



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintiséis (26) de Enero de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-33-33-009-2016-00259-01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MANIRA DEL CRISTO MENDOZA MEDINA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>COLPENSIONES</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la providencia de fecha 7 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se rechazó la demanda formulada por MANIRA DEL CRISTO MENDOZA MEDINA en contra de COLPENSIONES.

### **I.- ANTECEDENTES**

MANIRA DEL CRISTO MENDOZA MEDINA, a través de apoderado judicial, formula demanda<sup>1</sup> en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de COLPENSIONES, con el fin de que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 000026581 del 23 de diciembre de 2009, mediante la cual, se concedió pensión de jubilación al demandante y la nulidad absoluta de la Resoluciones Nos. 00004624 del 4 de mayo de 2011 y 2268 del 21 de diciembre de 2011, proferidas por el ISS Seccional Atlántico, conforme a las cuales, se niega la reliquidación de la pensión reconocida al accionante.

---

<sup>1</sup> Folios 1 - 21.

Repartida dicha demanda<sup>2</sup>, el asunto quedó bajo conocimiento del Juzgado Noveno Administrativo de Sincelejo, quien mediante providencia del 26 de enero 2017<sup>3</sup>, la inadmitió a fin de que corrigiera la estimación razonada de la cuantía, argumentando:

*“... Así las cosas, reitera este dispensador de justicia, que la parte demandante no cumple con el requisito estipulado en las preceptivas citadas, las cuales establecen como uno de los requerimientos para presentar la solicitud, la estimación razonada de la cuantía, con el fin de establecer competencia; se advierte que la estimación realizada a fol. 21, no se realiza conforme las reglas procedimentales indicadas, al no explicar de dónde sale la cuantía establecida, no se relacionan las cuentas que se deben realizar para ello, (solo se afirma que es superior a 1.500.000), no se expone el por qué de dicha suma, aunado al hecho que se realiza por un término superior a los 3 años de que habla la norma en comento, por tratarse de una prestación periódica como lo son las pensiones...”*

Notificada tal providencia y corrido el correspondiente término para hacer las correcciones respectivas, finalmente el 7 de septiembre de 2017<sup>4</sup>, se dispone el rechazo de la demanda, señalando como fundamento de la decisión, que no se suplieron las falencias descritas en el auto admisorio, al no haber presentado subsanación alguna.

Tal providencia se notificó a través de estado electrónico No. 068 del 8 de septiembre de 2017<sup>5</sup>.

El día 12 de septiembre de 2017<sup>6</sup>, el accionante interpone recurso de apelación en contra del citado auto de 7 de septiembre de 2017, señalando:

*“... Inicialmente ahí (sic) que manifestar que me opongo totalmente al pronunciamiento del Juez de instancia, en la*

---

<sup>2</sup> Folio 44.

<sup>3</sup> Folio 46 - 47.

<sup>4</sup> Folio 51.

<sup>5</sup> Folios 51 vto. – 53.

<sup>6</sup> Folio 54 – 55.

*medida que dentro del presente caso en concreto no se puede subsanar la demanda, ya que no se puede establecer la cuantía; puesto que mi poderdante se encuentra activo trabajando en la Gobernación de Sucre, lo que se observa, es resolución donde se otorga la pensión se encuentra en suspenso, hasta tanto mi poderdante presente retiro oficial, puesto que solo lo que se solicita es la reliquidación pensional con la inclusión de los factores devengados desde la fecha de causación de la pensión, pero se encuentra el suspenso del ingreso a nómina.*

*En su consecuencia, no se puede establecer la cuantía con la petición de retroactivo pensional, en la medida que conllevaría enriquecimiento sin causa, ya que se puede percibir dos veces de salario público, solo se establece la cuantía con la deducción con la inclusión de los factores salariales desde la fecha de causación, tal como se estableció en la demanda...”*

Cumplíndose el trámite de rigor, mediante providencia adiada 21 de septiembre de 2017<sup>7</sup>, se concedió el recurso de apelación.

## **II- CONSIDERACIONES**

### **Competencia.**

Este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para resolver el recurso de alzada, de conformidad con el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **Análisis de la Sala.**

Vistas las posturas de la parte recurrente y del Juzgado de primer grado, se estima como problema jurídico a desatar:

¿Procede el rechazo de la demanda, cuando el actor no corrige la demanda en lo que hace a su estimación razonada, alegando que no puede establecerse cuantía, dado que lo reclamado, en su criterio, no da lugar a ello?

---

<sup>7</sup> Folio 57, del cuaderno de primera instancia.

