



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 1

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, 8 de septiembre de 2021

Honorable Magistrado:

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Sección Tercera
Consejo de Estado
Bogotá D. C.

Ref: Expediente No. 11001-03-15-000-2021-05759-00
Acción de Tutela

Cordial Saludo Honorable Magistrado:

Mediante el presente escrito me permito en tiempo, ejercer el derecho material de defensa en la Tutela de la cita, notificada a esta Corporación en fecha 07 de septiembre de 2021, rindiendo informe sobre el particular, así:

I. DE LOS SUPUESTOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONCLUCADOS.

La señora **MARÍA LIGIA MORA DE DÍAZ**, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de Acción de Cumplimiento de que trata el artículo 87 de la Constitución Política, la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 del CPACA, contra la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES U.G.P.P., solicitando para el efecto lo siguiente:

*"(...) Se dé cumplimiento al **acto administrativo** contenido en la **Resolución No 004804 de 19 de agosto de 2003** que reliquidó su pensión gracia y como consecuencia pagar el valor reconocido teniendo además en cuenta los reajustes de ley, año por año.*

El Despacho No. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, al conocer la acción la inadmitió al encontrar que la misma no cumplía con los postulados normativos del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, como

tampoco se cumplía con los presupuestos del artículo 35 de la Ley 2080 de 2021; por lo que, en tal medida, atendiendo que se trataba de cuestiones de formalidad de la presentación de la demanda se inadmitió para ser subsanada.

No obstante lo anterior, una vez subsanado el escrito de demanda, al verificarse con mayor rigor la procedencia de la acción y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 393 de 1997, conforme a los lineamientos que el Consejo de Estado que determinó, que son tres los requisitos mínimos para que salga adelante la acción de cumplimiento, a saber: "**a) Que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en la ley o en acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento y análisis las normas de la Constitución Política, que por general consagran principios y directrices; b) Que el mandato sea imperativo, inobjetable, y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad frente a la cual se reclama el cumplimiento; y, c) Que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir, o que se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate."1.**

II. DE LAS RAZONES DE LA DEFENSA.

Contrario a lo señalado por la accionante en la presente acción constitucional, considera el suscrito que sí resulta necesario y diáfano señalar las razones que llevaron a esta Corporación a rechazar la acción de cumplimiento, lo anterior teniendo en cuenta que al revisar el material probatorio y la pretensión perseguida por la demandante se encontró lo siguiente:

- Que mediante Resolución No. 13526 del 25 de octubre de 1996, la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal, reconoció una pensión de jubilación gracia a favor de la señora MORA DE DTAZ MARÍA LIGIA, en cuantía de \$303.453.10 a partir del 8 de noviembre de 1995.
- Mediante Resolución No. 63 del 13 de enero de 2003, la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, reliquidó una pensión de jubilación gracia a favor de la señora MORA DE DÍAZ MARÍA LIGIA, en cuantía de \$1.446.677.69 a partir del 1 de junio de 2002.
- Mediante Resolución No. 4804 del 19 de agosto de 2003 (de la cual se pretendió su cumplimiento a través de la acción de cumplimiento), Cajanal, resolvió recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 63 del 13 de enero de 2003, modificándola en el sentido

¹ CE. S2. SUB. "A". Sentencia del 11 de diciembre de 1997. Rad. No. ACU-094. C.P. Dra. CLARA FORERO DE CASTRO.

de reliquidar la pensión de jubilación gracia a favor de la señora MARÍA MORA, en cuantía de \$1.157.342 a partir del 1 de junio de 2002.

- Mediante Resolución No. 61233 del 30 de noviembre de 2006, Cajanal, dio cumplimiento a fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintidós del Circuito de Bogotá, en fecha 24 de mayo de 2006 y en consecuencia se reliquidó la pensión de jubilación gracia a favor de la señora MORA DE DÍAZ MARÍA LIGIA, en cuantía de \$315.682.69 a partir del 8 de noviembre de 1995.

- **La señora María Ligia Mora, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se reliquidará la pensión gracia que venía percibiendo**, proceso que fuera conocido por el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja, bajo el radicado No. 2004-02648, que en sentencia de primera instancia decidió negar las pretensiones de la demanda, razón por la cual, la parte actora interpuso recurso de apelación, siendo resuelto por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, que en providencia de fecha 11 de febrero de 2014 resolvió acceder a las pretensiones de la demanda y en el numeral segundo de la sentencia ordenó:

“SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección, **reliquidar la pensión gracia reconocida a la demandante mediante Resolución No. 013526 de 25 de octubre de 1996**, incluyendo lo devengado por primas de alimentación, de grado y navidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, junto con los reajustes moratorios a que hubiere lugar, efectiva a partir del 19 de febrero de 2000. Efectuando la demandada los descuentos respecto de los factores sobre los cuales aquí se ordena su inclusión y que no ha sido objeto de deducciones de Ley” (Resaltado fuera de texto original).

- En cumplimiento de la decisión anterior, la UGPP, procedió a expedir la **Resolución RDP 025715 del 28 de agosto de 2019**, mediante la cual reliquidó la pensión de la demandante.

