

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Reiteración de jurisprudencia

El debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley.

ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO-Proceden los recursos de reposición, apelación y queja/ACTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION-No tiene recursos

Conforme con el CPACA, por regla general, contra los actos definitivos proceden los recursos de reposición, apelación y queja. En cambio, contra los actos de ejecución, no procede recurso alguno. No obstante, en aquellos casos en que se profiera un acto para el cumplimiento de una orden judicial in genere, en el cual sea necesaria la realización de una operación de juicio, ya sea porque se verifican hechos o se dispone acerca de la aplicación del derecho, no puede considerarse que se está en presencia de un acto de mera ejecución, ya que, materialmente, como ocurre con los actos definitivos, se trata de una expresión de voluntad creadora de efectos jurídicos, en la que se define el alcance, la extensión e incluso la eficacia de una situación jurídica. De manera que, negar la procedencia de los recursos administrativos, supondría la transgresión del derecho al debido proceso administrativo.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por parte de la UGPP, al declarar improcedentes los recursos interpuestos por la accionante, privándola de la posibilidad de controvertir la legalidad de un acto definitivo

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Orden a la UGPP dar trámite y pronunciarse sobre los recursos administrativos interpuestos por la accionante contra resolución de reconocimiento de indemnización sustitutiva

Referencia: expediente T- 4.274.509

Acción de Tutela instaurada por la señora Ligia Rodríguez de Perlaza contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección

Social (UGPP)

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC., dieciocho (18) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados por el Juzgado Veintinueve Administrativo Oral de Bogotá y por la Subsección A, Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La señora Ligia Rodríguez de Perlaza, mediante apoderado judicial, instauró acción de tutela contra la UGPP, por considerar que la citada entidad conculcó sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso, por haber reconocido en la liquidación de la indemnización sustitutiva un valor diferente al que le correspondía y por haber negado los recursos de ley contra dicho acto.

1.1 Hechos

(i) La accionante, quien al momento de instaurar la acción de tutela tenía 84 años, estuvo casada con el señor Otoniel Perlaza, quien laboró para el Ministerio de Agricultura entre el 15 de octubre de 1958 y el 31 de diciembre de 1968. Durante dicho término se efectuaron los aportes correspondientes a la seguridad social en CAJANAL.

(ii) El señor Perlaza le solicitó a la citada Caja de Previsión el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, la cual fue negada en octubre de 2010. Tras el recurso de reposición, esta negativa fue confirmada el día 30 de marzo de 2011.

(iii) Como consecuencia de lo anterior, el señor Otoniel Perlaza demandó a CAJANAL mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá.

(iv) En sentencia del 20 de febrero de 2012, fue declarada la nulidad de ambas resoluciones y se ordenó reconocer y pagar la indemnización substitutiva a favor del señor Otoniel Perlaza, quien falleció durante el trámite de la acción.

(v) En su condición de cónyuge sobreviviente, la señora Ligia Rodríguez reclamó la indemnización substitutiva el 19 de junio de 2013, la cual le fue reconocida mediante la Resolución RDP 030809 proferida por la UGPP, el día 9 de julio del año en cita. A pesar de ello, en criterio de la accionante, la suma que le fue otorgada (\$ 1.634.743 pesos), no guarda correspondencia con los valores cotizados cuyo monto asciende a \$ 72.015.704 pesos.

(vii) El 22 de julio de 2013, a través de apoderado, la señora Rodríguez de Perlaza presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra la resolución aludida. En criterio de la accionante, en el acto de reconocimiento de la indemnización substitutiva existe una contradicción manifiesta entre la parte resolutive y las sumas sobre las cuales se realizó la cotización al Sistema General de Pensiones.

(viii) Al resolver el recurso de reposición, se confirmó el acto cuestionado mediante la Resolución No. 034374 del 29 de julio de 2013, al señalar que se habían respetado los criterios dispuestos en las normas vigentes para calcular el monto de la citada prestación, como lo son el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

(ix) No obstante, a continuación, a través de la Resolución No. 038141 del 20 de agosto de 2013, se revocó el citado acto y se declaró la improcedencia de los recursos de reposición y de apelación, al considerar que no caben contra un acto administrativo de ejecución.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

1.2.1. De los argumentos expuestos por la accionante, es posible diferenciar tres temáticas distintas. Así, en primer lugar, se solicita el amparo de los derechos a la seguridad social, al

mínimo vital y al debido proceso, con miras a ordenar que la Resolución RDP 030809 proferida por la UGPP, sea explicada en relación con los siguientes aspectos: (i) el móvil por el cual se utilizaron porcentajes de IPC desde 1958 hasta 2013, (ii) la fórmula aplicada para liquidar los aportes y (iii) una aclaración matemática de por qué el resultado es de \$ 1.634.743 pesos. En segundo lugar, se pide amparar el debido proceso, por el hecho de declarar la improcedencia de los recursos administrativos promovidos contra la citada resolución. Finalmente, en tercer lugar, se demanda del juez constitucional una orden dirigida a corregir el valor reconocido a título de indemnización sustitutiva, con la reliquidación de la prestación a la que tiene derecho.