## 2.1. Rechazo de demanda. Causales.

Dispone el art. 169 del CPACA:

**“Artículo 169. Rechazo de la demanda.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”.

A su vez, el art. 170 ejusdem, señala:

**“Artículo 170. Inadmisión de la demanda.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda”.

Y el art. 162 de la misma obra, indica:

**“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.

Norma complementada con el art. 166 ejusdem, que dice:

**“Artículo 166. Anexos de la demanda.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.

3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público”.

A parte de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado ha sido celosa, en cuanto a la exigencia de requisitos que a todos luces constituyen exigencias meramente formales. Al efecto ha sostenido:

*“... Adicional a las normas procedimentales que rigen el trámite de los procedimientos contenciosos administrativos, el Despacho precisa que al momento de su interpretación y aplicación el funcionario judicial no sólo debe remitirse a ellas sino que en su razonamiento debe acudir a las normas constitucionales y de orden supraconstitucional, donde se enfatiza en la Convención Americana de Derechos Humanos y la doctrina desarrollada a partir de ella por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

*Lo anterior en razón a que ya es un lugar común sostener que el Juez Administrativo no es un mero ejecutor formal de las normas legales sino que en razón al rol funcional que desempeña dentro del Estado Social de Derecho, es su obligación, antes que nada, ser garante de la corrección constitucional en la interpretación y aplicación de las normas legales, al igual que ejercer, ex officio, el control de convencionalidad que se le impone en razón a la fuerza vinculante de los tratados de Derechos Humanos y su doctrina<sup>3</sup>.*

*Esto se trae a colación en razón a la naturaleza fundamental que ostenta el acceso a la administración de justicia, derivado en nuestro ordenamiento constitucional a partir de los artículos 29<sup>4</sup>, 228<sup>5</sup> y 229<sup>6</sup> y en el orden internacional en los artículos 8<sup>7</sup> y 25<sup>8</sup> de la Convención, el cual no se agota en una perspectiva formal, como es la creación de recursos judiciales y un aparato institucional encargado de su conocimiento, sino que también incluye una connotación sustantiva<sup>9</sup>, que lleva a este Despacho a precisar que en materia de aplicación de normas procedimentales que impliquen cargas o actuaciones procesales a las partes, estas deben ser interpretadas con carácter restrictivo teniendo en consideración la finalidad objetiva que con ellas se persigue, en términos de la jurisprudencia constitucional:*

*"Las particularidades de los procesos deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, el principio de eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva. De allí, que sean entendidas como constitucionales justamente, las normas procesales que tienen "como propósito garantizar la efectividad de los derechos" y su eficacia material, y que además*

propendan por la optimización de los medios de defensa de las personas. Tal efectividad resulta ser entonces un principio y una garantía que debe ser asegurada por las disposiciones procesales fijadas por el legislador"<sup>10</sup>

Y por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la exigencia de garantías judiciales en un proceso se materializa siempre que "se observen todos los requisitos que "sirv[a]n para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho"<sup>11</sup>, es decir, las "condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial"<sup>12</sup>.<sup>13</sup> (Resaltado propio); y comentando el artículo 25 de la Convención señaló que "La existencia de esta garantía "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención"<sup>14</sup>.<sup>15</sup>; se trata de un campo fértil para la incorporación de los estándares de la jurisprudencia interamericana en materia de Derechos Humanos al interior de los procesos judiciales por vía del control de convencionalidad, como lo pone de presente Brewer – Carías:

"Uno de esos derechos consagrados en la Convención Americana que requiere de atención permanente tanto por parte de la Corte Interamericana como de los jueces y tribunales nacionales, y que sin duda puede ser un campo propicio para el desarrollo del control de convencionalidad, es el derecho de amparo respecto de los derechos humanos y garantías previstos en la Convención Americana, el cual, a pesar de la más que centenaria tradición de la que goza en América Latina, en muchos países aún no ha encontrado su cabal efectividad, al menos en los términos tan amplios como el marco del derecho a la protección judicial consagrado en la Convención Americana."<sup>16</sup>

De lo anterior el Despacho concluye que la determinación de las exigencias formales y sustanciales para acudir a la jurisdicción son de reserva legal, por manera al juez le está vedado exigir requisitos que no consagra la ley, y en lo que corresponde a la aplicación de estas normas el Juez debe considerar la aplicación de la normativa constitucional y supraconstitucional de manera que sus decisiones no resulten irrazonables, arbitrarias o desproporcionadas"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 24 de septiembre de 2012. C. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 50001-23-31-000-2011-00586-01(44050). Actor: JOSE ANTONIO PENICHE JIMENEZ Y OTRO. Demandado: NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACION y OTROS. Referencia: ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA).

