

Cartagena de Indias, D T. y C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidos (2022).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	13001-33-33-003-2017-00137-01
Demandante	Alcira del Socorro Benítez Salcedo
Demandado	UGPP - COLPENSIONES
Tema	Pensión de Vejez
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia del 25 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1 DEMANDA

3.1.1 PRETENSIONES¹

“DECLÁRESE la nulidad del acto administrativo vertido en el Auto N° ADP 003619 de 22 de mayo de 2017, comunicado el 06 de junio de 2017, expedido por LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, que se niega una pensión de vejez de la señora ALCIRA DEL SOCORRO BENÍTEZ SALCEDO alegando un conflicto negativo de competencias y ordena remitir su expediente pensional a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES.

DECLÁRESE la nulidad de la Resolución GNR 312553 de 24 de octubre de 2016, proferida por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES en la declara la pérdida de competencia para resolver la solicitud prestacional de la señora ALCIRA DEL SOCORRO BENÍTEZ SALCEDO.

DECLÁRESE la nulidad de la Resolución VPB 45678 de 26 de diciembre de 2016, proferida por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES que en sede de apelación confirma la decisión tomada en la resolución GNR

¹ Folios 5-6 del archivo 01 del expediente digitalizado.



Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

312553 de 24 de octubre de 2016 que declara la pérdida de competencia para resolver la solicitud prestacional de la señora ALCIRA DEL SOCORRO BENÍTEZ SALCEDO y ordena remitir su expediente pensional a LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

Como consecuencia de dicha declaratoria de nulidad a título de restablecimiento del derecho:

CONDENE a la ENTIDAD COMPETENTE al reconocimiento y pago de la PENSIÓN DE VEJEZ a que tiene derecho la señora ALCIRA DEL SOCORRO BENÍTEZ SALCEDO, de acuerdo con lo dispuesto la Ley 100 de 1993 artículo 36 y la Ley 33 de 1985, en un porcentaje equivalente al 75% de la totalidad de los factores salariales que remuneraron su servicio activo durante el último año de servicio, teniendo en cuenta que la pensión solicitada se causó desde el 24 de septiembre de 2009 fecha en que mi poderdante cumplió 55 años de edad y había laborado al servicio del estado Colombiano durante al menos 29 años.

CONDENE a la ENTIDAD COMPETENTE al reconocimiento y pago en favor de la señora ALCIRA DEL SOCORRO BENÍTEZ SALCEDO los intereses de mora que ocasionó el pago tardío de las mesadas pensionales causadas a partir del 24 de septiembre de 2009.

De no acceder a los intereses de mora solicitados como principales, de manera subsidiaria a todas las sumas reconocidas y pagadas deberá aplicársele la indexación, a fin de las sumas de dinero (moneda), no vean disminuido su valor adquisitivo.

CONDENE a la ENTIDAD COMPETENTE al reconocimiento y pago de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el daño moral causado a mi mandante ante la negativa de las AFP de reconocer el derecho pensional que le asiste desde el 24 de septiembre de 2009 (...)"

3.1.2. HECHOS²

La hoy demandante nació el 24 de septiembre de 1954 y advierte que laboró en los siguientes lapsos: de 9 de diciembre de 1980 a 26 de junio de 2000; de 5 de julio de 2000 a 30 de julio de 2009; de 1 de agosto de 2009 a 31 de mayo de 2012; y de 1 de junio de 2012 al 28 de febrero de 2017.

Argumenta ser beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Explica que el 24 de septiembre de 2009 -fecha en la que adquirió el estatus de pensionada-, cumplió 55 años y continuó laborando hasta el 31 de mayo de 2012. Indica que el 25 de julio de 2005, tenía mas de 1500 semanas cotizadas.

² Folio 6-7 del archivo 02 del expediente digitalizado.

Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

El 27 de junio de 2016, la accionante solicitó a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de una pensión de vejez.

El 24 de octubre de 2016, con Resolución GNR 312553 COLPENSIONES resolvió la petición declarando la falta de competencia para resolver la solicitud. Argumentó que para el momento de su retiro, la actora no se encontraba vinculada a dicha administradora.

El 26 de diciembre de 2016, con Resolución VPB 45678, COLPENSIONES desató el recurso de apelación interpuesto por la actora, confirmando en todas sus partes la decisión inicial. En la decisión, remitió la documentación a la UGPP, por ostentar la competencia para resolver la solicitud.

