



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, siete (7) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 007 2017 00191 01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: GLORIA PINZÓN ACOSTA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por el apoderado de la parte actora, contra el AUTO del 31 de enero de 2019, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial, mediante el cual declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda¹.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, con el fin de obtener la nulidad parcial de la Resolución No. VPB 23810 del 2 de junio de 2016², mediante la cual se revocó la Resolución No. GNR 5863 del 8 de enero de 2016³, y se reliquidó la pensión de vejez.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento, la parte actora solicitó la reliquidación, indexación y pago del retroactivo de una pensión de vejez conforme a la Ley 33 de 1985, con el 75% del promedio de la asignación básica y todo lo devengado en el último año de servicios.

Repartida la demanda le correspondió su conocimiento al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio, el cual mediante auto del 31 de enero de 2019 en audiencia inicial, declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda.

¹ Fls.113 a 115.

² Fls.35 a 39.

³ Fls.27 a 30.

En dicha providencia, frente a la ineptitud de la demanda, que es el tema central de alzada, el *a quo* indicó que consideraba relevante la demanda de todos los actos administrativos que tuvieran relación con el derecho reclamado, dado que si se declara la nulidad de la Resolución No. VPB 23810 del 2 de junio de 2015, quedarían vigentes los no demandados, ocasionando una contradicción que generaría a la entidad demandada incertidumbre de la manera como debería proseguir.

Fue insistente en indicar que tal situación "*dificulta el análisis de legalidad de la resolución acusada, pues en el evento de que decretara su nulidad por este hecho, quedarían vigentes los demás actos administrativos señalados como omitidos por este Despacho, de manera que no podría válidamente emitirse juicio alguno frente a la ausencia de proposición jurídica necesaria para definir adecuadamente la pretensión de nulidad*".

Frente a esta decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, argumentando que la tesis aplicada por el despacho, es decir, la presentación de todos los actos administrativos, incluido el que reconoce el derecho, fue acogida por el Consejo de Estado hasta el año 2009 aproximadamente, y a partir allí ha venido aplicando el principio de la supremacía del derecho sustancial sobre las formas. Adujo que demandó únicamente la Resolución No. 23810 VPB del 2 de junio de 2016, pues ese acto "*si bien revoca la que se acusó, la que se acusó se aparta de la vida jurídica, no tiene ninguna validez, sería inocuo demandarla, a su vez la misma resolución le reconoce el derecho, dice ... numeral segundo 'reliquidar la pensión' contiene la voluntad de la administración, en consecuencia, esta resolución como niega las pretensiones reconoce el derecho parcialmente a mi representada y revoca la resolución anterior, en consecuencia es un acto administrativo autónomo que procede su acusación sin necesidad de demandar*".

En la misma audiencia inicial la *a quo* concedió el recurso de apelación, correspondiendo por reparto al despacho sustanciador según acta visible a folio 2 del cuaderno de segunda instancia.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 180, numeral 6º, inciso final del C.P.A.C.A., esta sala es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico que debe abordar la sala en este momento procesal, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a establecer si hay lugar a confirmar o revocar el auto que declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en este asunto, por cuanto la actora no demandó todos los actos administrativos que le han reconocido y liquidado su pensión de vejez.

III. Tesis:

La respuesta al problema jurídico planteado es revocar el auto apelado, toda vez que el acto administrativo demandado es definitivo, ya que con él finalizó el procedimiento administrativo adelantado por la accionante a efectos de conseguir la reliquidación de su pensión de vejez, y sobre tal asunto, el acto acusado resolvió de fondo, modificando la situación jurídica de la mesada pensional, por lo tanto, es susceptible de ser demandado, y no requiere que se demande la pluralidad de declaraciones anteriores a éste.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

Para analizar el caso que nos ocupa, considera la sala que es necesario recordar la clasificación de los actos administrativos según su contenido, que conforme al Consejo de Estado "*Son **actos de trámite o preparatorios**, los actos preliminares que toma la Administración para adoptar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un determinado asunto. Son **actos definitivos o principales**, los actos administrativos que en términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una determinada actuación y son **actos de ejecución**, aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa*"⁴.