1.2.2. En relación con la primera pretensión, la accionante expuso que resultaba incomprensible el método a través del cual la UGPP había obtenido la suma de \$ 1.634.743 pesos, cuando la suma de los valores relacionados en la resolución daba \$ 72.015.704 pesos. A su juicio, este último monto es el que corresponde al valor real de la prestación reclamada. En este sentido, manifestó que la suma reconocida no concordaba con los valores del IBL actualizado y con los porcentajes del IPC desde 1958 hasta 1968. Además, no obedecía a la fórmula " $i = sbc \times sc \times pc$. De donde $i =$ a indemnización; $sbc =$ es el salario base de la cotización semanal promediado de acuerdo con los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994 sobre los cuales cotizó [su] esposo al Ministerio de Agricultura para que se efectúe el reconocimiento actualizado anualmente con base en la variación del IPC según certificación del DANE"[2].

1.2.3. En cuanto a la segunda pretensión, la accionante señaló que la decisión de declarar improcedentes los recursos administrativos interpuestos vulneraba su derecho fundamental al debido proceso, ya que el artículo 75 del CCA no se refería a actos de ejecución carácter particular sino general[3]. Además, al haber sido proferida la resolución por una subdirectora, tiene, necesariamente, un superior jerárquico que puede resolver los recursos instaurados.

1.2.4. Respecto de la tercera pretensión, de conformidad con el artículo 78 de la Ley 100 de 1993, la accionante afirmó que debe entregarse la totalidad del saldo abonado en cuenta. De esta manera, comoquiera que su esposo cotizó durante diez años, se deben liquidar "(...) los distintos saldos año por año a partir del 31 de diciembre de 1958 hasta la presente con sus correspondientes rendimientos financieros (...) [aplicando] el IPC causado con

anterioridad al correspondiente año hasta el 2013 y de esta misma forma continuar con el resto de los años que cotizó el causante (...)”[4].

1.3. Contestación de la demanda de tutela[5]

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) intervino en el término previsto por la autoridad judicial, con el propósito de oponerse a las pretensiones de la accionante. En consecuencia, solicitó al juez constitucional que declarara improcedente la acción de tutela.

Inicialmente señaló que para reconocer y liquidar la indemnización sustitutiva se tuvieron en cuenta los parámetros establecidos en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, así como el artículo 3º del Decreto 1730 de 2001. Así las cosas, se utilizó un salario base de liquidación promedio semanal, multiplicado por el número de semanas cotizadas, luego de lo cual se aplicó el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales cotizó el afiliado.

A continuación, manifestó que con la liquidación lo único que se hizo fue darle cumplimiento a una orden dada por el juez natural, que conoció el conflicto atinente al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva.

Finalmente, mencionó que si la peticionaria continúa inconforme, puede acudir a las acciones contenciosas pertinentes e insistió en que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN Y ELEMENTOS DE PRUEBA APORTADOS AL PROCESO

2.1. Primera instancia

En sentencia del 17 de octubre de 2013, el Juzgado Veintinueve Administrativo Oral de Bogotá resolvió amparar el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante. En términos generales, el a quo expuso que en el acto cuestionado no se exteriorizó la forma como fue liquidada la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, por lo que pese a existencia de las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, en atención a que la demandante es una persona de avanzada edad, quien afirmó sobrevivir en una precaria situación económica, la acción de tutela resultaba procesalmente viable. En consecuencia, ordenó a la entidad demandada que revisara la liquidación efectuada y

tuviera en cuenta los argumentos expuestos por la señora Rodríguez.

2.2 Impugnación

Inconforme con la decisión de instancia, la UGPP interpuso el recurso de alzada y reiteró sus argumentos sobre la fórmula utilizada para calcular el monto de la prestación reconocida. Al margen de lo anterior, indicó que para exigir el cumplimiento de una sentencia, la demandante podía acudir a la jurisdicción competente. En este sentido, apuntó que el amparo tampoco era procedente para exigir la reliquidación de la indemnización sustitutiva.

