puede: *"ordenar que se mantenga la situación..."*, *"suspender un procedimiento o actuación administrativa..."*, *"suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo"*; hasta llegar a aquellas en las cuales se permite *"ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos"* y, por último, *"impartir ordenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer"*.

En cuanto corresponde específicamente a la suspensión provisional del acto, el Consejo de Estado¹ ha señalado:

"Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

*Por su parte, el artículo 231 de la Ley 1437 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la **violación de las normas invocadas como violadas en la demanda** o en la solicitud que se presente en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas** o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*

Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud." -Resaltado del Juzgado-

Así mismo en reciente providencia el Consejo de Estado² señaló las siguientes sub reglas para la procedencia de la medida cautelar:

"Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, auto de siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), expediente. 22421.

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00022-00. Actor: JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ GARCÍA. Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN-COLCIENCIAS. Referencia: Medió de control de Nulidad. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.” – destaca el juzgado -

Por último y no menos importante, el Tribunal Administrativo de Boyacá también se ha pronunciado sobre las medidas cautelares consagrada en el CPACA, estableciendo los diferentes tipos de medidas y sus requisitos, así lo ha plasmado:

“ De conformidad con el artículo 229 del CPACA, es posible decretar las medidas cautelares en todos los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, solicitud que puede pedirse en cualquier estado del proceso, aun en el trámite de la segunda instancia.

En cuanto a la forma, la misma debe ser pedida expresamente por la parte demandante, solicitud que debe estar motivada y el auto que la resuelva debidamente sustentado, sin que ello implique en ningún momento prejuzgamiento, lo anterior se fundamenta en el hecho de que al resolver la solicitud de medidas cautelares, el asunto se centra en decidir si es o no procedente con base en el material fáctico, probatorio y normativo aportado hasta el momento, sin perjuicio de lo que pueda suceder en todo el desarrollo del proceso.

Ahora bien, en relación con la clase de medidas que se pueden solicitar, se debe advertir que de conformidad con lo señalado por el artículo 230 del CPACA, el Juez Administrativo podrá decretar las medidas cautelares que considere necesarias para garantizar de manera provisional el objeto del proceso, medidas que pueden ser de cuatro clases: preventivas, conservativas, anticipativas y de suspensión.

a) Medidas preventivas: Buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración. Ahora bien, cuando el perjuicio es causado por un acto administrativo, la medida preventiva por excelencia resulta ser la suspensión de sus efectos, y en los casos en que el perjuicio es causado por el hecho de la Administración, se ordenara que se interrumpa la respectiva actuación.

b) Medidas conservativas: Buscan mantener la situación previa a la acción u omisión de la Administración, es decir, volver las cosas a su estado anterior.

c) Medidas anticipativas: Buscan que el Juez anticipe el derecho pedido, en forma cautelar y provisional, sin que sea de manera definitiva, pues el mismo queda facultado para revocar la medida.

d) Medidas de suspensión: Puede consistir en la suspensión provisional de los efectos del respectivo acto administrativo, así como la suspensión de cualquier tipo de procedimiento o actuación de carácter administrativo.

Es ese sentido, el artículo referido establece el alcance de las medidas cautelares que las partes pueden pedir dentro del proceso y que el Juez puede decretar.

Respecto de los requisitos para decretar las medidas cautelares, se tiene que el artículo 231 del CPACA señala por separado los requeridos para la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, de las demás medidas enumeradas en el referido artículo 230, así:

a) Requisitos para la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo:

Que sea solicitada en la demanda, o por escrito separado en cualquier tiempo.

Que la causa para solicitar la medida cautelar sea la violación de normas invocadas en la demanda o en la solicitud que se haga por escrito separado.

Que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

b) Requisitos para decretar las demás medidas cautelares:

. Que las pretensiones de la demanda estén debidamente fundadas en derecho.

. Que el demandante aporte los documentos necesarios para demostrar sumariamente el derecho reclamado.

. El tercer requisito exige para el Juez, realizar un juicio de ponderación entre intereses, pero para realizar este juicio el demandante debe aportar los documentos, informaciones y justificaciones que permitan concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

Por último, se exige que se demuestre la ineffectividad de la sentencia, por el no decreto de la medida cautelar, en dos eventos I.) Cuando se produzca un perjuicio irremediable II.) O que los efectos de la sentencia resulten nugatorios.”³-Resaltado del Juzgado-

5.2 Caso concreto

Solicita el demandante se suspenda la Resolución No 021458 de fecha 24 de mayo 2017, expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP.

El artículo 231 del CPACA, establece como requisitos para que proceda la suspensión provisional de los actos administrativos, los siguientes:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.-Resaltado del Juzgado-

De la normativa transcrita se deducen los parámetros de índole formal y sustancial que se deben tener en cuenta para la procedencia de dicha medida cautelar, a saber: i) la violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y ii) que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y se pretenda la indemnización de perjuicios, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

Ahora bien, una vez analizados los requisitos formales para la adopción de la medida cautelar que ocupa la atención del Despacho, se procede a verificar los requisitos materiales para el decreto de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, esto es, como se mencionó en precedencia, la vulneración de las normas superiores invocadas; por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud y la existencia de los perjuicios reclamados.

El accionante indica como vulnerados los artículos 29, 48 y 83 de la Constitución Nacional y los artículos 37, 38 y 97 del CPACA, al considerar que se vulnera el debido proceso en lo concerniente a las formalidades para la revocatoria directa de los actos administrativos

³ TAB, auto de 17 de octubre de 2017, MP. Fabio Iván Afanador García, Exp. 2017-00380

particulares y concretos.

De igual forma, sostiene que el artículo 37 del CPACA, prevé el deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceras personas cuando puedan resultar directamente afectadas por la decisión, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos, lo cual no acató la administración y tampoco observó los artículos 38 y 97 del mismo estatuto, puesto que no se le informó al actor de la actuación que había iniciado de oficio encaminada a imponer un gravamen en su pensión, ni pidió consentimiento expreso para modificar y revocar parcialmente el derecho reconocido mediante la Resolución RDP 5026 de 2017 y por último sostiene que no fue notificada en legal forma de la Resolución RDP 021458 de 24 de mayo de 2017.

Con el fin de adoptar una decisión frente a la solicitud de medida cautelar y acatando las previsiones del artículo 231 del CPACA, procede el despacho a hacer el análisis de las pruebas allegadas y la confrontación del acto administrativo demandado con las normas invocadas como violadas, de cara a determinar si efectivamente emerge una violación de dichas disposiciones.

La entidad demandada mediante Resolución No. RDP 005026 del 13 de febrero de 2017, reliquidó la pensión de vejez del señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS, en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, acto administrativo que dispuso en el artículo octavo de la parte resolutive, lo siguiente:

"Descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho (...) la suma de UN MILLON TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOIS OCHO PESOS (\$1.379.708) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior sin perjuicio de que con posterioridad se determine que el pensionado adeuda valores adicionales o superiores por el referido concepto (...)" (fl. 38)

Cabe señalar que dicho acto administrativo fue notificado personalmente el 21 de febrero de 2017 (fl. 40)

Posteriormente, la UGPP mediante la Resolución No. RDP 021458 del 24 de mayo de 2017, modifica la resolución RDP 005026 del 13 de febrero de 2017, acto administrativo que se profirió a raíz de una solicitud elevada por la Subdirección de Nómina de la entidad demandada, en el sentido de revisar esta última resolución por considerar que se incurrió en errores en la liquidación de los aportes pensionales que debían ser objeto de cobro al señor CASTELLANOS PEÑA y a sus empleadores.

Así se observa en la parte considerativa de la Resolución N° 021458 de 2017, concretamente en el folio 16 y 17 del expediente, en donde se lee:

"Mediante RDP 005026 del 13 de febrero de 2017, se determinó el cobro de los aportes pensionales como consecuencia de la reliquidación de la pensión del señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA identificado con CC 7300955 por un valor de \$1.379.708 y de su entonces empleador INSTITUTO NACIONAL DE VIAS por un valor de \$605.919. Considerando que los aportes resultantes de la reliquidación están distribuidos 75% a cargo del empleador y 25% a cargo del pensionado, se solicita la revisión de las cifras contenidas en el RDP 5026 de febrero 13 de 2017, que no guardan tal proporción".

Con fundamento en esta solicitud del área de nómina de la UGPP, la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la misma entidad, consideró: "Que una vez realizadas las operaciones se observa que es procedente modificar la Resolución No. RDP 005026 del 13 de febrero de 2017, en sus artículos octavo y noveno"; con fundamento en ello y apelando a la figura de la "corrección de errores formales", prevista en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, resolvió:

ARTÍCULO OCTAVO: *Descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el señor CASTELLANOS PEÑA JAIME ANTONIO, la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$ 53.491.734), por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados (...) (fl. 17).*

Observa el despacho que la resolución no fue notificada al accionante sino hasta el 17 de enero de 2018 (fl. 19), por intermedio de su apoderado, es decir, casi ocho meses después de haberse proferido y 5 meses después de su ejecución, por cuanto según las pruebas allegadas se advierte a folios 21 a 26 del plenario, que la entidad accionada en cumplimiento del acto administrativo descontó al demandante de su nómina, la suma de \$746.405 mensuales desde el mes de agosto de 2017, por concepto de "reintegros nación descuentos por aportes".