En efecto, la definición positiva del acto definitivo está relacionada con aquella manifestación de la voluntad de la administración que decide directa o indirectamente el fondo del asunto o hace imposible continuar la actuación. De modo que, los actos susceptibles de control judicial por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo son todos aquellos que contengan la "*manifestación de voluntad*⁵ *general o eventualmente, concreta o específica, unilateral*⁶ *de quienes ejercen funciones*

⁴ Consejo de Estado. Subsección B. auto del 16 de octubre de 2018. Cp. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 050012333000 2017 01025 01.

⁵ "*En palabras del Tratadista Luciano Parejo Alonso, "toda manifestación de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una AP en ejercicio de una potestad administrativa"*

⁶ "*El Tratadista Jaime Orlando Santofimio, señala que es unilateral porque proviene exclusivamente por una sola vía, que para tal efecto es de la Administración. En el texto, Acto Administrativo publicado por la Escuela*

administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones⁷ o situaciones jurídicas subjetivas⁸". De lo anterior, para reconocer si estamos en presencia de un acto administrativo definitivo, se deberá verificar si aquel tiene la fuerza para concluir un procedimiento administrativo o tiene la capacidad de afectar un derecho o interés que afecten o alteren situaciones jurídicas.

Así las cosas, corresponde verificar si la Resolución No. VPB 23810 del 2 de junio de 2016, la cual fue demandada por la parte actora, corresponde a un acto administrativo de carácter definitivo, y por lo tanto, pasible de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de manera individual y autónoma.

Según se observa en el *sub-judice*, la parte actora mediante petición del 12 de noviembre de 2015, solicitó a la Administradora Colombiana de Pensiones que le reliquidara su pensión de vejez conforme a la Ley 33 de 1985 con el 75% de los salarios y primas de toda especie devengados en el último año de servicio o en los últimos 10 años.

Posteriormente, mediante Resolución No. GNR 5863 del 8 de enero de 2016, Colpensiones negó la solicitud de reliquidación de la pensión de vejez, contra la cual, mediante apoderado judicial, interpuso recurso de apelación, insistiendo en que se le reliquidara la pensión de vejez de conformidad con el 75% de todos los factores devengados en el último año de servicio.

Consecuencia de lo anterior, se expidió la Resolución No. VPB 23810 del 2 de junio de 2016 único acto demandado, mediante la cual se revocó en todas sus partes el acto administrativo atrás referido, y procedió a reliquidar la pensión de la demandante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, es decir, con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años al reconocimiento de la pensión de vejez.

De allí se puede concluir que, este acto administrativo modificó la situación jurídica de la parte actora, pues tomó una decisión concreta frente al monto de su mesada pensional, lo que sin duda resuelve de fondo la solicitud de la administrada, consistente en que se revocara el acto que le negó la reliquidación de su pensión y que ésta se efectuara en los términos plasmados en su solicitud.

Judicial Lara Bonilla, se dice que "el acto administrativo unilateral sometido al control jurisdiccional, es el acto jurídico que al manifestar la voluntad de la Administración está destinado a producir efectos en derecho, pues contiene una decisión de naturaleza administrativa"

⁷ "Conclusión obtenida de la lectura que sobre la Teoría del Acto Jurídico trata diferentes autores como Bonnecasse, Baudry Lacantinerie, Borja Soriano, Eduardo García De Enterría, Jaime Orlando Santofimio, Jaime Vidal Perdomo".

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "A", consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), auto de 6 de agosto de 2015, radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13).

Adicionalmente, es claro que este acto puso fin al procedimiento administrativo, ya que contra aquel no procedía recurso alguno, y tal como lo manifestó la entidad pública en el artículo séptimo de la resolución demandada, "*con la presente queda agotada la vía gubernativa*", luego es claro que a partir de allí se hizo imposible continuar con la actuación.