2.3. Segunda instancia

En sentencia del 2 de diciembre de 2013, la Subsección “A” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió revocar la decisión del a quo y, en su lugar, declarar improcedente el amparo deprecado.

Para justificar su determinación, el ad quem expuso que al tratarse de un acto administrativo de mera ejecución, que no admite recurso, la actora podía acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 137 del CCA[6]. Por lo demás, no encontró probado el acaecimiento de un perjuicio irremediable que torne necesaria la intervención del juez constitucional

2.4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

- a. Copia de cédula de ciudadanía de la señora Ligia Rodríguez Perlaza, con fecha de nacimiento 17 de marzo de 1929 (cuaderno 1, folio 11).
- b. Sentencia proferida el 20 de febrero de 2011 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual se declaró la nulidad de la resolución que negó la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al señor Otoniel Perlaza (cuaderno 1, folios 14 a 22).
- c. Petición presentada a la UGPP para el pago de la indemnización sustitutiva por parte de la señora Ligia Rodríguez de Perlaza. En ella se plantea una fórmula que, en su parecer, debe regir la liquidación de la prestación (cuaderno 1, folios 25 a 27).

d. Copia de la Resolución RDP 030809 proferida el 9 de julio de 2013 por la UGPP, en la cual reconoce la indemnización sustitutiva. En el citado acto se indica que el señor Perlaza falleció el 14 de febrero de 2012 y que de la unión de él con la señora Ligia Rodríguez nacieron siete hijos. A continuación, gráficamente, por cada año cotizado se establece un valor de Ingreso Base de Liquidación (IBL) actualizado, de la siguiente manera[7]:

Año

Valor IBL actualizado

1958

1.085.461

1959

5.127.942

1960

5.011.252

1961

1962

7.482.610

1963

9.573.231

1964

7.165.602

1965

7.619.127

1966

8.124.709

1967

7.498.885

1968

6.997.193

A continuación, se efectúa una lista de porcentajes por cada año (desde 1958 hasta 2011) y se concluye que a la accionante le corresponde la suma de \$ 1.634.743 pesos, por concepto de indemnización sustitutiva. En la parte resolutive se le indica a la interesada que contra la resolución, no procede recurso alguno (cuaderno 1, folios 55 a 58).

e. Escrito del 22 de julio de 2013, en el que se interpone por lo accionante recursos de reposición y apelación contra la citada resolución. Al respecto, se expone que existe un error, por cuanto “(...) la liquidación realizada (...) arroja setenta y dos millones quince mil setecientos cuatro (\$72.015.704) [pesos], columna que dice IBL actualizado, que sería la indemnización a reconocer y más adelante se lee (...) \$1.634.743, sin saber la causa de este guarismo (...)”. Por lo anterior, solicita sea clarificada la fórmula utilizada (cuaderno 1, folios 33 a 35).

f. Resolución No. 034374 del 29 de julio de 2013, mediante la cual la UGPP se pronuncia sobre el recurso de reposición. En ella se indica que la indemnización sustitutiva se liquidó conforme con “la asignación básica por ser el único valor certificado, esto por el tiempo laborado, del 15 de octubre de 1958 al 30 de diciembre de 1968, y a dichos montos se les aplicó el IPC certificado por el DANE, año por año, desde 1958 hasta el 2011” (cuaderno 1, folios 59 a 60).

g. Resolución No. 038141 del 20 de agosto de 2013, en la que se revoca el citado acto

administrativo y, en su lugar, se declara improcedente el recurso de reposición y apelación, en el entendido que la Resolución RDP 030809 es un acto de ejecución y que el peticionario no aportó otros elementos de juicio para que la entidad emitiera un nuevo pronunciamiento sobre la materia (cuaderno 1, folios 38 a 39).

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 31 de marzo de 2014, proferido por la Sala de Selección número Tres.

3.2. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de resolución

3.2.1. El señor Otoniel Perlaza acudió ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con miras a obtener el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva a cargo de CAJANAL. En sentencia del 20 de febrero de 2011, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, con fundamento en la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, concluyó que al citado señor le asistía el derecho a la pretensión reclamada, sin importar el hecho de que sus cotizaciones al Sistema General de Pensiones se hubiesen realizado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Con base en lo anterior, ordenó in genere a la entidad demandada reconocer y pagar la indemnización sustitutiva[8].