El 13 de enero de 2017, la actora elevó una nueva petición, esta vez dirigida a UGPP. el 22 de mayo de 2017, la UGPP rechazó la solicitud, al estimar que carecía de competencia para resolverla y remitió el expediente a COLPENSIONES, pues la prestación de la actora se causó luego de 12 de junio de 2009, que fue cuando se ordenó que los cotizantes de CAJANAL en liquidación fuera trasladados al extinto ISS, hoy COLPENSIONES.

Lo anterior, en esencia, inspira la demanda de la actora.

3.1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN³

Estimó vulneradas las normas contenidas en los artículos 48 y 53 superiores; Ley 33 y 62 de 1985 y artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Explica que sus aportes fueron hechos por su empleador a COLPENSIONES apenas desde 2012, sin embargo, existe una discrepancia entre lo certificado por el empleador y los pagos realizados a la administradora de aportes, que parece ser la excusa que ha tomado esta última para no reconocer a favor de la actora su prestación.

Explica que el artículo 4 del Decreto 2196 de 2009 dio a CAJANAL la orden de trasladar a los afiliados cotizantes hacia el ISS. Argumenta que, según su empleador (ESE CENTRO DE SALUD GIOVANNI CRISTINI DEL CARMEN DE BOLIVAR), todos los aportes fueron ENVIADOS a COLPENSIONES a partir del 30 de julio de 2009, sin embargo, la administradora certifica que la hoy demandante se encuentra afiliada a esa entidad a partir del 1 de junio de 2012 y solo tiene aportes desde esa fecha.

“Todos los actos administrativos aquí demandados y me refiero a las resoluciones GNR 312553 de 24 de octubre de 2016 y VPB 45678 de 26 de diciembre de 2016 expedidos por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE

³ Folio 6-10 del cuaderno N°.3 del expediente virtual.



Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

PENSIONES y el auto H° ADP 003619 de 22 de mayo de 2017 proferido por la UGPP, adolecen de falsa motivación en la medida que ninguno resuelve el derecho, de fondo, sino que alegan un conflicto negativo de competencia que a mi juicio se genera por incumplimiento de deberes legales de ambas partes”⁴.

Al referirse a los conflictos de competencia negativo propuestos por ambas entidades demandadas, estima que las dos tiene competencia para resolver su solicitud.

3.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.2.1. UGPP⁵

Instó a la Sala a negar las pretensiones de la demanda. Insistió en que la UGPP carece de competencia para resolver la pretensión de reconocimiento pensional de la actora. Hizo un extenso resumen de decisiones de Altas Cortes sobre la procedencia del reconocimiento pensional y propuso como excepciones la falta de legitimación pasiva, prescripción y falta de cotización de factores salariales.

3.2.2. COLPENSIONES⁶

Solicitó desvincular a COLPENSIONES del proceso. Argumentó que no existen registro de cotizaciones de la actora para los lapsos a los que refiere haber estado vinculada; así mismo, explicó que la actora apenas se vinculó en pensión a la accionada el pasado 1 de junio de 2012 y que para 24 de septiembre de 2009, fecha en la que adquirió el derecho a pensionarse, estaba vinculada a CAJANAL hoy UGPP. Propuso las excepciones de falta de legitimación pasiva e inexistencia de la obligación.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷

Con providencia del 25 de junio de 2019, el Despacho de origen resolvió inhibirse de pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda. Sustentó su decisión en el hecho que los actos demandados no son pasibles de controversia, al no contener una decisión encaminada a producir efectos jurídicos sobre el derecho a la pensión de la actora.

“(…) En efecto, los actos demandados que disponen la remisión de la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez en comento, son actos de mero trámite, porque no deciden en forma directa ni indirecta el fondo del asunto, esto es, no reconocen ni niegan la pensión y tampoco hacen

⁴ Folio 1 del archivo 01 del expediente digitalizado.

⁵ Folio 221 del archivo 01 del expediente digitalizado.

⁶ Folio 90 del archivo 01 del expediente digitalizado.

⁷ Folio 114 del cuaderno 02 del expediente digitalizado.



Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

imposible continuar el trámite de la solicitud, pues tal como lo advirtió la Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones- al momento de resolver el recurso de apelación impetrado por la actora, mediante la Resolución No. VPB 45678 de 26 de diciembre de 2016, propuso como se puede apreciar el conflicto de competencia administrativa, para lo cual ordenó remitir el expediente administrativo de la actora a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, para ello, en cuyo evento lo que correspondía por parte de esta última, era la remisión al Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil®, de la actuación surtida hasta ese momento, para que ese cuerpo consultivo, definiera lo pertinente y determinara cuál de las dos entidades es la competente para resolver sobre el derecho que reclama la demandante, o en su defecto la apoderada judicial de la parte actora hubiese exigido el envío del mismo a la Corporación en cita para lo de su resorte (...)”⁸.