El artículo 29 de la Constitución Política de 1991, establece:

"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas."

Precisamente la notificación personal tiene por objeto garantizar a los ciudadanos, además del principio de publicidad que debe imperar en las actuaciones administrativas (Art. 3º, num. 9º del CPACA), la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa frente a los actos emanados de las autoridades, a través de la interposición de recursos y otras acciones legales que sin duda pretenden hacer efectiva la garantía constitucional del debido proceso.

En el caso de autos la entidad demandada hizo uso de la figura prevista en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, como sustento para la modificación del acto administrativo, norma que literalmente dispone:

*"Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. **Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda**". (Negrillas fuera de texto).*

Nótese que la disposición normativa citada en precedencia, establece de manera ineludible el requisito de notificar o comunicar el acto administrativo a los interesados, según corresponda, que en el caso de autos y como se trataba de la persona afectada directamente en su situación jurídica, era preciso entonces que la administración procediera, antes de ejecutar el acto proceder a notificarlo al señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA.

La Corte Constitucional en sentencia T-404 de 2014, se pronunció sobre la importancia de la notificación del acto administrativo, en función de la garantía de los principios de la función pública y el debido proceso administrativo, en los siguientes términos:

4. Derecho al debido proceso administrativo. Notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

4.1. Derecho fundamental al debido proceso administrativo.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, "se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas". La jurisprudencia constitucional ha decantado el alcance del derecho fundamental al debido proceso como el deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción[12]. Así mismo, lo ha definido como un principio inherente al Estado de Derecho que "posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad"[13].

Específicamente, sobre el derecho al debido proceso administrativo la Corte desde sus inicios, ha definido su alcance explicando que con la Carta de 1991 se produjo una innovación al elevar a rango de fundamental un derecho tradicionalmente de rango legal. En el texto superior anterior ese derecho buscaba inicialmente asegurar la libertad física extendiéndose posteriormente a procesos de naturaleza no criminal y demás formas propias de cada juicio. Con la nueva Constitución se amplió su ámbito garantizador con el deber de consultar el principio de legalidad en las actuaciones judiciales y en adelante las administrativas[14].

Dicha extensión a las actuaciones administrativas busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos y comprende "todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses"[15].

De ese modo, el debido proceso administrativo ha sido definido como un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración y que se materializa en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa[16], a través de los cuales se pretende asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y la garantía del derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados[17].

Con base en ello, la Corte ha expresado que con la garantía del derecho al debido proceso administrativo se materializan a su vez otras prerrogativas constitucionales, tales como: (i) el principio de legalidad; (ii) el acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos; (iii) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; (iv) a que no se presenten dilaciones injustificadas; (v) **el derecho de defensa y contradicción**; (vi) **el derecho de impugnación**; y (vii) **la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en los procedimientos**[18], entre otras. Estas garantías se interrelacionan, de tal forma que no pueden ser aplicadas de manera aislada en los procesos judiciales o administrativos, por ejemplo, el principio de publicidad constituye una condición para el ejercicio del derecho de defensa[19].

4.2. Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Los actos administrativos han sido definidos como "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria"[20]. Así mismo, la doctrina ha precisado que "son las manifestaciones de la voluntad de la administración tendentes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos"[21].

Esa manifestación de voluntad se evidencia de diversas formas y por ello la doctrina y la jurisprudencia han catalogado las decisiones de las autoridades administrativas, entre otras, como actos administrativos de carácter general y actos administrativos de carácter particular. Los primeros, "son aquellos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros"[22]. En tanto los segundos, "son de contenido específico y concreto; producen situaciones y crean efectos individualmente considerados"[23].

Para garantizar a las partes o a terceros interesados el conocimiento de lo decidido por determinada autoridad administrativa, el legislador estableció las diversas formas de notificación aplicables a cada una de las clases de acto administrativo referidas. La Corte ha resaltado en numerosas providencias la importancia del trámite de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Al respecto, ha señalado:

"La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. **La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria**"[24]. (Resaltado fuera de texto).

Es así como la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes[25].

Adquiere especial relevancia resaltar que, no solo debe surtir el trámite propio de la notificación, sino también que la misma debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas por el legislador para ello. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido y oportuno conocimiento de las actuaciones de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud del cual las autoridades están en la obligación de poner en conocimiento de los destinatarios los actos administrativos que profieran.