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el señor Otoniel Perlaza falleció durante el trámite de la acción contenciosa, por lo que la señora Ligia Rodríguez, en su condición de cónyuge sobreviviente, acudió ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), entidad que asumió las obligaciones de CAJANAL, para que le fuera reconocida a su favor la citada indemnización sustitutiva[9]. En este contexto, se profirió la Resolución RDP 030809 a través de la cual se accedió a lo solicitado[10]. No obstante, inconforme con el monto liquidado, la citada señora cuestionó por vía administrativa la fórmula aplicada, así como el hecho de que no se le haya entregado la totalidad del saldo abonado en cuenta. A pesar de

que inicialmente se resolvió el recurso de reposición, por medio de la Resolución No. 038141 del 20 de agosto de 2013, se declararon improcedentes los recursos administrativos interpuestos (tanto el previamente señalado, como el recurso de apelación), al considerar que no caben contra un acto administrativo de ejecución.

Como consecuencia de lo expuesto, la señora Ligia Rodríguez decide hacer uso de la acción de tutela, con el objeto de lograr la protección de sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso, solicitando una explicación sobre la fórmula utilizada para determinar el valor de la indemnización sustitutiva y requiriendo la entrega de la totalidad del saldo abonado en cuenta. Estas pretensiones, según se infiere de la demanda, se enmarcan dentro de una solicitud genérica referente a que se ordene tramitar los recursos interpuestos, con miras a poder controvertir la suma finalmente reconocida a título de indemnización.

3.2.2. El artículo 86 de la Constitución Política contempla la posibilidad de toda persona de acudir ante los jueces de la República, a través de la acción de tutela, para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, ya sea por sí misma o por quién actúe en su nombre. Como se trata de una acción cuyo ejercicio se puede realizar sin apoderado judicial, en procura de la efectividad de los derechos ciudadanos, la Corte ha señalado que una de sus características es la informalidad, la cual se extiende incluso a los casos en que se ejerce la acción por un profesional del derecho, pues su objetivo es la realización efectiva de los derechos fundamentales.

Debido a tal atributo, el juez constitucional ha de analizar de manera oficiosa, a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta y si el mismo ha de ser resuelto a través de la acción de amparo constitucional.

Esta atribución se deriva del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, el cual contempla que la solicitud de tutela deberá expresar con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera transgredido o amenazado, el posible autor de la amenaza o agravio y “la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud”. Adicionalmente, se establece que no “será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado”. En consecuencia, es el juez constitucional quien, de manera oficiosa, debe

esclarecer las actuaciones u omisiones que amenazan o vulneran los derechos fundamentales, así como determinar –realmente– qué norma constitucional fue infringida y cuál es la pretensión que se pretende realizar a través del amparo constitucional.

En el asunto bajo examen, como previamente se dijo, aun cuando se invoca la vulneración de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital, por el hecho de que la UGPP no brindó una explicación sobre la fórmula utilizada para determinar el valor de la prestación solicitada y por no haber entregado de la totalidad del saldo abonado en cuenta, esta Corporación considera que dichas alegaciones quedan comprendidas dentro de la protección solicitada frente al derecho al debido proceso administrativo (CP art. 29). En efecto, es precisamente la falta de una vía administrativa para poder controvertir de forma amplia e integral la decisión adoptada en la Resolución RDP 030809 del 9 de julio de 2013, la que propicia y posibilita las otras situaciones que son alegadas en la demanda, cuya discusión se concreta en el monto que la citada entidad debe reconocer en definitiva a título de indemnización sustitutiva.

3.2.3. De donde resulta que, a partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales, le corresponde a la Corte determinar, si la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Ligia Rodríguez de Perlaza, como consecuencia de su decisión de declarar improcedentes los recursos interpuestos contra la Resolución RDP 030809 del 9 de julio de 2013, “por la cual se reconoce una indemnización sustitutiva de pensión de sobrevivientes en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá”.

3.2.4. Con el propósito de resolver este problema jurídico, la Sala reiterará (i) la jurisprudencia de esta Corporación en torno al debido proceso administrativo y, a continuación, (ii) resolverá el caso objeto de estudio. Para tal efecto, se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, en el que se dispone que aquellas decisiones de revisión que no revoquen o modifiquen los fallos, podrán ser brevemente justificadas[11].

3.3. El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley[12]. En este orden de ideas, por ejemplo, en la Sentencia C-980 de 2010[13], esta Corporación indicó que: “(...) Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como ‘(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal’[14](...)”.

Por esta razón, se ha considerado que se presenta una vulneración del citado derecho, cuando son desconocidas las disposiciones a las que ha de sujetarse el desenvolvimiento de la función administrativa. Precisamente, en la referida Sentencia C-980 de 2010, esta Corporación señaló que: “el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados[15]”.

