



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué-Tolima, cuatro (04) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: **MARÍA EDILMA VILLADA DE MARÍN**
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN
SOCIAL -U.GP.P.-
Expediente: 73001-33-33-003-2021-00077-00
ASUNTO

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por MARÍA EDILMA VILLADA DE MARÍN contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -U.GP.P.-

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. Elementos y pretensión

- a. Derechos fundamentales invocados: *“debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, a la irrenunciabilidad de los derechos pensionales, al mínimo vital y móvil, a la seguridad social en Pensiones y al principio de favorabilidad laboral en materia pensional”.*
- b. Pretensiones:
 1. *“Que se tutelen los derechos fundamentales de la señora MARIA EDILMA VILLADA DE MARÍN, al debido proceso, a la prevalencia del derecho sustancial, a la igualdad, a la dignidad humana, a la irrenunciabilidad de los derechos pensionales, al reajuste periódico de las mesadas, al mínimo vital y móvil, a la seguridad social en Pensiones y al principio de favorabilidad laboral en materia pensional, así como a la especial protección que debe brindar el estado a los adultos mayores dada su condición de debilidad manifiesta, los cuales están siendo vulnerados por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP como consecuencia de la promulgación de la Resolución RDP 28622 del 10 de diciembre de 2020, que disminuyó de manera arbitraria y con abuso del derecho la mesada pensional reconocida a mi mandante y que constituye el único ingreso mensual con el que cuenta la accionante.”*
 2. *“Que se deje sin efecto el contenido de la Resolución RDP 28622 del 10 de diciembre de 2020, proferida por la entidad accionada, restableciendo el monto de la mesada pensional devengada por la accionante MARIA EDILMA VILLADA DE MARÍN, dado que el fallo proferido por la Subsección A Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 09 de julio de 2020, en ninguna parte señala que se pueda presentar disminución de la mesada que por lo demás afecta su ingreso mínimo, vital y móvil, en contravía de lo previsto en el inciso 2º del Acto Legislativo 01 de 2005.”*

3. *“Que se ordene a la UGPP, que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, o el que estime su señoría, proceda a retrotraer las cosas a su estado anterior, esto es, cancelar de manera completa la mesada pensional que venía devengando la señora MARIA EDILMA VILLADA DE MARÍN, la cual deberá ser actualizada conforme el aumento anual del IPC, esto es, el 1.61% vigente para el año 2021, por lo que la mesada pensional deberá cancelarse en el monto de \$1.583.519 pesos, mientras se resuelve de manera definitiva el presente asunto ante el Juez de conocimiento.”*
4. *“Que en caso de que se considere necesario se disponga que el Consejo de Estado a través de la Sección Segunda Subsección A establezca el alcance de la condena impuesta a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, en el artículo primero de la Sentencia proferida en segunda instancia el 09 de julio de 2020 dentro del proceso radicado bajo el No. 73001233300420160060300”*

1.2. Fundamentos de la pretensión

A continuación, se procede a relacionar los hechos relevantes que se exponen dentro de la presente acción constitucional:

- Que la señora MARIA EDILMA VILLADA, tiene 71 años, casada con el señor LUIS CARLOS MARÍN (Q.E.D.P.) quien prestó sus servicios a favor del Ministerio de Transporte, Distrito de Obras Públicas y para el Instituto Nacional de Vías –INVIAS, lo cual le permitió acceder al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a través de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE, en los términos de la Resolución No. 26331 del 05 de septiembre de 2005, en una cuantía inicial de \$358.0001, la cual se hizo efectiva a partir del 21 de noviembre de 2004, siendo reliquidada a través de la Resolución No. 9231 del 30 de diciembre de 2005, asignándole un valor de \$796.690.00, efectiva a partir del 21 de noviembre de 2004.
- Que el 04 de julio de 2011 se produjo el fallecimiento del señor LUIS CARLOS MARIN CRUZ (Q.E.P.D), razón por la cual la señora MARIA EDILMA VILLADA, en su calidad de cónyuge supérstite, el 02 de septiembre de 2011 solicitó el reconocimiento y pago de la Pensión de Sobrevivientes, siendo reconocida a través de la Resolución UGM 045514 del 09 de mayo de 2012 a partir del 05 de Julio de 2011, en la misma cuantía que venía percibiendo el causante.
- Que la accionante inconforme con el monto de la mesada reconocida, luego de agotar la correspondiente reclamación administrativa, incoó el medio de control –acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, con el fin de obtener i) la reliquidación de la prestación de sobrevivientes teniendo en cuenta que el IBL debía corresponder al 75% del promedio del último año de servicios prestados por su fallecido esposo, esto es, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1994, a partir del 04 de julio de 2011 y ii) el reconocimiento y pago de los intereses moratorios del artículo 141 de la Ley 100 de 1993 ante el pago deficitario de las citadas mesadas.
- Que el proceso le correspondió por reparto al Tribunal Administrativo del Tolima, asignando al Despacho del Magistrado Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, con radicación 73001233300420160060300, donde se emitió

sentencia de primera instancia el 26 de septiembre de 2017 accediendo a las pretensiones de la demanda, ordenando:

“(…) TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL–UGPP, a indexar la primera mesada pensional de la señora MARIA EDILMA VILLADA DE MARÍN, teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor certificado por el DANE. La liquidación deberá efectuarse conforme a la fórmula señalada en la parte motiva de esta providencia y en los términos expuestos en la parte considerativa del presente fallo.

CUARTO: A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, a reliquidar la pensión de sobrevivientes a la señora MARIA EDILMA VILLADA DE MARÍN, teniendo en cuenta el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios por su difunto esposo señor LUIS CARLOS MARIN CRUZ (1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 1994), esto es, con inclusión de la asignación básica, las horas extras, el valor por feriados, la prima de alimentación, los gastos de representación, la prima técnica y las correspondientes doceavas (1/12) partes de la prima semestral, la prima de vacaciones y la prima de navidad, en consonancia con las razones expuestas en parte motiva de esta sentencia. (...)”

- Que la UGPP interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, recurso de alzada que fue resuelto por el Consejo de Estado en providencia del 09 de julio de 2020, en la que se reformó la condena impuesta a la UGPP, en los siguientes términos:

“Primero: Modificar el ordinal cuarto de la sentencia del 26 de septiembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual quedará así: <<CUARTO:A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP, a reliquidar la pensión de sobrevivientes a la señora MARIA EDILMA VILLADA DEMARÍN, teniendo en cuenta el 75% del salario promedio devengado en los últimos nueve meses de servicios por su difunto esposo señor LUIS CARLOS MARIN CRUZ, esto es, con la inclusión de la asignación básica, gastos de representación, prima técnica, remuneración por trabajo dominical o festivo y horas extras en jornada nocturna, en consonancia con las razones expuestas en la parte motiva de estas sentencia>>Segundo: Confirmar en lo demás la sentencia apelada, que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora María Edilma Villada de Marín contra la UGPP.”

- Mediante Resolución RDP 028622 del 10 de diciembre de 2020, comunicada el 18 de enero de 2021, la UGPP, so pretexto de dar cumplimiento a la sentencia judicial que nos ocupa, disminuyó el valor de la mesada pensional devengada por la accionante, pues la parte resolutive de esa decisión, se determinó que pese a que el valor inicial de la mesada asignada al causante fue de \$796.690.00, efectiva a partir del 21 de noviembre de 2004; la misma reliquidada pasó a ser de \$728.110.00 pesos efectiva a partir del 21 de noviembre de 2004.
- Que mediante escrito remitido a la UGPP del 20 de enero de 2021, solicitó la aclaración, modificación y/o corrección de lo ordenado en el acto administrativo RDP 028622 del 10 de diciembre de 2020.

- Que mediante Oficio 1420 del 11 de marzo de 2021 la UGPP se pronunció advirtiendo que *“Mediante Resolución RDP 028622 del 10 de diciembre de 2020 se dio cumplimiento a un fallo judicial proferido por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A de fecha 09 de julio de 2020 y en consecuencia reliquidó el pago de una pensión de vejez postmortem en cuantía de \$728.110, con ocasión del fallecimiento del señor MARIN CRUZ LUIS CARLOS efectiva a partir del 21 de noviembre de 2004, con efectos fiscales a partir del 09 de octubre de 2012 por prescripción trienal a favor de VILLADA DE MARÍN MARIA EDILMA...”*
- Que la accionante desde el mes de febrero de 2021, comenzó a recibir llamadas de cobro pre-jurídico por parte de funcionarios de la Entidad VIVECRÉDITOS, con quien desde el mes de agosto de 2020 tiene suscritas dos obligaciones financieras, en donde le informaron que se encontraba en mora en el pago de las cuotas No. 5, 6 y 7 debido a que el FOPEP había suspendido los descuentos por nómina de pensionados.
- Que al efectuar la comparación entre los meses de noviembre y diciembre de 2020 con los de enero y febrero de 2021, evidenciaron que el monto para el año 2020 ascendía al monto mensual de \$1.558.430.57 pesos y para el año 2021 disminuyó a \$1.447.208.16 pesos, es decir una diferencia mensual de \$136.311 pesos.
- Que telefónicamente en la línea de atención al usuario del FOPEP, le informaron que la obligación adquirida con la Entidad VIVE CRÉDITOS por valor de \$612.696 pesos, no le había sido descontada teniendo en cuenta que dicho valor supera más del 50% de su pensión, lo cual, obligó a la entidad a suspenderle el pago generándose una mora en el pago de esa obligación que asciende a la suma de DOS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS(\$2.450.784), más intereses moratorios y honorarios de cobranza.

2. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

- **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -U.GP.P.-** (A8. 2021-00077 UGPP CONTESTA TUTELA)

La Directora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, en el informe rendido solicita se declare improcedente el presente mecanismo de acción constitucional, en virtud a que lo pretendido por la parte actora es dejar sin efectos la Resolución por medio de la cual se dio cumplimiento a un fallo judicial proferido por el Consejo de Estado, sin que se pudiese por parte de la entidad entrar a establecer si le es o no conveniente a la titular del derecho.

Advierte la funcionaria, que el acto administrativo por medio del cual se dio cabal cumplimiento a la orden emitida por el Consejo de Estado no se encuentra inmerso en ninguna de las nulidades descritas por el procedimiento administrativo, máxime si se tiene en cuenta que dicho acto administrativo se encuentra debidamente notificado y cobró ejecutoria y plena presunción de legalidad, de tal manera que la única forma de controvertirlos es a través del el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Afirma también, la inexistencia de una afectación al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante, por considerar que la señora María Edilma Villada de Marín a la fecha se encuentra activa en la nómina de pensionados percibiendo de manera cumplida e ininterrumpida su mesada pensional y recibiendo atención médica en la EPS por ella escogida.

Finaliza el informe solicitando se declare la improcedencia de la misma, tras argumentar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para solicitar el reconocimiento o pago de prestaciones económicas, entendiéndose que lo que se persigue es un interés económico sin que se haya logrado demostrar la existencia de un perjuicio irremediable.

I. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y por el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En primer lugar, deberá determinarse si es posible por esta vía excepcional abordar el estudio de la decisión de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -U.GP.P.- de disminuir la mesada pensional de la accionante.

Luego y en caso afirmativo, habrá de definirse si la decisión de la UGPP, adoptada a través de un acto de ejecución, constituye una vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso administrativo de la accionante que ameritan su amparo.

3. LA ACCIÓN DE TUTELA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo procesal específico y directo cuyo objeto es la protección eficaz, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley.

Dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, enderezadas a garantizar su protección, con fundamento constitucional.

La acción de tutela procede contra las acciones u omisiones de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos que la ley consagra, cuando éstos violen o amenacen violar derechos fundamentales, a fin de evitar un atentado contra la dignidad de la persona humana.

4. MARCO JURÍDICO

4.1. DERECHO AL MÍNIMO VITAL

El mínimo vital ha sido definido por la Corte Constitucional como *"la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional"*¹.

La anterior prerrogativa, no puede entenderse como una cuestión simplemente monetaria, pues aunque interesa el aspecto económico, lo verdaderamente importante es que éste produzca efectos reales en las condiciones de la persona, refiriéndose así a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma de quien de la persona que considera vulnerado su derecho al mínimo vital.

4.2. DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO (extractado de la sentencia T-177/19)

El debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, aplicable también a toda actuación administrativa, advierte que esta debe *"observar la plenitud de las formas propias de cada juicio"* y que toda persona tiene derecho a un *"debido proceso público y sin dilaciones injustificadas"*.

Por su parte, el artículo 209 constitucional prescribe que, la función administrativa se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. De esta manera, toda actuación administrativa, sin importar el asunto que resuelva, está enmarcada por los principios de publicidad y el cumplimiento de la plenitud de formas de cada juicio. En esa medida es claro que el debido proceso constituye *"un límite material al posible abuso de las autoridades estatales"*².

El derecho al debido proceso administrativo ha sido tratado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como *"(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley"*³.

Así las cosas, el debido proceso administrativo se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión⁴. Por lo tanto, agrega la sentencia extractada, se debe indicar que tal derecho no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación⁵.

¹ Sentencia T678 de 2017

² Cfr. Sentencia T-1095 de 2005.

³ Cfr. Sentencia T-982 de 2004.

⁴ Cfr. Sentencia C-1189 de 2005.

⁵ Cfr. Sentencias T-465 de 2009, T-545 de 2009, T-715 de 2009 y T-178 de 2010.

5. CASO CONCRETO

Lo pretendido por la señora María Edilma Villada de Marín, es lograr dejar sin efectos la Resolución No. RDP 28622 del 10 de diciembre de 2020, para que como consecuencia de ello, se proceda al pago de la mesada pensional conforme la venía devengando antes de la expedición de la resolución aludida, debiendo la prestación económica ser actualizada conforme el aumento anual del IPC, esto es el 1.61% para el año 2021, quedando un monto pensional por valor \$1.583.519.

Lo probado:

- A través de sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 26 de septiembre de 2017, a título de restablecimiento del derecho se ordenó:

Cuarto: A título de restablecimiento del derecho, **CONDENASE** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-, a reliquidar la pensión de sobrevivientes de la señora MARÍA EDILMA VILLADA DE MARIN, teniendo en cuenta el **75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios por su difunto esposo, señor LUIS CARLOS MARIN CRUZ** (1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 1994), esto es, con inclusión de la asignación básica, las horas extras, el valor por feriados, la prima de alimentación, los gastos de representación, la prima técnica y las correspondientes doceavas (1/12) partes de la prima semestral, la prima de vacaciones y la prima de navidad, en consonancia con las razones expuestas en parte motiva de esta sentencia.

- En sentencia de segunda instancia emitida por la Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 9 de julio de 2020, se modificó parcialmente la sentencia de primera instancia en los siguientes términos:

Primero: Modificar el ordinal cuarto de la sentencia del 26 de septiembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual quedará así:

«**Cuarto:** A título de restablecimiento del derecho, **CONDENASE** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-, a reliquidar la pensión de sobrevivientes de la señora MARÍA EDILMA VILLADA DE MARIN, teniendo en cuenta el **75% del salario promedio devengado en los últimos nueve meses de servicios por su difunto esposo, señor LUIS CARLOS MARIN CRUZ**, esto es, con la inclusión de la asignación básica, gastos de representación, prima técnica, remuneración por trabajo dominical o festivo y horas extras en jornada nocturna, en consonancia con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia».

Segundo: Confirmar en lo demás la sentencia apelada, que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora María Edilma Villada de Marín contra la UGPP.

- Con Resolución No. 028622 del 10 de diciembre de 2020, la U.G.P.P. reliquidó la pensión de vejez postmortem en cumplimiento al fallo judicial arriba mencionado, así:

Que de conformidad con lo ordenado por el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A es procedente efectuar la siguiente reliquidación:

AÑO	FACTOR	VALOR ACUMULADO	VALOR IBL
1994	ASIGNACION BASICA MES	2,798,550.00	2,798,550.00
1994	HORAS EXTRAS	58,060.00	58,060.00

IBL 2856.610 / 9 meses de acuerdo a lo ordenado por el fallo / 75% = 238.051

Que de acuerdo al fallo objeto de cumplimiento se procede a indexar la anterior suma con la formula del CE, así:

R= IBL X (Índice Final para el 21/11/2004/ Índice Inicial para el 0/12/1994)

R = 238.051 x (55.82/18.25)

R= 728.110

SON: SEISCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO DIEZ PESOS M/CTE.

- Con solicitud de fecha 20 de enero de 2021, la apoderada de la señora María Edilma Villa de Marín pidió la aclaración, modificación o corrección de la Resolución No. 028622 del 10 de diciembre de 2020. (Fol. 95-99 del documento PDF A2. 11001031500020210161000)
- A través de los desprendibles de pago de los meses de noviembre y diciembre de 2020, se evidencia que la accionante percibía una mesada pensional de \$1.558.430, donde además del descuento en salud, se le hacían los siguientes descuentos: Vive Créditos \$58.304, Vive Créditos \$612.696 y Soipro S.A.S. \$27.500. (Fol. 101-102 del documento PDF A2. 11001031500020210161000)
- Los desprendibles de pago de los meses de enero y febrero 2021, dejan ver que la mesada pensional de la accionante se redujo a la suma de \$1.447.208,16, donde además del descuento de la salud, se le hacen los siguientes descuentos: Vive Créditos \$58.304, y Soipro S.A.S. \$27.500.(Fol. 103-104del documento PDF A2. 11001031500020210161000)
- Con los requerimientos de pago por parte de Vive Créditos por la suma de \$612.696 los días 16 y 17 de marzo de 2021, se evidencia la mora de la actora en el pago de una obligación crediticia. (Fol. 109-110 del documento PDF A2. 11001031500020210161000)

PRIMER PROBLEMA JURÍDICO:

Como se anunciara al plantear el problema jurídico, lo primero que debe determinarse es si es posible por esta vía excepcional abordar el estudio de la decisión de la U.G.P.P. de disminuir la mesada pensional del accionante.

Para ello, debe recordarse que el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 señala que son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Por su parte el artículo 75 ibídem establece que no proceden recursos contra los actos de carácter general y otros, en los que se encuentran incluidos los actos de trámite.

El Consejo de Estado ha definido los actos administrativos definitivos y de trámite así:

“Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

Ahora bien, es cierto que los únicos actos susceptibles de la Acción Contenciosa Administrativa son los actos definitivos, es decir que se excluyen los de trámite, pues éstos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con éste, es decir de aquel que cierra la actuación administrativa. No obstante, el que un acto sea definitivo, no depende siempre de hallarse situado en el final del trámite, pues puede ser que cierre un ciclo autónomo de la actuación administrativa claramente definido y que como tal pueda ser impugnado mediante la acción de nulidad.” (Ver sentencia del 8 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10) Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Para el caso en concreto, la decisión cuestionada, esto es, la Resolución No. 028622 del 10 de diciembre de 2020, fue proferida como un acto de ejecución, dentro del trámite de cumplimiento a sentencia judicial con radicación interna de la U.G.P.P. SOP202001030601, advirtiéndose incluso que contra la decisión no procedía ningún recurso.

En este sentido, no se trata de un acto administrativo de carácter definitivo susceptible de control judicial, lo que en otras palabras se traduce en que no hay medio ordinario para debatir su legalidad, ni medidas cautelares que pudieran suspender sus efectos aún de manera preventiva. De allí que considere el Juzgado que la respuesta al primer problema jurídico planteado, es que sí es posible por esta vía excepcional abordar el estudio de la decisión de U.G.P.P. de disminuir la mesada pensional del accionante, que fue tomada a través de un acto de ejecución, máxime cuando como se verá, tiene una afectación actual en los derechos fundamentales del demandante, que no amerita o da espera a la decisión del juez ordinario en el trámite de ejecución.

SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO:

Como se indicara con antelación, en el trámite de cumplimiento de un fallo judicial que ordenó la reliquidación de la pensión de sobrevivientes reconocida a la actora, para que se tuviera en cuenta el 75% del salario promedio devengado en los últimos nueve meses de servicios de su difunto esposo, señor Luis Carlos Marín Cruz, con la inclusión de la asignación básica, gastos de representación, prima técnica, remuneración por trabajo dominical o festivo y horas extras en jornada nocturna, lo que supondría una elevación de la mesada pensional, sin embargo, lo que hizo la U.G.P.P. fue reducir la mesada pensional.

Está demostrado que la U.G.P.P., realizó una nueva liquidación del IBL pensional, tomando en cuenta solo la asignación básica y las horas extras y a partir de ello, consideró en la resolución 028622 del 10 de diciembre de 2020 que este debía disminuirse, al punto que la mesada pensional inicialmente reconocida en \$769.690,09 en resolución 9231 del 30 de diciembre de 2005 a partir del 21 de noviembre de 2004, fue rebajada a la suma de \$728.110, con una incidencia

directa en las mesadas causadas desde entonces, lo que implicó que de percibir como mesada en el mes de noviembre y diciembre de 2020 la suma de \$1.558.430, la accionante pasara a recibir en enero de 2021, tan solo \$1.447.208,¹⁶, cuando se esperaría que para el nuevo año, incluso tendría que aumentar la mesada, en virtud del incremento anual de las pensiones.

Se considera por parte de este Despacho como Juez constitucional, que en este caso, la U.G.P.P. debió acudir al principio de favorabilidad en materia laboral, máxime cuando si la señora María Edilma Villada de Marín acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo fue para que su mesada pensional aumentara y no para que le disminuyera, por ende, si al hacer los cálculos con los parámetros dados en el fallo ordinario, la pensión tiende a disminuir, lo propio habría sido mantener las condiciones favorables en que se encontraba, especialmente porque en ese trámite ordinario no hubo demanda de reconvencción a través de la cual la U.G.P.P. buscara beneficiarse con el derecho a modificar la cuantía pensional en contra del afiliado.

