

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta Sala Quinta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, enero veintisiete (27) de dos mil veintiuno (2021).

RADICACIÓN: 50001333300620160001701
DEMANDANTE: LILIA ÁVILA ARDILA
DEMANDADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado en la audiencia inicial del 30 de mayo de 2017, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual dejó sin valor y efecto todo lo actuado dentro del proceso, desde el auto admisorio del 08 de abril de 2016, y rechazó la demanda.

ANTECEDENTES

La señora **LILIA ÁVILA ARDILA**, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solicitó declarar la nulidad de los Oficios SAL-51428 (PQR 61160, RAD ENT 68548) del 5 de junio de 2013, SAL-92588 (PQR 69060, RAD ENT 118813) del 17 de septiembre de 2013 y SAL-123413 (PQR 74886, RAD ENT 157331) del 3 de diciembre de 2013, a través de los cuales se da aparente respuesta a las solicitudes de reconocimiento y pago de pensión de invalidez por riesgo laboral (antes profesional) presentadas por la señora LILIA AVILA ARDILA, devolviendo los documentos presentados y negándose a aceptar la ocurrencia de dicho derecho cierto e indiscutible.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se ordene a la entidad demandada reconocer y pagar a su favor la pensión de invalidez por riesgo

laboral, antes profesional (artículo 9 y 10 de la Ley 776 de 2002), de manera retroactiva a la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral, esto es, desde el 12 de junio de 2012; que la misma sea reajustada con base en la variación porcentual del índice de precios al consumidor IPC certificado por el DANE para los años 2012 y hasta cuando su pago se verifique, a fin de que se mantengan su poder adquisitivo constante, conforme con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, así como el pago de un interés moratorio igual al que rige para el impuesto de renta y complementarios en proporción a la duración de la mora, según lo prescrito en el artículo 1 de la Ley 776 de 2002.

Adicionalmente, solicitó el reconocimiento y pago de una indemnización por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante pasado, por la suma de setenta y seis millones quinientos ochenta y ocho mil quinientos cuarenta y ocho pesos (\$76.588.548,00); en la modalidad de lucro cesante futuro, aquella suma de dinero que corresponda a las mesadas pensionales que se causen o llegaren a causar con posterioridad a la presentación de la demanda y hasta cuando tenga derecho con ocasión del reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo laboral (antes profesional) a la cual tiene derecho la demandante y/o sus herederos; en la modalidad de daño moral subjetivado (*pretium doloris*), en calidad de pretensión principal, a una indemnización por una suma equivalente a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (50 SMLMV), entre otras declaraciones indemnizatorias.

La demanda fue instaurada inicialmente ante los Juzgados Laborales del Circuito, el 14 de enero de 2014 (fl. 102 C 1), correspondiéndole por reparto al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Villavicencio; luego de surtir el trámite correspondiente mediante auto del 30 de noviembre de 2015 (fls. 218 a 220 C 1), se decretó la nulidad de lo actuado por falta de jurisdicción y se ordenó remitir el expediente a la oficina de apoyo judicial, para que fuera repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito.

El asunto se asignó por reparto al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, el cual luego de conceder un término a la parte

actora para que adecuara la demanda a las exigencias del CPACA, mediante auto del 08 de abril de 2016 la admitió y dispuso imprimirle el trámite correspondiente (fl. 86 y 87 C 1).

Luego de surtirse el contradictorio, por auto del 30 de enero de 2017 se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial (fl. 359 C 1), la que se llevó a cabo el 30 de mayo de 2017 (fls. 360 y 361 C 1).

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

En el curso de la audiencia inicial celebrada el 30 de mayo de 2017, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en la etapa de saneamiento dejó sin valor y efecto todo lo actuado dentro del proceso, desde el auto admisorio del 08 de abril de 2016, y rechazó la demanda.

Indicó, que dentro del presente asunto se está solicitando la nulidad de los oficios Nos. SAL-51428 del 05 de junio de 2013, SAL-92588 del 17 de septiembre de 2013 y SAL-123413 del 03 de diciembre de 2013, a través de los cuales POSITIVA COMPANIA DE SEGUROS S.A., dio respuesta a las peticiones presentadas por la demandante con el fin de obtener el reconocimiento de su pensión de invalidez por riesgo laboral, los cuales, a su juicio, no son actos administrativos definitivos sino meros actos de tramite.

Señaló, que el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., define los actos definitivos y en los oficios acusados, la entidad demandada no tomó ninguna decisión definitiva o de fondo respecto de la solicitud de pensión de invalidez por riesgo laboral presentada por la demandante; por el contrario, en los oficios Nos. SAL-51428 del 05 de junio de 2013 y SAL-92588 del 17 de septiembre de 2013, se limitó a informarle cuáles eran los documentos que debía aportar para iniciar el estudio de su petición, así como la dirección en donde debía radicarlos en forma personal, y en el oficio No. SAL-123413 del 03 de diciembre de 2013, reiteró la respuesta dada a través del último oficio enunciado.

Explicó, que la finalidad de tales oficios era darle trámite a la petición elevada por la demandante y recaudar la documentación necesaria para adoptar una decisión de fondo, que podía emitirse aunque la prenombrada no aportara la documentación solicitada, caso en el cual, de considerarlo procedente, hubiera podido negar la pensión solicitada por no haber acreditado el cumplimiento de los requisitos legales y, concluyó el *a quo*, que los oficios acusados no son actos administrativos, porque no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta y tampoco definen o concluyen un procedimiento administrativo, por lo tanto se trata de unos actos de trámite no susceptibles de control jurisdiccional, que además no impiden continuar la actuación administrativa.

Por lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 169 del CPACA, infirió que no había lugar a admitir la demanda, como se hizo a través del auto de fecha 08 de abril de 2016, sino que en su lugar debió rechazarse la misma de plano.

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado de la parte actora interpuso recurso de alzada contra dicha determinación, indicando que, contrario a lo manifestado por el *a quo* en relación con los oficios SAL-51428 del 5 de junio de 2013, SAL-92588 del 17 de septiembre de 2013 y SAL-123413 del 3 de diciembre de 2013, al señalar que son meros actos de trámite, ello no es así, toda vez que con ellos se dio respuesta a un derecho de petición en donde se reclamaba el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez por riesgo laboral.

Refirió que, si bien la entidad demandada aduce la falta de cumplimiento de unos requisitos formales, ello no es óbice para decir que hay una manifestación expresa de la voluntad de la administración, tan es así que, la misma entidad demandada al contestar la demanda manifestó que no existía ningún derecho de la aquí actora al reconocimiento y pago de la pensión, pero conforme con el traslado de las excepciones ya hizo un pronunciamiento donde reconoce tal situación.

Insistió en que los actos son definitivos y no de mero trámite como asevera el *a quo*, toda vez que con ellos se negó el reconocimiento tácitamente de la pensión de invalidez deprecada.

Advirtió, que admitir que son actos de trámite en un momento dado implicaría que hasta el momento en que se presentó la demanda habría un acto administrativo ficto, porque la entidad a pesar del tiempo jamás se pronunció concretamente, pues, antes de la contestación de la demanda no lo había hecho, sino que después de contestada la demanda se dio el reconocimiento pensional, razón por la cual no es pertinente y conducente rechazar la demanda, dado que esos actos administrativos eran los que se tenían hasta momento con la expresión de la voluntad de la entidad.

En los anteriores términos, solicitó que se revoque la decisión y, en su lugar, se disponga continuar con el trámite procesal respectivo, toda vez que, de no hacerlo, se estaría colaborando para que la administración actuase indebidamente, como hasta el momento lo ha venido haciendo.

CONSIDERACIONES:

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del CPACA., esta Colegiatura es competente para decidir el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que rechaza la demanda, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 243 *ibídem*.

De los argumentos expuestos por el juzgado de primera instancia y los reparos esgrimidos en el recurso de alzada, el problema jurídico a resolver consiste en establecer si el auto que rechazó la demanda se encuentra ajustado a derecho, al considerar que los actos demandados, por ser de trámite, no son susceptibles de control jurisdiccional o, si, como sostiene el recurrente, si son definitivos, al haber negado el reconocimiento tácitamente de la pensión de invalidez deprecada.

Con miras a resolver el interrogante planteado, se advierte que, el artículo 43 del CPACA señala:

“ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. *Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”*

Por su parte, el numeral 3º del artículo 169 del estatuto en comento prevé que se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos *“Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

En ese sentido se tiene que, los actos administrativos definitivos y que son objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional, son aquellos que ponen término a una determinada actuación administrativa y, por tanto, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, en tanto que los actos de trámite o también llamados preparatorios, son las actuaciones preliminares que produce la administración para una posterior decisión definitiva sobre el fondo de un asunto, que no crean, extinguen o modifican derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan los intereses jurídicos de los administrados, razón por la cual no son enjuiciables, salvo que sean de aquellos que hagan imposible continuar con la actuación administrativa.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha referido:

*“En ese contexto normativo, se advierte **que únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de modo tal que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones. Bajo ésta premisa, cualquier discusión acerca de la legalidad de las decisiones censuradas puede ser calificada de improcedente, en consideración a que se trata de actos que solamente impulsan la actuación administrativa, o lo que es lo mismo, impulsan el trámite propio de la decisión que ha de tomarse posteriormente, es decir, se trata de actos***

administrativos de trámite, los que por expresa disposición legal no son susceptibles de control judicial.”¹

Paralelamente con lo anterior, conviene recordar que el canon 207 del CPACA dispone que *“Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.”*

Sobre el particular el H. Consejo de Estado, al estudiar el principio de legalidad en la potestad jurisdiccional para dejar sin valor ni efecto las providencias proferidas, en sentencia del 13 de octubre de 2016², señaló:

“De esta manera, el principio de legalidad impide que las autoridades administrativas y judiciales actúen por fuera de los poderes y deberes que la ley les impone, constituyendo así un principio rector del ejercicio de aquéllos, que pregona la supremacía del derecho con la sujeción de todas las personas y entidades al ordenamiento jurídico positivo.

Así, no cabe duda de que en el plano del proceso judicial dicho principio implicaría una predeterminación de las reglas procesales y la estricta observancia de las mismas para por las partes, los intervinientes y la autoridad que lo dirige, cuya actuación no puede en modo alguno apartarse de dichas reglas, so pena de quebrantar las garantías del debido proceso, además de desconocer el carácter vinculante de las providencias judiciales, una vez ejecutoriadas, en contribución a la eficacia del ordenamiento jurídico.

En todo caso, ese carácter vinculante no excluye la posibilidad de controvertir las decisiones judiciales mediante los medios de impugnación legalmente establecidos, y de modificarlas en sede de los mismos.

Igualmente y aunque, en principio, no existen excepciones en la aplicación del principio de legalidad, el despliegue de funciones o actuaciones judiciales carentes de respaldo en el ordenamiento positivo constituye una extralimitación de las funciones asignadas, el carácter vinculante no puede conducir a que las decisiones ejecutoriadas aten al juez “ cuando quedan desligadas del conjunto totalitario del procedimiento, en cuanto los efectos de ellas mal pueden tender a la consecución del acto

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. CP María Elizabeth García González, providencia de 9 de febrero de 2017, Radicación no. 25000-23-41-000-2016-01542- 01.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Radicación número: 47001-23-33-000-2013-90066-01(21901).

*jurisdiccional que ha de constituir el fin del proceso, rompiendo, por lo tanto, su unidad*³.

Así, el juez sólo podía apartarse de lo decidido en un auto interlocutorio si es la ley la que establece un mecanismo para ello o si la conclusión de la sentencia no armoniza con la decisión previa.

Ello además se matiza por la revolución que ha sufrido el derecho, en cuanto la confrontación entre los ordenamientos positivos y las innovaciones sociales muestran que el postulado de justicia no siempre se logra a través de la exégesis, sino que muchas de las veces requiere de la interpretación normativa hecha por el juez para modular la rigidez de la ley de cara a principios del sistema jurídico.

*Más allá de eso, la Corte Suprema de Justicia ha establecido por vía jurisprudencial una excepción fundada en que **los autos manifiestamente ilegales no cobran ejecutoria y por consiguiente no atan al juez***⁴.

*Dicho criterio, por supuesto, debe obedecer a condiciones eminentemente restrictivas, para que el operador jurídico no resulte modificando situaciones jurídicas constituidas de buena fe respecto de terceros, con fundamento en providencias judiciales, ni desconociendo normas de orden público como tampoco el principio de preclusión de las etapas procesales*⁵.

*Por tanto, la aplicación de esa figura supone estar frente a una decisión manifiestamente ilegal, que represente una grave amenaza del orden jurídico y siempre que la rectificación se lleve a cabo observando un término prudencial que permita establecer una relación de inmediatez entre el supuesto auto ilegal y el que tiene como propósito enmendarlo*⁶.

En ese contexto se tiene que en el asunto *sub judice* se demanda la legalidad de los Oficios Nos. SAL-51428 del 05 de junio de 2013, SAL-92588 del 17 de septiembre de 2013 y SAL-123413 del 03 de diciembre de 2013, a través de los cuales POSITIVA COMPANIA DE SEGUROS S.A., dio respuesta a las peticiones presentadas por la demandante con el fin de obtener el reconocimiento de su pensión de invalidez por riesgo laboral.

Así, se observa que a través del Oficio SAL-51428 del 05 de junio de 2013, la entidad demandada mencionó que para dar trámite a la solicitud

³ M.M.H., *Curso de Derecho Procesal Civil, P. General, Página 454.*

⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de junio 28 de 1979 M.P.A.O.B.; Sentencia No. 286 del 23 de Julio de 1987 M.P.H.G.U.; Auto No. 122 del 16 de junio de 1999 M.P.C.E.J.S.; Sentencia 096 del 24 de mayo de 2001 M.P.S.F.T.B., entre muchas otras.

⁵ T-519 de 2005

⁶ T-1274 de 2005

impetrada se debían aportar unos documentos, adjuntando con la respuesta los formatos requeridos.

De igual manera, se colige que en el Oficio SAL-92588 del 17 de septiembre de 2013, la entidad le informa que el derecho de petición no es el medio expedito para realizar la solicitud de reconocimiento pensional; además que la documentación aportada es incompleta y le brinda información sobre las incapacidades temporales.

Finalmente, a través del Oficio SAL-123413 del 03 de diciembre de 2013, la entidad reitera la respuesta dada en Oficio SAL-92588 del 17 de septiembre de 2013 y le informa que una vez allegue la documentación se entregará el caso a un abogado de reparto para proyectar respuesta y decidir de fondo.

En ese orden, cabe advertir que los actos relacionados, como acertadamente lo concluyó el *a quo*, son meros actos formales o de trámite que no son pasibles de control por parte de esta jurisdicción, dado que no resuelven de forma definitiva o de fondo una controversia, es decir, no crean, modifican o extinguen una situación jurídica determinada, comoquiera que en los mismos no se señaló expresamente si la demandante tenía derecho o no al reconocimiento pensional, sino que se le indicó e insistió la documentación que debía aportar con tal propósito y abrir el trámite correspondiente.

En conclusión, esta Corporación confirmará la decisión tomada en primera instancia, pues, en efecto, los actos demandados no son susceptibles de control judicial y, lo propio, era disponer el rechazo de la demanda, a pesar de que *ab initio* se haya dado trámite a la misma.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta⁷ Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

⁷ Según Acuerdo CSJMEA21-10 del 14 de enero de 2021

PRIMERO: CONFIRMAR el auto dictado en audiencia inicial llevada a cabo el 30 de mayo de 2017, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que dejó sin valor y efecto todo lo actuado dentro del proceso, desde el auto admisorio del 08 de abril de 2016, y rechazó el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por la señora **LILIA ÁVILA ARDILA** contra **POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.**, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, regresen las diligencias al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta:

Hector Enrique Rey Moreno
Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del Meta

NELCY VARGAS TOVAR
Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del Meta

Claudia Patricia Alonso Perez Oralidad
Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del Meta

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:

82d6328c3eaeafa523a0a7b44112c12c78ef97db489f2b9bfb6833340ed05e08
Documento firmado electrónicamente en 02-02-2021

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>