Contrario a lo afirmado por el *a quo*, en el caso analizado, para la sala no se requiere que la parte actora demande todos los actos administrativos anteriores al acto demandado, pues éste, es un verdadero acto administrativo definitivo, toda vez que con aquel finalizó el procedimiento administrativo de solicitud de reliquidación de pensión y la resolvió de fondo, modificando particular y concretamente la situación jurídica de la mesada pensional, pues reliquidó la pensión, aunque no como lo quería la demandante y ello precisamente la motivó a acudir a la judicial.

Luego, no tiene sentido que la parte actora dirija sus pretensiones de nulidad contra la Resolución No. GNR 5863 del 8 de junio de 2016, ya que por voluntad de la misma administración aquella se encuentra por fuera del mundo jurídico, es decir, no produce ningún efecto jurídico frente a la prestación económica de la demandante, precisamente porque fue revocada, por lo tanto, en el evento en que se acceda o se deniegue la pretensión de nulidad respecto de la Resolución objeto de demanda, la situación jurídica de ese acto revocado no va a cambiar.

En relación con los otros actos anunciados en la demanda, como el que reconoció la pensión de vejez, el que ordenó la inclusión en nómina y el que reliquidó en una primera oportunidad la mesada pensional, no requieren ser demandados, toda vez que la Resolución No. VPB 23810 del 2 de junio de 2016, se erige como un acto administrativo particular, concreto y positivo de naturaleza definitiva, y por ende, con la autonomía suficiente para ser enjuiciado ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin la necesidad de traer al debate de legalidad a esa pluralidad de actos, pues con el último acto proferido en relación con el derecho pensional, los anteriores se entienden modificados y el derecho subjetivo a la situación jurídica del beneficiario de la pensión, se rige por ese último acto y no por los anteriores.

Así las cosas, en el evento que se declare la nulidad del acto demandado, no es cierto que se genere un conflicto porque los anteriores actos no sean anulados.

Por todo lo anterior, se revocará la decisión apelada, que declaró probada la excepción previa de inepta demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

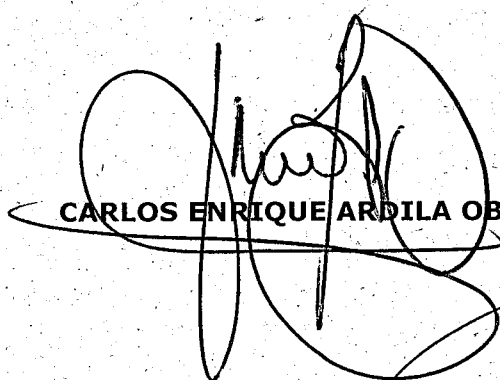
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

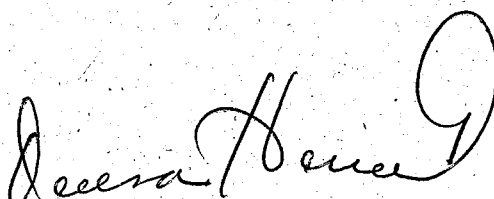
PRIMERO: **REVOCAR** el auto del 31 de enero de 2019, que declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

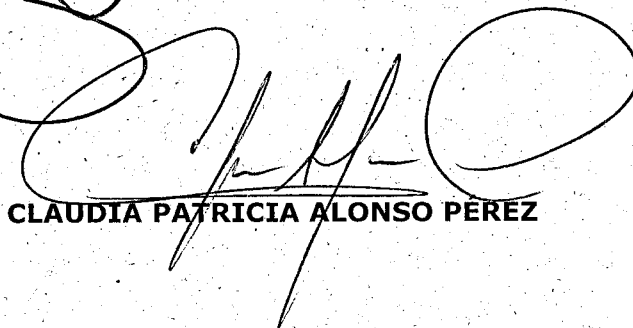
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el 7 de marzo de 2019, según acta No. 015.



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