

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad



Magistrado Ponente: José Ignacio Madrigal Alzate

Medellín, diecinueve (19) de noviembre de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL-
DEMANDANTE	NORALBA CANO GARCÍA
DEMANDADO	UGPP
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01327 00
INSTANCIA	PRIMERA
DECISIÓN	NO REPONE

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición presentado por la parte demandante, en contra del auto del 9 de agosto de 2013, mediante el cual se inadmitió de la demanda.

ANTECEDENTES

La señora NORALBA CANO GARCÍA, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del Auto No. ADP 001676 del 31 de enero de 2013 NOT 055188 mediante el cual se remite al Municipio de MEDELLÍN, su petición de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente.

En consecuencia, solicita, a título de restablecimiento del derecho, se reconozca y pague la pensión de sobreviviente estipulada en la Ley 126 de 1985, a su favor, en calidad de beneficiaria de su cónyuge fallecido, señor Francisco Javier Sánchez Aguilar.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –LABORAL-
DEMANDANTE	NORALBA CANO GARCÍA
DEMANDADO	UGPP
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01327 00

AUTO RECURRIDO

El Despacho, por auto del 9 de agosto de 2013¹, inadmitió la demanda de la referencia, para que la parte actora aportara el acto administrativo definitivo, por considerar que el acto demandado tiene la entidad de un acto de trámite.

RECURSO DE REPOSICIÓN

La demandante presenta recurso de reposición² contra el auto que inadmite la demanda, en los términos que a continuación se exponen:

Considera que el acto administrativo demandado constituye un acto administrativo definitivo, pues dicho acto hace imposible continuar con la actuación frente a la UGPP.

Señala que el acto demandado no pretende establecer si se realizaron o no aportes a Cajanal, lo que hace es considerar que es incompetente y en consecuencia envía la petición al competente, esto es el Municipio de Medellín. Al respecto, manifiesta que:

“Precisamente, lo que se discute mediante este medio de control es que la UGPP es la competente para estudiar y reconocer la pensión especial de sobreviviente establecida en la ley 126 de 1985, y no puede exigirse por la entidad demandada que el empleador Municipio de Medellín hubiese realizado aportes a Cajanal, pues la norma que fundamenta el derecho, tiene unas características específicas y no lo exige...” –fl. 39-

Agrega que, considerar que el acto demandado es un acto de trámite y no un acto definitivo, excluiría al sujeto pasivo de la demanda, impidiendo así, adelantar el medio de control, frente al llamado a reconocer la pensión especial de sobreviviente establecida en la Ley 126 de 1985.

¹ Visible a folios 35 y 36.

² Folios 39 y siguientes.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –LABORAL-
DEMANDANTE	NORALBA CANO GARCÍA
DEMANDADO	UGPP
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01327 00

CONSIDERACIONES.

Considera la parte actora, que el acto demandado es un acto definitivo, en tanto hace imposible continuar con el trámite ante la UGPP.

Para el Despacho, el Auto No. ADP 001676 del 31 de enero de 2013 NOT 055188³ mediante el cual se remite la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor de la hoy demandante, al Municipio de MEDELLÍN, no constituye acto definitivo susceptible de control judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que no se repondrá el auto que inadmite la demanda, por las razones que a continuación se exponen:

1.- Actos administrativos de trámite y actos administrativos definitivos.

El artículo 43 del C.P.A.C.A., que define los actos administrativos definitivos, dispone:

“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación”

Entiende este Despacho, que los actos administrativos definitivos constituyen manifestaciones de la administración que tienen efectos en el exterior del aparato administrativo, mientras que los actos de trámite no operan hacia el exterior, éstos, constituyen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto administrativo, son actos de impulso de la actuación administrativa.

“La doctrina en materia administrativa, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos

³ Visible a folio 32.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –LABORAL-
DEMANDANTE	NORALBA CANO GARCÍA
DEMANDADO	UGPP
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01327 00

son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.”⁴

Sobre el asunto que se discute, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han coincidido en afirmar que:

“(…) los actos de trámite son los que se “encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas”⁵. Es por tanto que “no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo”⁶.

Por el contrario, los actos definitivos o principales son los que contienen la decisión propiamente dicha, o como lo establece el inciso final del artículo 50 del C.C.A., “son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”. En otras palabras, y tal como lo advierte la norma citada, un “acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta”⁷. Sólo en este caso tales actos serían enjuiciables.”⁸

En efecto, los actos administrativos definitivos contienen la manifestación unilateral de la voluntad de la administración, mediante los cuales se culminan los procedimientos o actuaciones administrativas que han sido iniciadas en virtud de una petición, en cumplimiento de un deber legal o de oficio por la administración y que resuelven de fondo la cuestión, en forma favorable o desfavorable a los intereses de los administrados.

Por medio de los actos definitivos, la administración **“crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto,**

⁴ Sánchez, Carlos Ariel. Acto Administrativo. Teoría General. Tercera Edición. Legis. Bogotá. 2004.

⁵ Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P Mauricio González Cuervo.

⁷ Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 7 de febrero de 2013. Radicación No. 11001-03-28-000-2010-00031-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –LABORAL-
DEMANDANTE	NORALBA CANO GARCÍA
DEMANDADO	UGPP
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01327 00

*reconociendo derechos, imponiendo cargas, etc., a través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra: reposición, apelación o queja”.*⁹ (Negritas y subrayas fuera del texto original)

2.- Caso concreto

De acuerdo con los argumentos de disenso expuestos por la parte actora en el recurso de reposición, el Auto No. ADP 001676 del 31 de enero de 2013 NOT 055188 mediante el cual se remite la solicitud al Municipio de MEDELLÍN, constituye un acto administrativo definitivo, en tanto, es imposible continuar la actuación frente a la UGPP, cumpliéndose así con uno de los supuestos del artículo 43 del C.P.A.C.A.

El Despacho no comparte esa apreciación por los argumentos legales, doctrinarios y jurisprudenciales referidos, pues el acto demandado no resuelve la petición o asunto de fondo que requiere la hoy actora, cual es, el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a su favor. El acto demandado se limita a enviar la solicitud a la entidad que la UGPP, considera competente, para que sea la que resuelva el asunto de fondo.

El acto demandado que dispone la remisión de la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez post mortem y la sustitución de la misma, es un acto de mero trámite, porque no decide en forma directa ni indirecta el fondo del asunto, esto es, no reconoce ni niega la pensión y tampoco hace imposible continuar el trámite de la solicitud, pues el trámite de la solicitud continuará en el Municipio de Medellín, entidad que la UGPP, estimó como competente para definir el asunto.

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del nueve (9) de diciembre de (2011). Radicado: 11001-03-26-000-2001-00030-01(20410). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –LABORAL-
DEMANDANTE	NORALBA CANO GARCÍA
DEMANDADO	UGPP
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01327 00

Además, es posible que entre las dos entidades se suscite un conflicto de competencias administrativas, en cuyo evento corresponderá resolver al Consejo de Estado –Sala de Consulta y Servicio Civil¹⁰-, cuál de las dos entidades es la competente para resolver sobre el derecho que reclama la demandante.

Si bien es cierto, el Auto No. ADP 001676 del 31 de enero de 2013 NOT 055188 mediante el cual se remite la solicitud al Municipio de MEDELLÍN, no permite continuar la actuación frente a la UGPP, no es menos cierto que la petición de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a favor de la señora Noralba Cano García, sigue su trámite, pero ahora, en cabeza del Municipio de Medellín.

Ahora, si la parte demandante considera que la UGPP, es la entidad competente para resolver la petición referida, puede proponer sus argumentos ante la Entidad que recibió el expediente administrativo

No puede pretender la actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho discutir “... que la UGPP es la competente para estudiar y reconocer la pensión...”¹¹ y exigir además de la nulidad del acto demandado, que se ordene a la demandada, el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a favor de la señora Noralba Cano García, cuando la entidad no ha tenido la oportunidad de emitir pronunciamiento o decisión alguna sobre el fondo del asunto en virtud de la remisión que hizo al Municipio de Medellín.

De conformidad con los argumentos expuestos, el Despacho confirmará el auto recurrido del 9 de agosto de 2013, mediante el cual se inadmitió la demanda, propuesta por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por la señora Noralba Cano García en contra de la UGPP.

¹⁰ Ello de conformidad con el numeral 10 de artículo 112 del C.P.A.C.A.

¹¹ Folio 39.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO -LABORAL-
DEMANDANTE	NORALBA CANO GARCÍA
DEMANDADO	UGPP
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01327 00

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO.- NO REPONER el auto del 9 de agosto de 2013, mediante el cual se inadmitió la demanda.

SEGUNDO.- Ejecutoriado el presente auto, continúese adelante con el trámite del proceso

NOTIFÍQUESE

**JOSÉ IGNACIO MADRIGAL ALZATE
MAGISTRADO**