Esta actividad no puede ser desarrollada de manera discrecional, sino que se trata de un acto reglado en su totalidad[26]. Es así, como cualquier mecanismo procesal que impida ejercer el derecho de defensa, todo aquello que evite, limite o confunda a una persona para ejercer en debida forma sus derechos dentro de un trámite administrativo, atenta contra el ordenamiento superior y las garantías judiciales[27].

De igual forma, poner en conocimiento los actos administrativos a través de actuaciones como la notificación, es una manifestación del principio de publicidad, el cual incide en la eficacia de las decisiones administrativas al definir la oponibilidad para los interesados y el momento desde el cual es posible controvertirlas[28]. En ese sentido, ha explicado esta corporación:

"La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones[29], las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal"[30].

Lo anterior significa que si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones de la administración que definen situaciones jurídicas. Así lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 72[31], donde el legislador prevé que sin el lleno de los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos la decisión.

4.3. En suma, el derecho al debido proceso administrativo ha sido consagrado como la garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los administrados. Una de las maneras de cumplir con ello, es a través de las notificaciones de los actos administrativos, que pretende poner en conocimiento de las partes o terceros interesados lo decidido por la autoridad, permitiéndole así conocer el preciso momento en que la decisión le es oponible y a partir del cual puede ejercer el derecho de defensa y contradicción.

Obsérvese entonces que el trámite de la notificación personal de los actos administrativos de carácter particular y concreto, es de gran relevancia para la garantía de caros principios como la publicidad de las actuaciones administrativas y para hacer efectivo el debido proceso que invoca el actor como uno de los fundamentos normativos de la medida cautelar que ahora se estudia.

En el caso de autos, advierte el despacho que aun cuando el acto administrativo demandado señala que se modifica la resolución de conformidad con lo señalado en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, tampoco se dio cabal cumplimiento a esta disposición por cuanto, no obstante ordenarlo la Resolución 021458 de 2017 en su artículo cuarto, no se surtió la notificación del demandante quien fue el directamente afectado con la decisión, de manera previa a la ejecución del acto administrativo.

En efecto, la alteración de la situación jurídica del actor es evidente, dado que el acto acusado modificó sustancialmente el monto de los aportes a pensión que le serían descontados de las mesadas atrasadas, de \$1.379.708 a \$53.491.734, cuya exactitud y conformidad con el fallo judicial no puede ser definido en instancias tan prematuras del proceso, pero lo cierto es que las pruebas allegadas por el actor dan cuenta de que la UGPP procedió a efectuar los descuentos en la nómina del pensionado desde el mes de agosto de 2017, sin que previamente le hubiere notificado la decisión al administrado, lo cual a todas luces quebranta el artículo 29 de la Constitución Política y el propio artículo 45 del CPACA, invocado como fundamento para la expedición del acto administrativo *sub judice*.

Por otro lado, la entidad demandada al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar, no realizó de manera específica ninguna manifestación referente a la falta de notificación y/o comunicación en tiempo del acto demandado, que lograra desvirtuar las apreciaciones realizadas

en la solicitud de medida cautelar, las cuales se encuentran respaldadas en las pruebas antes valoradas que le otorgan crédito a los cargos que formula la parte actora.

Como quiera que la solicitud de suspensión provisional procede por la violación de las normas invocadas y siempre y cuando la infracción surja o brote del análisis del acto administrativo que se demanda, para el caso sub examine se logró acreditar que es procedente la medida deprecada, en la medida en que además de la violación de los anteriores preceptos normativos, se encuentra soportada sumariamente la afectación y el perjuicio causado al accionante con la actuación de la administración al omitir la notificación oportuna de la resolución demandada, y empezar a ejecutar la resolución descontando mensualmente de la mesada pensional la suma de \$746.405, lo cual da certeza a esta altura procesal de la procedencia de la medida provisional invocada.

El mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja,

RESUELVE

1. **DECRETAR** la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No 021458 del 24 de mayo 2017, expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **Reconocer** personería para actuar como apoderada de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, a la abogada LAURA MARITZA SANDOVAL BRICEÑO, de conformidad con el memorial poder y los documentos que obran a folios 21 a 53 del cuaderno de medida cautelar.

Notifíquese y Cúmplase.


JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA
JUEZ

<p>JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA</p> <p>Notificación por Estado</p> <p>El auto anterior se notificó por Estado N° 18 en la página web de la Rama Judicial, HOY 31/05/2019, siendo las 8:00 a.m.</p> <p>EMILCE ROBLES GONZÁLEZ SECRETARIA</p>
--