Por tal razón, pese a que las normas legales impongan determinadas cargas (como la entrega de copias), su aplicación debe ser restrictiva, por la implicación no sustancial de tales determinaciones.

## 2.2. Estimación razonada de la cuantía

Dispone el art. 157 del CPACA, que:

**“Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía.** Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

*Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.*

*En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.*

*La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.*

*Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años”.*

La importancia de estimar razonadamente la cuantía del proceso, adquiere especial importancia para la definición de competencias entre los Juzgados y Tribunales Administrativos, en razón a que de ese razonamiento que debe hacer la parte demandante en el escrito de demanda, depende la determinación de la competencia. Al respecto, se considera que tal

requisito de la demanda de estimar “razonadamente la cuantía” busca impedir que el demandante, de forma caprichosa determine este factor y así pueda escoger a su arbitrio, el Juez que a su juicio debe conocer el asunto en primera instancia.

Tal posición es compartida con el autor Carlos Betancur Jaramillo, que se expresa de la siguiente manera<sup>9</sup>:

*“Cabe hacer en este tema una precisión para evitar los equívocos que en la práctica se han presentado con la defectuosa interpretación de la exigencia de la estimación razonada de la cuantía, “cuando sea necesaria para determinar la competencia.*

*En primer término, debe decirse que tal exigencia no quiere significar que la parte actora deba acompañar con el libelo la prueba de la cuantía señalada. No, lo que quiere la ley es que esa fijación se haga fundada en razones o argumentos serios encaminados a mostrar porqué se estima en ese valor la pretensión sometida a la contraparte. De allí que se diga que le basta hacer el estimativo con su razón justificativa, luego de la narración de los hechos fundamentales. Este calificativo de “razonada” implica una exigencia importante en este campo, ya que impide en cierta medida la determinación caprichosa de este factor y con éste la de la competencia. En otros términos, al imponer esa forma razonada se busca que no sea el querer del actor el que condicione las instancias posibles; y permite, implícitamente, que el juzgador no acate esa determinación si no la estima razonable, para efectos de competencia. Tampoco obsta lo dicho para que el demandado discuta ese estimativo mediante los recursos que procedan contra el auto admisorio de la demanda”.*

En ese orden de ideas, está claro que debido a la importancia de la estimación razonada de la cuantía para efectos de determinar la competencia entre los Juzgados o Tribunales Administrativos, al demandante se le impone la obligación de estimar “razonadamente la cuantía”, siguiendo los lineamientos del artículo 157 del CPACA.

---

<sup>9</sup> Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho procesal administrativo. Séptima edición, editorial Señal. Medellín 2009. Págs. 247-251.

### 3. Caso concreto

Una vez que la Sala resalta la importancia de la estimación razonada de la cuantía que en cabeza del demandante recae, debe entrar a analizar el valor que según el demandante sirve de base para determinar la cuantía del asunto y que por lo tanto, determinará su conocimiento en primera instancia, sea en cabeza de los Juzgados o de este Tribunal.

Para tal efecto, debe considerarse que se trata de una demanda que pretende la reliquidación de la pensión de MANIRA MENDOZA MEDINA, en tanto, busca incrementar el valor reconocido como pensión, pero sin reclamar el pago de la diferencia, toda vez que la accionante no ha sido incluida en nómina por hallarse laborando actualmente.

Establecido así el aspecto fáctico, debe concederse razón a la primera instancia, en tanto, bajo las incidencias que atrás se anotaron, correspondía al demandante estimar razonadamente la cuantía, aun cuando no reclame pago de diferencia alguna (valor de la cuantía = 0), pues, no cabe duda que el trasfondo del asunto trata precisamente de un porcentaje de incremento económico, valorable pecuniariamente y que se puede establecer a términos del art. 157 del CPACA y que por virtud de esta misma norma, resulta necesario cuando anuncia “... *En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento...*”.

Por tal razón, al no haber razonado la cuantía de la demanda, que por demás no cabe duda trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con ello el no haber atendido el requerimiento judicial dispuesto al momento de inadmitir la demanda, se verificó en contra de los intereses del demandante, la posibilidad de rechazar la demanda, al actualizarse la causal segunda del art. 169 del CPACA, dando pie a que en esta oportunidad se confirme la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha 7 de septiembre de 2017, que rechazó la demanda que dio origen al presente asunto, conforme lo anotado.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo. Secretaría deje las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0008/2018

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**