Ahora bien, si de lo que se trataba era de que la U.G.P.P. buscaba modificar materialmente la situación jurídica de la accionante, no podía aprovechar el escenario del cumplimiento de la sentencia para disminuir o desmejorar el derecho pensional, pues en este caso lo que le correspondía era acudir al consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, conforme lo dispone la Ley 1437 de 2011 en el artículo 97 y de no obtener el consentimiento de la señora Villada de Marín, debía entonces acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho- lesividad. No haber procedido de esa manera, se convierte en una clara trasgresión del derecho al debido proceso administrativo de la aquí accionante, que deberá ser objeto de amparo, ordenando dejar sin efecto la modificación negativa de la cuantía pensional.

El asunto cobra mayor relevancia constitucional, pues se advierte también una amenaza del mínimo vital, ya que no se trata de una pensión cuantiosa, sino una que no supera los 1.5 SMLMV y a la que de tajo y sin consentimiento previo de su titular y sin mediar autorización judicial, se le redujeron \$111.222,41 y hasta más, si se toma en consideración que la mesada que percibía en el año 2020, debe ser objeto del incremento anual de las pensiones, que para este año se fijó en el 1.61%. Nótese que la accionante tiene comprometida esa mesada en el pago de unas obligaciones que ascienden a la suma de \$698.500 mensuales, junto con los gastos ordinarios propios de su manutención, afirmación última que se toma y estudia bajo los postulados de la buena fe y que además no fue controvertida o desmentida por la parte accionada.

Así las cosas, no hay duda acerca de la trasgresión de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al mínimo vital de la accionante, ocasionados por un actuar arbitrario de la U.G.P.P., frente a un sujeto de especial protección constitucional, quien habiendo acudido a las vías ordinarias en busca de mejorar su ingreso pensional, terminó saliendo favorecido con una decisión judicial hoy en firme, pero perjudicado materialmente con la ejecución de la misma por parte de la obligada a su cumplimiento, pues esta no sopesó los derechos de la actora y el principio de favorabilidad en materia laboral y terminó afectándolos de forma indebida.

Para amparar los derechos, se dispondrá que se deje sin efectos jurídicos la Resolución RDP 028622 del 10 de diciembre de 2020 de forma retroactiva y que se continúe con el pago de la mesada pensional de la accionante en cuantía de \$1.558.430.57 que tenía para el año 2020, junto con el incremento de ley para el año 2021 y siguientes.

Teniendo en cuenta que la controversia gira en torno al cumplimiento de una sentencia que constituye un título ejecutivo, el Juez natural y quien debe determinar el valor a pagar a la actora como mesada pensional, es el juez al que le corresponde la ejecución, por lo que se dará a este fallo efectos transitorios y la accionante deberá dentro de los 4 meses siguientes a la ejecutoria del mismo, iniciar el proceso ejecutivo para el cumplimiento de la sentencia ordinaria, so pena de que cesen los efectos de esta decisión.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Ibagué - Tolima**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso administrativo de la señora María Edilma Villada de Marín, conforme la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -U.GP.P.-, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, deje sin efectos jurídicos y de forma retroactiva, la Resolución No. RDP 028622 del 10 de diciembre de 2020, para en su lugar, continuar pagando la mesada pensional de la accionante María Edilma Villada de Marín que venía devengando en la suma de \$1.558.430,⁵⁷ para el año 2020, junto con el incremento de ley para el año 2021.

TERCERO: ADVERTIR a la parte accionante que deberá dentro de los 4 meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, iniciar el proceso ejecutivo para el cumplimiento del fallo ordinario que dispuso la reliquidación de su pensión de sobrevivientes, conforme lo establece el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

En caso de no instaurarse la demanda ejecutiva en el plazo señalado, cesarán los efectos de esta sentencia de tutela.

CUARTO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz en los términos indicados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Una vez notificado el presente fallo y, de no ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza

Firmado Por:

**DIANA CAROLINA MENDEZ BERNAL
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 3 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE**

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

Código de verificación:

93274ab578b4c1dd7d6210220c5c0275b0f5332a4d8ed8a7fc5afbc7a414790

Documento generado en 04/05/2021 03:15:14 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**