En tal sentido, logró observar la Sala, que el acto sobre el cual se pretendía su cumplimiento **no resultaba ser un acto administrativo que contuviera un mandato imperativo e inobjetable**, pues aun cuando nada se haya dicho frente a este en la decisión contenida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, resulta claro que por orden de tutela se ordenó la reliquidación pensional de la demandante y se ordenó la modificación del acto que le reconoció el derecho a pensión gracia, **por lo cual, la entidad ha venido profiriendo los actos administrativos**

posteriores, EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN JUDICIAL, proferida tanto en sede de tutela, con la expedición de la Resolución No. 61233 del 30 de noviembre de 2006, como en sede judicial ante lo contencioso administrativo con la expedición de la Resolución RDP 025715 del 28 de agosto de 2019, que en cumplimiento del fallo de nulidad y restablecimiento del derecho igualmente reliquidó la pensión gracia.

En tal sentido, consideró la Sala que la **Resolución No. 4804 del 19 de agosto de 2003, NO CONTIENE UN MANDATO IMPERATIVO E INOBJETABLE**, pues precisamente las órdenes judiciales que devinieron con posterioridad, ordenaron la modificación del acto principal, que contiene el derecho a la pensión gracia, con lo cual, pierde esencia la procedencia de la acción de cumplimiento, **PUES LA AUTORIDAD NO ESTABA EN LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIR LA RESOLUCIÓN DE LA QUE SE DEMANDA SU CUMPLIMIENTO, PUES POR ORDEN JUDICIAL SE LE REQUIRIÓ UNA OBLIGACIÓN NUEVA SOBRE EL DERECHO PRESTACIONAL**, con lo cual no se cumplía con la particularidad para **LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**, pues no es posible, a través de la acción de cumplimiento, intentar debatir una orden judicial sobre la cual ya se discutió el derecho prestacional, pues **"la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expesos, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan"**².

En tal sentido, ante el incumplimiento de los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, resultaba posible el rechazo de plano de la

² La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha establecido la necesidad de distinguir entre el objeto de la acción de cumplimiento (la realización de un deber omitido por la administración), y la discusión que puede plantearse alrededor del reconocimiento y garantía de un derecho subjetivo y particular, circunstancia frente a la cual existen otros mecanismos de defensa idóneos. Cfr. sentencia C-193 de 1998 MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Barrera Vergara. Se estudió aquí la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 3º, 5º, y 9º, todos parcialmente de la Ley 393 de 1997. Como se dijo, uno de los puntos abordados en esta ocasión tiene que ver con la relación de la acción de cumplimiento con los mecanismos ordinarios de defensa jurídica respecto de la ejecución de actos administrativos de carácter particular. Se señaló, entonces, que: "cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado 'un perjuicio grave e inminente'. En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo".

misma, lo anterior, en acogimiento de la postura del Consejo de Estado, en el que señaló que existen eventos en los que: **“lo pretendido por el accionante escapa del objeto y propósito de la acción y sería contrario a la naturaleza de la misma admitir la demanda para luego culminar en procesos con una decisión que no va a ser de mérito...”**³

Finalmente, en cuanto al reparo de la improcedencia del recurso de apelación, contra la decisión que rechazó la acción de cumplimiento, evidentemente por la ausencia de los requisitos para su procedencia, debe señalarse que la misma no deviene de una decisión amañada o caprichosa o que la misma provenga de intereses desprovistos de legalidad, como lo asume la tutelante; pues tal como fuera señalado en el auto que rechazó el recurso de apelación, se indicó con exactitud que las providencias dictadas dentro de la acción de cumplimiento, regulada en forma especial por la Ley 393 de 1997, a la cual se sujeta de manera prevalente y única en todo lo que atañe a su procedimiento, trámite, providencias y recursos, el artículo 16 dispone que: “ (...) las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecen de recurso alguno...”, posición que se acogió conforme al pronunciamiento de la Sección Quinta del Consejo de Estado y ahora conforme al reciente pronunciamiento de la misma Sección en providencia del 6 de mayo de 2021, dentro del expediente con número de radicado 25000-23-41-000-2020-00857-01 (ACU) que señaló:

“En aplicación de este criterio, en providencia de abril 7 de 2016 la Sección Quinta unificó su postura sobre la improcedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda en el trámite de las acciones de cumplimiento², dado que el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 no contempla este medio de impugnación y es norma específica y expresa en este trámite procesal.

Lo anterior debido a la fuerza vinculante que tiene la sentencia C-319 de 2013 y a que el citado artículo 16 de la Ley 393 de 1997 restringió expresamente la posibilidad de ejercer los recursos contra aquellas decisiones diferentes del auto que deniega la práctica de las pruebas y de la sentencia de primera instancia.

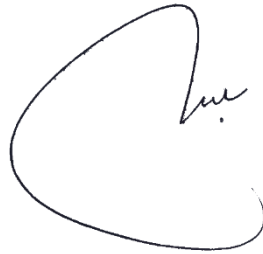
Bajo este panorama, el Despacho concluye que por parte de esta instancia judicial no se advierte la vulneración de los derechos invocados en el escrito de tutela, hecho que conlleva a que se declare la improcedencia de la acción contra este Tribunal, porque su actuar se

³ Consejo de Estado - auto del 24 de mayo de 2012, exp. 73001-23-31-000-2011-00208-01(ACU), C.P. Alberto Yepes Barreiro, pronunciamiento reiterado en auto de 16 de agosto de 2013, exp. 13001-23-33- 000-2013-00176-01(ACU), C.P. Susana Buitrago Valencia

enmarcó dentro de los parámetros Constitucionales y Legales y la decisión fue debidamente argumentada y proferida respetando el debido proceso.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicito respetuosamente que se declare la improcedencia de la acción de tutela presentada contra el Tribunal Administrativo de Boyacá.

Del señor Juez Constitucional, con toda cortesía,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by the name 'FERNÁNDEZ OSORIO' in a smaller, cursive script.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado