



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

Tunja, **27 ENE 2017**

**DEMANDANTE: ELECTRIFICADORA DE SANTANDER
S.A.E.S.P**

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SANTANA

RADICACIÓN: 150013333011201500079-00

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
DEL DERECHO**

ASUNTO A RESOLVER:

Agotadas las etapas procesales previstas en los artículos 180 y 181, inciso final de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, se procede a dictar **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en el medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES:

1.1.- La demanda y la tesis del demandante (fl.3-10).

La **Electrificadora de Santander S.A.E.S.P.**, a través de apoderado judicial, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en contra del Municipio de Santana.

Solicitó la entidad demandante la declaratoria de nulidad del Oficio No. 470 de 26 de agosto de 2014, expedido por el Alcalde del Municipio de Santana, mediante el cual se formularon objeciones a la cuenta de cobro radicada el 25 de agosto de 2014 (fl. 11).

A título de restablecimiento de derecho, reclamó el reconocimiento y pago de unas sumas de dinero, por concepto de cuotas partes pensionales causadas por la concurrencia en el pago de la pensión del señor Luis Francisco Hernández, de indexación y de intereses moratorios causados en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, con fecha de corte a 28 de febrero de 2015.

Así mismo, pidió que se ordene al Municipio de Santana continuar pagando oportunamente las cuotas partes con las que debe contribuir para el pago de la mesada pensional del señor Luis Francisco Hernández.

Para la accionante, no es viable aplicar en forma retroactiva la prescripción contenida en el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, para efectos de extinguir la obligación derivada del pago de las cuotas partes pensionales que están a cargo del Municipio de Santana, pues con ello se viola el principio de favorabilidad que se deriva del artículo 29 de la Constitución Política, dado que la norma solamente opera a partir de su vigencia, por ser la primera disposición legal que reguló el tema.

1.2.- Contestación y tesis de la demandada (fl.115-126):

El Municipio de Santana se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando que no hay lugar al pago de las cuotas partes pensionales que se reclaman, bajo las siguientes excepciones: **i)** no se corrió el correspondiente traslado al Municipio de Santana, antes de emitir la resolución definitiva de reconocimiento pensional del extrabajador, **ii)** existió indebida presentación de las cuentas de cobro y **iii)** operó el fenómeno de la prescripción sobre las cuotas no reclamadas oportunamente.

1.3.- Alegatos de conclusión:

En el término de traslado para alegaciones finales (f. 182), las partes se pronunciaron en los siguientes términos:

- **Parte demandante (fl.245-246):**

Indicó que la negativa del ente territorial de pagar la obligación exigida, desconoce las normas que establecen que la entidad pagadora de una pensión está legitimada para recuperar la cuota parte pensional a cargo de otra entidad, a saber, Decretos 1848 de 1969 (art.83-num. 3º) y 2709 de 1994 (art.11), y Leyes 33 de 1985 (art.2º) y 1066 de 2006 (art.4º).

Teniendo en cuenta el carácter legal y el contenido crediticio de las cuotas partes pensionales, resalta que las pruebas legalmente incorporadas al proceso, acreditan la existencia y cuantía de la obligación a cargo de la entidad demandada. Por último, reitera su argumento relativo a la irretroactividad de la prescripción establecida en el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006.

- **Parte demandada (fl.247-249):**

Insiste en que la Electrificadora de Santander no le dio el correspondiente traslado del proyecto de reconocimiento pensional y menos aún de la sustitución, siendo este un requisito previo para constituir la obligación del Municipio como cuotapartista, conforme lo exige el artículo 2º de la Ley 33 de 1985.

Precisa que no se puede predicar la legalidad del acto de reconocimiento pensional, por cuanto la entidad territorial no lo ha podido objetar o aceptar.

Finalmente, aduce que si hay lugar a declarar la prescripción de los derechos reclamados, ésta debe ser contabilizada teniendo en cuenta la petición de fecha 14 de agosto de 2014, y no las demás reclamaciones realizadas por la ESSA, ya que no fueron realizadas en debida forma, sin embargo, líneas adelante, señala que *"ni siquiera esta última petición fue realizada conforme la Ley 33 de 1985 ni el procedimiento para el cobro, por lo que también carece de eficacia"*

El Agente del **Ministerio Público** se abstuvo de emitir concepto.

II. CONSIDERACIONES:

2.1.- Cuestión previa:

Correspondería a este Despacho examinar la legalidad del oficio No. 470 de 26 de agosto de 2016, mediante el cual el Municipio de Santana decidió no aceptar la liquidación de cuotas partes pensionales presentada por la Electrificadora de Santander S.A.E.S.P, correspondientes a la pensión reconocida al señor Luis Francisco Hernández sustituida a la señora Gilma Blanco de Hernández, no obstante, al revisar de manera detallada el alcance del Oficio No. 470 enjuiciado, se advierte en esta instancia que la demanda fue formulada acudiendo a una indebida individualización del acto acusado, tal como se pasa a explicar.

2.2. De la naturaleza del acto administrativo demandado.

Sea lo primero señalar que en el presente asunto la Electrificadora de Santander S.A.E.S.P. pretende que se declare la nulidad del Oficio No. 470 del 26 de agosto de 2014 dirigido a la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P. y suscrito por el Alcalde Municipal de Santana, en el cual se señala de manera difusa que se objeta la cuenta de cobro presentada por la ESSA, que la acción de cobro

mencionada se encuentra caducada, que solicita a la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P. que modifique el cobro que se aportó al municipio, decretando de oficio -por parte de la electrificadora- que sobre determinadas cuotas partes ha operado la prescripción, indicando que cumplido lo anterior por parte de la ESSSA, el ente territorial procederá a someter al Comité de Conciliación el asunto para *"dado el caso, viabilizar un posible pago"*. Así mismo el municipio accionado, concluyó el oficio acusado indicando *"Esperando que lo anteriormente expuesto sea tenido en cuenta, para que las entidades puedan llegar a un eventual acuerdo, y en espera a un pronunciamiento por su parte frente a lo ya expuesto, para que se aclare dicha situación, principalmente"*. (fl. 12)

De acuerdo a lo indicado en el precitado oficio y a la documental aportada al plenario, encuentra el Despacho que la controversia tiene su origen en el marco del régimen de seguridad social del sector público anterior a la Ley 100 de 1993, en donde se implementó la figura de cuotas partes pensionales como un mecanismo para garantizar que la entidad oficial empleadora o de previsión a la que le hubiera correspondido el reconocimiento y pago de la pensión de vejez de un trabajador, pudiera *"repartir el costo del derecho pensional con las demás entidades públicas o administradoras del sistema a las cuales había estado afiliado el servidor público en proporción al tiempo que éste laboró o realizó aportes a cada una de ellas"*¹.

Entonces, como quiera que el último empleador del señor Luis Francisco Hernández fue la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., tal como consta en el acto de reconocimiento pensional, dicha entidad estaba en la obligación de reconocer su pensión de jubilación, y en tal sentido, se expidió la Resolución No.431 de 20 de diciembre de 1983 *"Por la cual se reconoce una Pensión de Jubilación"*, determinando que el señor Luis Francisco Hernández tenía derecho al reconocimiento y pago de una pensión vitalicia de jubilación que sería pagada con cargo las mencionadas entidades a prorrata del tiempo laborado en las mismas, por lo que la prestación estaría a cargo del Municipio de Santana en cuantía de \$5.599.79 y de la Electrificadora de Santander S.A. en cuantía de \$1.075.46, según se dispuso en el acto de reconocimiento (13-15)

En este punto, es del caso destacar que el acto de reconocimiento pensional goza de presunción de legalidad, pues fue expedido en cumplimiento de las normas que en esta materia aplican, como el

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-921 de 2011. M.P.

Decreto 2921 de 1948², y normas posteriores que reprodujeron su contenido, en las que se estableció el procedimiento que debían seguir las Cajas de Previsión Social o entidades empleadoras cuando recibieran una solicitud de pago de pensión de jubilación cuya responsabilidad estuviera a cargo de varias entidades, trámite que debía surtir así:

El artículo 29 de la Ley 6ª de 1945, estableció que para el pago de la pensión debían concurrir todos aquellos que hubieren sido empleadores del pensionado y por tanto, el pago debía realizarse de manera proporcional por parte de cada uno de ellos. Dicha disposición fue modificada por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, que en su párrafo resaltó que la totalidad de la pensión sería cubierta por la Caja de Previsión, sin perjuicio del oportuno reembolso de su mayor costo por cuenta de las entidades obligadas a reconocerlos.

A través de la Ley 72 de 1947, el Congreso de la República incluyó algunas disposiciones relacionadas con las Cajas o Instituciones de Previsión Social, señalando particularmente en el artículo 21, que estas o la entidad ante la que se hubiera elevado la solicitud debían pagar la totalidad de la pensión de jubilación a los empleados nacionales, departamentales o municipales que cumplieren su servicio estando afiliados a éstas, y en consecuencia la Caja o Institución pagadora podría repetir contra las entidades obligadas respecto del reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, teniendo en cuenta el tiempo de servicio laborado en cada una de ellas.

La anterior modalidad fue reglamentada por el Presidente de la República, mediante el Decreto 2921 de 1948³, en el que se estableció el procedimiento que debían seguir las Cajas de Previsión Social cuando recibieran una solicitud de pago de pensión de jubilación cuya responsabilidad estuviera a cargo de varias entidades, y entre otros aspectos, dispuso que debía efectuarse **el traslado previo de quince (15) días hábiles del proyecto de resolución y de los documentos respectivos, para que cada una de tales entidades pudiera establecer si estaba obligada a responder por la cuota asignada y si el acto se ajustaba a las disposiciones legales vigentes.** Se reiteró además, que la entidad pagadora podría repetir contra las demás con la sola presentación de la respectiva cuenta de cobro y constancia del pago efectivo de la mesada pensional.

² "Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 72 de 1947" (arts. 2º, 3º y 9º)

³ "Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 72 de 1947" (arts. 2º, 3º y 9º)

En el marco del proceso de integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, se expidió el Decreto 3135 de 1968 en su artículo 28 estableció que *"La entidad de previsión obligada al pago de la pensión de jubilación tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo."*

Más adelante, el Decreto 1848 de 1969⁴, en su artículo 83, precisó lo siguiente:

"...ARTICULO 83. EFECTIVIDAD DE LA PENSIÓN. 1. *La pensión de retiro por vejez correspondiente, se reconocerá y pagará por la entidad de previsión social a la cual esté afiliado el empleado oficial al tiempo de su retiro del servicio por vejez.*

2. *Si el empleado oficial no estuviere afiliado a ninguna entidad de previsión social al tiempo del mencionado retiro del servicio, el reconocimiento y pago se hará directamente por la entidad o empresa oficial que decrete su retiro por la causal expresada.*

3. *La entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de retiro por vejez, **tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquéllas.***

4. *Para los efectos contemplados en este artículo, **se aplicará el procedimiento señalado en el Decreto 2921 de 1948, y si transcurrido el término de quince (15) días del traslado a que se refiere el artículo 3º, del citado Decreto la entidad obligada a la cuota pensional que le corresponda no ha contestado, o lo ha hecho negativamente sin fundamento legal, se entenderá que acepta el proyecto** y se procederá a decretar el reconocimiento y a verificar el correspondiente pago.*

El expresado término comenzará a correr desde la fecha en que la entidad respectiva reciba el proyecto de reconocimiento de la pensión (...)"

Tales facultades y procedimientos fueron reproducidos posteriormente en normas pensionales como la Ley 33 de 1985 (art.

⁴ "Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968"

2º), igualmente en el Decreto ley 1214 de 1990 (art.110), por el cual se reformó el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, y en el Decreto 2709 de 1994⁵ (art.11). De manera pues que al tenor de las aludidas disposiciones, los cuotapartistas contaban con el término de quince (15) días siguientes a la notificación del proyecto de liquidación, para objetarlo.

Así, para el caso concreto, según consta en los oficios de fechas 02 de enero de 1981, 11 de febrero de 1981, 23 de febrero de 1982 y 22 de enero de 1982 (fol.16-25), la Electrificadora de Santander S.A. puso en conocimiento del Municipio de Santana, el proyecto de resolución por el cual se reconocía una pensión vitalicia de jubilación al señor Luis Francisco Hernández, sin que la entidad territorial hubiera manifestado su inconformidad de manera oportuna en cuanto a la parte a su cargo, pues contrario a ello, a través del oficio que obra a folio 257 del expediente, le comunicó a la Electrificadora de Santander S.A. sobre la aceptación de la obligación a cargo del Municipio de Santana, advirtiéndole que por falta de presupuesto era imposible cancelar la mesada. Luego, con posterioridad a dichos requerimientos la Electrificadora de Santander S.A. procedió a reconocer y pagar la pensión en favor del interesado tal como se dispuso en la Resolución No. 431 de 1983.

Síguese de ello que según lo manifestado por la entidad accionante y conforme a la certificación suscrita por la Jefe del área de servicios corporativos de la ESSA (fol.220 s.), la Electrificadora de Santander ha venido pagando la totalidad de la pensión, reconociendo inclusive una sustitución pensional en el año 2003. Así mismo, del derecho de petición visible a folio 40, se desprende que desde el año 2006 dicha entidad viene solicitando al Municipio de Santana el pago de las cuotas partes pensionales que quedaron a su cargo de acuerdo a la mencionada resolución, acudiendo a la radicación de derechos de petición junto con las respectivas cuentas de cobro (fol.39 s, 140 s., 145 s., 149 s. y 162 s.), sin embargo, fue solo hasta el 26 de agosto de 2014, cuando la entidad territorial se manifestó a través del Oficio No. 470 (acto demandado), objetando la cuenta de cobro por considerar que debía decretarse la prescripción de la acción de cobro respecto de algunas cuotas partes pensionales, indicando que debía declararse de manera oficiosa por parte de la ESSA para posteriormente someter el caso al Comité de Conciliación.

Y es respecto de este último Oficio que se pretende la nulidad mediante el presente medio de control. Ahora, en aras de tener

⁵ Decreto reglamentario de la Ley 7 de 1988. Régimen de pensión de jubilación por aportes.

claridad sobre los efectos del acto enjuiciado, se extrae de su tenor literal, lo siguiente:

"Conforme lo anterior, solicito de ustedes, previo al proceso de reconocimiento y pago por este Municipio, se modifique el cobro que se aportó al Municipio por el derecho de petición de la referencia, teniendo en cuenta la objeción acá presentada, en el sentido de decretar de oficio por parte de la ESSA, que sobre determinadas cuotas partes ha operado el fenómeno prescriptivo.

Con los cobros que se encuentren vigentes y acordes con la ley, y con la notificación del acto que decreta la prescripción, se procederá a someter al comité de conciliación, y posteriormente, dado el caso, viabilizar un posible pago." (fol.12)

Para el Despacho es claro que a través del Oficio No. 470 de 2014, la entidad territorial demandada está manifestando su intención de no pagar algunas cuotas partes pensionales porque en su sentir se encuentran prescritas, por lo que solicita a la entidad accionante la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. que decrete de oficio la excepción de prescripción frente a algunas cuotas partes, condicionando el sometimiento del caso concreto al comité de conciliación para una eventual conciliación o pago efectivo, al acto que declare la prescripción en los términos en que el ente territorial lo solicita.

En tal sentido, se colige que la misma administración municipal acepta que la Electrificadora de Santander es la entidad que cuenta con la potestad de declarar las excepciones frente a la acción de cobro de las obligaciones derivadas de la Resolución No.431 de 1983, acto ese que si sería susceptible de control judicial por expresa disposición del inciso 1º del artículo 101 del CPACA⁶, pero que en este caso no se profirió, o al menos, no se aportó al plenario; por tanto, no puede entenderse que lo señalado en el acto demandado -Oficio No. 470 de 2014- constituya la declaratoria de excepciones a la acción de cobro, o pueda crear, modificar o extinguir una situación

⁶ **ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL.** Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquidan el crédito.

La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo. Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo:

1. Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y

2. A solicitud del ejecutado, cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Esta suspensión no dará lugar al levantamiento de medidas cautelares, ni impide el decreto y práctica de medidas cautelares.

PARÁGRAFO. Los procesos judiciales contra los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo tendrán prelación, sin perjuicio de la que corresponda, según la Constitución Política y otras leyes para otros procesos.

jurídica diferente a la consolidada según Resolución No. 431 de 1983, en la que se determinó que el pago de la pensión quedaría a cargo del Municipio de Santana y la Electrificadora de Santander S.A., pues como bien lo expresó la entidad territorial, conforme a la normativa aplicable en el tema de recobro de cuotas partes pensionales, quién estaría facultado para declarar probadas o no las excepciones formuladas por el deudor, es la entidad a cuyo cargo haya estado el reconocimiento y pago de la pensión.

En suma, evidencia el Despacho que se surtió el procedimiento legal vigente para la época sin que el acto administrativo de reconocimiento pensional hubiera sido objetado en término por la entidad cuotapartista, encontrándose en firme y produciendo efectos jurídicos desde el momento de su ejecutoria, motivo por el cual, no puede pretender la entidad accionante atribuir la calidad de acto definitivo al Oficio No. 470 de 26 de agosto de 2014, pues fue un acto de trámite en el que se puso de presente, valga decir de manera tardía, la objeción al pago de la totalidad de las cuotas adeudadas y se solicitó a la entidad pagadora que expidiera un acto administrativo declarando la excepción de prescripción. Así las cosas, admitir que el oficio demandado corresponde a un acto definitivo, dejaría en entredicho la legalidad del acto administrativo de reconocimiento pensional en el que constan de manera clara las obligaciones concurrentes a cargo de la Electrificadora de Santander y el Municipio de Santana.

2.3.- De la ineptitud sustantiva de la demanda por no ser un acto enjuiciable ante esta jurisdicción.

Sabido es que la normatividad ha establecido diversos requisitos procesales que deben reunir las demandadas que se presenten, para que las mismas tengan vocación de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional, pues tan solo una demanda formulada en debida forma podrá lograr que se profiera una decisión de fondo frente al litigio. En atención a esta premisa, en la Ley 1437 de 2011 se señalaron de manera concreta los requisitos mínimos que debe contener una demanda, así:

"Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con

observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica..." (Resalta el Despacho)

Se dispuso además que ante el incumplimiento de los anteriores requisitos, podrá promoverse de parte o de oficio, la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones, señalada en el numeral 5º del art.100 del CGP., potestad que subsiste inclusive en la etapa de fallo escrito, tal y como lo establece el artículo 187, parágrafo 2º, que indica "**En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada**".

De otra parte, es prudente señalar que a partir de la entrada en vigencia del sistema oral en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se intensificó el papel del Juez dentro del proceso, pues le fueron otorgadas nuevas facultades para desempeñar su función de manera más activa, y bajo esta perspectiva, en cada una de las etapas que se surten a lo largo del procedimiento le está permitido tomar las medidas necesarias a efectos de sanear los vicios o irregularidades que pueda tener la demanda o el trámite procesal en general.

No obstante, atendiendo al postulado general del derecho "ad impossibilia nemo tenetur", que indica que nadie está obligado a lo

imposible, es válido señalar que tampoco puede estarlo el Juez administrativo en el ejercicio de sus funciones cuando exista suficiente motivación para ello.

Pues en efecto, encontrándose el proceso para fallo, el Despacho advierte la imposibilidad de emitir pronunciamiento de fondo para resolver el litigio, pues como se explicó en precedencia, el acto administrativo demandado no es de aquellos enjuiciables ante esta jurisdicción, desconociendo uno de los requisitos de la denominada 'demanda en forma', que al tenor del artículo 163 del CPACA exige que *"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión"*.

Frente a la importancia de individualizar las pretensiones a efectos de evitar sentencias inhibitorias, el Consejo de Estado en pronunciamiento de 18 de mayo de 2011, exp.1282-10, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, identificó las falencias en que puede incurrir la parte demandante, así:

"La inobservancia de lo expuesto vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, lo que se traduce en la configuración de la denominada proposición jurídica incompleta que impide el ejercicio de la capacidad decisoria del Juez frente al litigio propuesto, tornando procedente la declaración inhibitoria al respecto.

A nivel del petitum la situación en mención se suscita en dos casos de ocurrencia alternativa o sumada a saber: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez⁷.

En consonancia con la normativa señalada, el artículo 43 del CPACA precisa que solo serán enjuiciables aquellos actos administrativos catalogados como definitivos, esto es ***"los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"***, cuyo presupuesto resulta ser fundamental para que los actos sean susceptibles de control judicial, tal y como lo

⁷ Consejo de Estado en pronunciamiento de 18 de mayo de 2011, exp.1282-10, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

explicó el Consejo de Estado⁸ en auto de 15 de mayo de 2014, en los siguientes términos:

*"Para resolver, la Sala reitera que las acciones impugnatorias, es decir, aquellas acciones mediante las cuales se ventilan pretensiones dirigidas a atacar la validez de un acto administrativo particular, parten de un presupuesto fundamental que consiste en que no todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. Dicho de otro modo, **el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos.** Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. **Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular.** El único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.*

No todo lo que la Administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los actos de la Administración para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos.

Con fundamento en lo señalado por el Consejo de Estado en los pronunciamientos antes citados, el Despacho colige que en el presente asunto, si bien el Oficio No. 470 de 26 de agosto de 2014 corresponde a un acto de la administración, el mismo solo pretendía dar un impulso respecto del proceso de pago pretendido por la entidad accionante, para que ésta procediera a declarar de oficio la excepción de prescripción, pero de ninguna manera puede llegar a producir efectos jurídicos respecto de la situación particular y concreta del derecho al recobro de las cuotas partes pensionales en cabeza de la Electrificadora de Santander S.A., pues éste se consolidó con la firmeza de la Resolución No. 431 de 20 de diciembre de 1983 "Por el cual se reconoció una pensión de jubilación" (fl. 13-15).

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Auto de 15 de mayo de 2014. Rad. 20001-23-33-000-2013-00005-01 (20295). Actor: Fundación Festival de la Leyenda Vallenata M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Aunado a lo anterior, es del caso señalar que frente al acto que debe considerarse definitivo en estos casos, el Consejo de Estado en sentencia de 16 de diciembre de 2011⁹, concluyó lo siguiente:

“...la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas...”

Es así que en pronunciamiento fechado el 22 de agosto de 2013¹⁰, el Consejo de Estado explicó que además del acto de reconocimiento pensional, también son demandables ciertos actos que se profieran en el marco del proceso coactivo que tramiten las propias entidades, esto es, en los que se resuelva respecto de las excepciones y se ordene seguir adelante la ejecución. Lo anterior tiene asidero en la posibilidad que tienen las entidades públicas de acudir a la facultad de cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor, o de acudir de manera directa a esta jurisdicción para ejecutar a sus deudores, tal y como lo prevé el artículo 98 del CPACA.; no obstante, para este caso concreto, mediante escrito obrante al folio 257 del expediente, la Secretaria General de la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. informó que esa entidad no cuenta con la facultad de adelantar procesos por cobro coactivo y consecuentemente no ha adelantado actuaciones coactivas en contra del Municipio de Santana, lo que pone una vez más de presente que el acto acusado no constituye un acto definitivo.

Entonces, como quiera que se advierte que el acto demandado no es de aquellos susceptibles de control judicial, pues de su declaratoria de nulidad no deviene el restablecimiento solicitado, por no ser definitivo y existir una relación inescindible frente al acto de reconocimiento pensional en el que se consolidaron las obligaciones concurrentes en cuanto al pago de las mesadas pensionales, el Juez

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 16 de diciembre de 2011. Rad. 25000-23-27-000-2008-00175-01 (18123). Actor: Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Rad. 73001-23-31-000-2010-00632-01 (0349-12). Actor: Municipio de Venadillo M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

administrativo está facultado legalmente para abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo ante la irregularidad advertida en precedencia.

En suma, teniendo en cuenta el carácter rogado propio de la justicia administrativa, la parte accionante se encuentra en la obligación de presentar la demanda con el lleno de los presupuestos procesales para que la misma pueda concluir con una decisión de fondo. En el presente caso, la entidad accionante pretendió enjuiciar un acto administrativo que no es pasible de control judicial, pues como ya se dijo, no ostenta el carácter de definitivo como quiera que no tiene la virtud de modificar o extinguir una situación jurídica, particular y concreta que se consolidó con la firmeza del acto administrativo de reconocimiento pensional, en el que se establecieron las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas; falencia que impide a la suscrita Juez emitir una decisión de fondo en relación con el litigio planteado.

▪ **De las costas y agencias en derecho:**

Como quiera que la excepción que dio lugar a la inhibición por parte de este Despacho fue promovida de oficio, no se impondrá condena en costas, habida cuenta que dicho evento no se enmarca dentro de las previsiones del artículo 365 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE PROBADA de oficio la excepción de **INEPTA DEMANDA**. En consecuencia,

SEGUNDO: INHÍBESE este despacho para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ABSTIENESE de condenar en costas en esta instancia.

CUARTO: Si existe excedente de gastos procesales, devuélvase al interesado. Realícense las anotaciones de rigor en el sistema siglo XXI y verificado su cumplimiento (Art. 298 CPACA). Archívese el expediente dejando las constancias respectivas.

QUINTO: NOTIFÍQUESE por Secretaría del contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo 203 del CPACA a las partes y al Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ASTRID XIMENA SANCHEZ PÁEZ
Juez