3.3.2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, resulta relevante mencionar que la función administrativa se adelantará con fundamento en ciertos principios, entre los cuales se halla el de la publicidad. Con el propósito de puntualizar su alcance, el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011[16] (en adelante CPACA), lo contempla como el deber de las autoridades de dar a conocer al público y a los interesados sus actos, mediante las comunicaciones, publicaciones y notificaciones que ordene la ley.

Adicionalmente, el CPACA también categoriza al debido proceso como un principio, cuyo objeto es garantizar los derechos de defensa y contradicción de quienes se someten al desarrollo de una actuación administrativa[17].

La armonización de ambos principios conduce a entender que existe a cargo de la Administración la obligación de dar a conocer sus actos y que, como consecuencia de ello,

siempre que existan razones para discrepar de su contenido, los interesados pueden ejercer mecanismos de defensa con el fin de controvertirlos. A juicio de esta Sala, lo anterior explica la posibilidad de interponer recursos contra los actos administrativos definitivos[18], cuyo objeto es decidir –directa o indirectamente– el fondo del asunto o hacer imposible la continuación de una actuación[19], pues a través de ellos se garantiza la contradicción de los administrados y se les brinda la oportunidad de cuestionar las decisiones que los afecten.

3.3.3. Por regla general, según lo dispone el artículo 74 del CPACA, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: “1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque; 2. El de apelación, para (sic) ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito (...) [y]; 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación (...)”. En cambio, de conformidad con el artículo 75 del mismo Código: “No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”[20].

Esta diferencia es crucial, pues –por regla general– los actos definitivos, para ser controvertibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, imponen como requisito previo para demandar, el agotamiento de los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios[21]. Así las cosas, el ordenamiento jurídico exige la impugnación de la actuación administrativa, con miras a que la propia Administración tenga la posibilidad de revisar la juridicidad o legalidad del acto, con el fin de que lo aclare, modifique o revoque[22]. Esta circunstancia no se presenta respecto de los actos de trámite o preparatorios, ya que los mismos no le ponen fin a una actuación, más allá de que contribuyan a su efectiva realización. De este modo, mientras los primeros inciden en la formación del criterio de la Administración, los segundos se limitan a dar movimiento y celeridad al desarrollo de una función pública.

De otro lado, en cuanto no crean situaciones jurídicas, se ha entendido que los actos de ejecución no son susceptibles de recursos, pues su objeto se concreta en materializar o dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. No obstante, cuando a través de uno de dichos actos se agrega o se modifica algún elemento de lo que

se ejecuta, ya no pueden ser tenidos por meros actos de ejecución y han de ser asumidos como actos definitivos, ya que envuelven una manifestación autónoma y concreta de voluntad generadora de efectos jurídicos[23].

3.3.4. Esta última situación, tal y como se presenta en el asunto sub-judice, ha sido admitida por la Corte en aquellos casos en que se trata de la ejecución de una orden in genere proferida por una autoridad judicial. Precisamente, en la Sentencia T-501 de 2000[24], se manifestó que cuando una entidad responsable de administrar los recursos de la seguridad social, liquida una prestación en cumplimiento de una orden de tal naturaleza, no profiere un acto de ejecución, sino uno definitivo. Al respecto, se indicó lo siguiente:

“(…) Si bien es cierto que los actos administrativos de ejecución no tienen recursos, en el caso concreto no se da esta situación. En efecto, aunque el cumplimiento de la sentencia implicaba el reconocimiento de la pensión, y la liquidación naturalmente forma parte de ese cumplimiento, lo relativo a la fijación del monto de la pensión, en cuanto implica una operación de juicio de la administración a partir de la verificación de unos hechos y la aplicación del derecho, que conduce a la expedición de una decisión, no se puede asimilar a la simple ejecución de una sentencia. Se trata, en consecuencia de un verdadero acto administrativo definidor de una situación jurídica con respecto al demandante. // Se tiene, entonces, que cuando el ISS liquida la condena ordenada in genere es posible que incurra en errores, razón por la cual debe dársele al interesado la oportunidad de expresar su inconformidad con lo decidido en el respectivo acto administrativo, para que a través de los recursos pueda controvertirlo, con el fin de lograr la plena satisfacción de sus intereses”[25].

3.3.6. En suma, el debido proceso administrativo supone el cumplimiento por parte de la Administración de ciertos parámetros normativos previamente definidos en la ley, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio. Entre dichos parámetros se encuentran los principios de publicidad y debido proceso, los cuales, en los términos del CPACA, exigen el deber de hacer públicos sus actos, así como el de brindar la oportunidad a los interesados para controvertir sus actuaciones. Los recursos administrativos son manifestaciones concretas de estos principios, pues allí se pueden controvertir los hechos y el soporte jurídico que explica una determinada decisión.

Conforme con el CPACA, por regla general, contra los actos definitivos proceden los recursos de reposición, apelación y queja. En cambio, contra los actos de ejecución, no procede recurso alguno. No obstante, en aquellos casos en que se profiera un acto para el cumplimiento de una orden judicial in genere, en el cual sea necesaria la realización de una operación de juicio, ya sea porque se verifican hechos o se dispone acerca de la aplicación del derecho, no puede considerarse que se está en presencia de un acto de mera ejecución, ya que, materialmente, como ocurre con los actos definitivos, se trata de una expresión de voluntad creadora de efectos jurídicos, en la que se define el alcance, la extensión e incluso la eficacia de una situación jurídica. De manera que, negar la procedencia de los recursos administrativos, supondría la transgresión del derecho al debido proceso administrativo.

3.4. Caso concreto

3.4.1. La señora Ligia Rodríguez de Perlaza, en calidad de cónyuge sobreviviente, reclamó la indemnización sustitutiva que le fue reconocida por vía judicial a quien fuera su esposo. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a través de la Resolución RDP 030809 expedida el 9 de julio de 2013, tras efectuar una lista de valores correspondientes al IBL y elaborar otra lista con porcentajes por cada año que van de 1958 a 2011, indicó que le corresponde el monto de \$ 1.634.743 pesos por concepto de indemnización[26].

Inconforme con el monto liquidado, la señora Rodríguez interpuso los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, toda vez que, en su criterio, la liquidación correcta arrojaba un monto de más de \$ 72.000.000 de pesos. Además, enfatizó en que no comprendía el origen de la suma que le indicaba la entidad, ni la fórmula que se había utilizado para tal efecto. De ahí que, por medio de los citados recursos, la accionante pretendía que la resolución no sólo fuese aclarada, sino también modificada en el monto total de lo reconocido. Lo anterior se refuerza con los argumentos planteados al momento de sustentar la demanda de tutela, ya que se cuestiona el móvil que condujo a la utilización de porcentajes del IPC desde 1958 hasta 2011 y no hasta 2013, al tiempo que se insiste en la ausencia de una fórmula que indique cómo se liquidaron los aportes y la falta de una explicación matemática sobre el resultado.

En una primera instancia, la UGPP dio respuesta al recurso de reposición, reiterando el monto correspondiente a la indemnización sustitutiva[27]. Sin embargo, mediante Resolución No. 038141 del 20 de agosto de 2013, revocó el acto administrativo que contenía dicha respuesta y declaró improcedente los recursos interpuestos, al considerar que se trataba de un acto de ejecución que daba cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá[28].

3.4.2. Lo anterior, en criterio de esta Sala, implicó la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la señora Ligia Rodríguez de Perlaza, ya que, materialmente, la citada Resolución No. 038141 de 2013 no constituye un acto de ejecución, sino un acto definitivo, en la medida en que a través de la aplicación del derecho y de fórmulas previstas en el ordenamiento jurídico, se determina el monto que le corresponde a la accionante por concepto de la indemnización sustitutiva, en cumplimiento de una orden judicial in genere.

En efecto, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, declaró la nulidad de la resolución que negaba la indemnización sustitutiva al señor Otoniel Perlaza y ordenó a CAJANAL que le fuera reconocida y cancelada la indemnización sustitutiva[29]. No obstante, dicha autoridad no determinó ni el monto de la misma, ni la fórmula para proceder a su cálculo.

3.4.3. En este orden de ideas, no cabe duda que al declarar improcedentes los recursos interpuestos, la UGPP privó a la accionante de la posibilidad de controvertir y de cuestionar la juridicidad o legalidad de un acto definitivo, lo que, como ya se dijo, condujo a la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso administrativo. En este sentido, como el juez de segunda instancia revocó la sentencia proferida el 17 de octubre de 2013 por el Juzgado 29 Administrativo Oral de Bogotá, a través de la cual se concedió el amparo, esta Sala revocará la decisión del ad quem y, en su lugar, amparará el derecho fundamental previamente mencionado. En consecuencia, se ordenará a la UGPP tramitar los recursos interpuestos por la accionante, teniendo en cuenta las inquietudes formuladas en el escrito del 22 de julio de 2013, que supone la obligación de dar una respuesta concreta y específica sobre los interrogantes planteados en torno al móvil por el cual se utilizaron porcentajes de IPC desde 1958 hasta 2011 y no hasta 2013, la fórmula aplicada para liquidar los aportes y la ausencia de una explicación matemática de por qué el resultado es

de \$ 1.634.743 millones de pesos. En efecto, llama la atención de esta Sala, que en la actuación adelantada por la UGPP no figura un número de semanas cotizadas, ni se explica cómo fue adelantado el cálculo para determinar el monto de la prestación, como lo exige el principio de publicidad.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el 2 de diciembre de 2013 por la Subsección “A” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en consecuencia, AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Ligia Rodríguez de Perlaza.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, de trámite y se pronuncie de forma concreta y específica sobre los recursos administrativos interpuestos por la accionante, teniendo en cuenta los argumentos por ella esbozados en el escrito presentado el 22 de julio de 2013.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

A LA SENTENCIA T-533/14

ACTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION-No tiene recursos (Aclaración de voto)

Debo precisar que la Resolución proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en cumplimiento de la orden dada por el juez administrativo al momento de resolver el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por accionante. De lo anterior se desprende que la mencionada resolución constituye un acto de ejecución, al producirse en virtud del cumplimiento de una decisión judicial, es decir, hace efectiva una orden impartida por un Juez de la República. En consideración a que el acto administrativo que reconoce la indemnización sustitutiva en el caso objeto de estudio es un acto de ejecución, en principio, no es susceptible de recursos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo

Referencia: Expediente T-4.274.509

Acción de tutela instaurada por Ligia Rodríguez Perlaza contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con el respeto que siempre me merecen las decisiones de esta Corte, me permito aclarar el voto a la decisión mayoritaria por cuanto estimo que el acto administrativo que reconoce la

indemnización sustitutiva en el caso examinado, es un acto de ejecución y no un acto definitivo.

Debo precisar que la Resolución RDP 030809 del 9 de julio de 2013 fue proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en cumplimiento de la orden dada por el juez administrativo al momento de resolver el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Otoniel Perlaza. De lo anterior se desprende que la mencionada resolución constituye un acto de ejecución, al producirse en virtud del cumplimiento de una decisión judicial, es decir, hace efectiva una orden impartida por un Juez de la República.[30]

La resolución que reconoce la indemnización sustitutiva, en su parte motiva, efectúa la liquidación tomando en cuenta lo señalado en la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, inclusive, se manifiesta en dicho acto que la providencia judicial constituye las “disposiciones aplicables”[31] que sirven de fundamento para el reconocimiento y pago de la prestación indemnizatoria, por consiguiente, la entidad accionada al actuar en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia tuvo como parámetros legales los que fueron señalados en ella.

En consideración a que el acto administrativo que reconoce la indemnización sustitutiva en el caso objeto de estudio es un acto de ejecución, en principio, no es susceptible de recursos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.[32] No obstante lo anterior, la actora cuenta con un mecanismo idóneo y eficaz que le permite controvertir el acto en lo que le genera inconformidad. En efecto, el Código de Procedimiento Civil consagra la corrección de errores aritméticos y otros[33] como una alternativa que se puede agotar en cualquier tiempo y que tiene como finalidad corregir la providencia judicial cuando se incurre en tales errores. Posibilidad que también contempla sin límite temporal la parte primera del Código Contencioso Administrativo (artículo 45 de la Ley 1437 de 2011)[34].

El reconocimiento de la indemnización que efectuó la administración en el caso en concreto se limita al cumplimiento de la decisión judicial, pretensión que, en su momento, fue objeto de recursos en la vía gubernativa ante la entidad accionada e interpuestos por el señor Perlaza. La entidad administradora al momento de liquidar la indemnización no realiza una

operación de juicio definitiva del derecho reclamado, pues debe limitarse a cumplir la decisión judicial, sin que pueda traspasar los lineamientos jurídicos y facticos que en ella se establecen.

Las indicadas razones me obligan a discrepar parcialmente de la mayoría, en cuanto concluye que la naturaleza del acto es definitivo y no de ejecución, y en consecuencia, ampara el derecho fundamental del debido proceso administrativo y ordena a la entidad accionada se pronuncie respecto de los recursos administrativos interpuestos por la accionante. A mi juicio, la actuación de la administración se ajusta a las normas procesales por cuanto no se puede dar trámite a los recursos interpuestos al tratarse de un acto de ejecución, lo cual no obsta que tenga que pronunciarse sobre cualquier solicitud de aclaración del acto que tenga la connotación de un error aritmético o sus equivalentes que esté dirigido a que se defina un aspecto omitido o a que se complemente lo que se estime deficiente o a que se corrija lo que haya lugar, si en realidad el acto admite tales reparos.

Por último he de advertir, que no podemos señalar que la condena proferida por el juez administrativo haya sido in genere, pues si bien no se cuantificó la cantidad numérica que debía cancelarse por concepto de indemnización sustitutiva, sí se establecieron, en la parte motiva, parámetros legales que permiten a la entidad accionada establecer la cuantía y forma de liquidación, lo que hace determinable el valor de la prestación.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

[1] Cuaderno 1, folio 48

[2] Cuaderno 1, folio 10

[3] La Ley 1437 de 2011, en el artículo 75, dispone que: “Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.”

[4] Cuaderno 1, folio 4.

[5] Cuaderno 1, folios 50 a 54

[6][6] La norma en cita dispone que: “Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”

[8] Cuaderno 1, folios 14 a 22.

[9] Cuaderno 1, folios 25 a 27.

[10] Cuaderno 1, folios 55 a 58.

[11] El texto del citado artículo es el siguiente: “Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas. // La revisión se concederá en el efecto devolutivo pero la Corte podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 7º de este decreto”.

[12] Véanse, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-982 de 2004.

[13] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[14] Sentencia T-796 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[15] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-061 de 2002 y T-178 de 2010.

[16] “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

[17] El inciso 1º del artículo 3º del mencionado Código establece que: “En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”.

[18] CPACA, artículo 74.

[19] CPACA, artículo 43.

[20] En este punto es preciso mencionar que, en el asunto sub-judice, en la medida en que la petición de la señora Rodríguez se formuló el 19 de junio de 2013, el procedimiento administrativo al que se encuentra sometida es aquél definido en la Ley 1437 de 2011, ya que, conforme con el artículo 308, el CPACA comenzó a regir el 2 de julio de 2012 y se debe aplicar “(...) a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien (...) con posterioridad a su vigencia”.

[21] CPACA, art. 161.

[22] Al respecto, entre muchos otros, puede consultarse a: BERROCAL GUERRERO, L.E,

Manual del Acto Administrativo, según la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional LTDA, Quinta Edición; RODRÍGUEZ, L. Derecho Administrativo General y Colombiano, Bogotá, Editorial Temis, 2011.

[23] En este sentido, en un reciente fallo, el Consejo de Estado sostuvo que: “[Esta] Corporación ha admitido 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 control de legalidad”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Bogotá DC., 26 de septiembre de 2013, radicación interna: 20212, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

[24] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[25] En esta sentencia, la Corte se pronunció sobre un caso en el cual, tras un proceso ordinario laboral, un juez ordenó que le reconocieran al demandante la pensión de vejez. Tras dicha decisión judicial, la entidad profirió una resolución de liquidación, la cual fue impugnada por el actor. No obstante, la entidad se abstuvo de tramitar los recursos interpuestos, al argumentar que la resolución era un acto de ejecución. En criterio de esta Corporación, el problema jurídico giraba en torno a la trasgresión del debido proceso administrativo. Para ello, destacó que la resolución mediante la cual le reconocieron la prestación al demandante tenía dos partes. La primera era un acto de ejecución que cumplía la sentencia que ordenaba el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, mientras que, la segunda, al tratarse de la determinación de un monto de una orden dada in genere, se consolidaba como un acto administrativo definitivo, ya que existía una operación en la que se verificaban unos hechos y se aplicaban determinadas normas jurídicas. Por lo anterior, amparó el derecho mencionado y ordenó darle trámite a los recursos elevados.

[26] Cuaderno 1, folio 55 a 58.

[27] Cuaderno 1, folio 56 a 60.

[28] Cuaderno 1, folio 38 a 39.

[29] Cuaderno 1, folio 14 a 22.

[30] Consejo de Estado, Sección Segunda, Rad. 54001-23-31-000-1997-13274-02(1325-10), 11 de julio de 2013.

[31] “Que son disposiciones aplicables: Sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, el 20 de febrero de 2011” (folio 99 vuelta).

[32]ARTICULO 49. IMPROCEDENCIA. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa. (Ley 1437 de 2011).

[33] ARTÍCULO 310. CORRECCION DE ERRORES ARITMETICOS Y OTROS. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 140 del Decreto 2282 de 1989 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético, es corregible por el juez que la dictó, en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto susceptible de los mismos recursos que procedían contra ella, salvo los de casación y revisión.

Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de éstas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.

[34] Artículo 73 inciso 3º antiguo Código Contencioso Administrativo.