3.5. RECURSO DE APELACIÓN⁹

Solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia. Estimó que los actos administrativos demandados si pueden ser objeto de control judicial, pues ambas entidades están sustrayéndose de la obligación de reconocer la pensión a la actora. Considera que los actos no son de mero trámite, en tanto dan fin a la actuación administrativa adelantada; en ese sentido, hace referencia a un acto de 2014, ene I que COLPENSIONES efectivamente negó un reconocimiento pensional a la actora.

Recuerda que la demandante nació el 24 de septiembre de 1954 y desde 24 de septiembre de 2009 adquirió su status pensional y que en la actualidad, en razón al supuesto conflicto de competencias, no ha podido disfrutar de la pensión.

Estima que lo que viene sucediendo es una práctica dilatoria de parte de las accionadas que han impedido a la Sra Benítez acceder al derecho que se causo a su favor hace más de una década.

Argumenta que COLPENSIONES debe reconocerle la pensión, sin embargo, esta se niega bajo el argumento que la actora apenas se vinculó en 2012 a dicha entidad. Al respecto, refiere que la ESE Centro de Salud Giovanni Cristini del Carmen de Bolívar certificó que la actora laboró al servicio de dicha entidad entre 5 de julio de 2000 hasta el 20 de junio de 2009 realizando sus aportes a CAJANAL, mientras que a partir del 30 de julio de 2009 los aportes fueron realizados a COLPENSIONES. Así entonces, al ser liquidada CAJANAL, la actora fue trasladada por su empleador a COLPENSIONES. Arguye que si hipotéticamente el empleador apenas hizo los pagos de los aportes en 2012, no debe ello afectar el reconocimiento pensional.

⁸ Folio 123 del archivo 02 del expediente digitalizado.

⁹ Folio 130 del archivo 02 del expediente digitalizado.

Considera inadmisibles los argumentos de la sentencia, pues la actora ha tenido que iniciar 4 actuaciones administrativas ante UGPP y COLPENSIONES sin que a la fecha alguna haya reconocido la pensión.

3.5.3 TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 8 de octubre de 2021¹⁰, se admitió el recurso de apelación presentado por las partes, y se dispuso que una vez quedara ejecutada dicha decisión, corría el término de traslado para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo, si a bien lo consideraba.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.6.1. Parte demandante¹¹

Argumentó que en la actualidad ya la actora goza de reconocimiento de la pensión de vejez. Preciso que en noviembre de 2021 comenzó a ser cancelada la prestación y que de la misma se enteró luego de la interposición del recurso de apelación, por lo que insta a la Sala a no condenarla en costas.

3.6.2. Parte demandada - UGPP¹²

Insistió en que la responsabilidad del reconocimiento de la pensión recae sobre COLPENSIONES, entidad a la que se encontraba vinculada la actora por parte de su empleador. En resumen, reiteró los argumentos de su contestación.

3.6.3. Concepto del Ministerio Público

No rindió concepto.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, en el desarrollo de las etapas procesales de esta primera instancia se ejerció control de legalidad de estas. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo, se procederá a dictar la respectiva sentencia.

V.- CONSIDERACIONES

¹⁰ Archivo 06 del expediente digitalizado.

¹¹ Archivo 08 del expediente digitalizado.

¹² Archivo 09 del expediente digitalizado.

5.1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con el objeto del recurso de apelación presentado por la entidad demandada, le corresponde a la Sala determinar si:

¿Debe revocarse la sentencia de primera instancia y concederse la pretensión de reconocimiento pensional elevada por la actora?

5.3. TESIS DE LA SALA

La Sala negará las pretensiones de la demanda. Los actos demandados no pueden ser objeto de control judicial en tanto no cumplen con la premisa de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, así como tampoco dan por terminada la actuación o impiden que la misma continúe, en tanto son actos de trámite que remiten las peticiones a las entidades que estiman son competentes para resolverlos. La actora propició el inicio de dos procedimientos administrativos y ninguno de los dos culminó antes que ella demandara.

En la actualidad, a la actora ya le fue reconocida una pensión de jubilación, sin embargo, no desistió de las pretensiones, por lo que será condenada en costas en ambas instancias.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. SOBRE LOS ACTOS DEMANDABLES ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos. En otros términos, es el mecanismo por el cual la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas particulares.

Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y *recurribilidad*¹³, hay tres tipos de actos a saber:

i) Los actos preparatorios, accesorios o de trámite: Han sido definidos como aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración.

ii) Los actos definitivos: De conformidad con el Artículo 43 del cpaca «Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.

iii) Los actos administrativos de ejecución, por su parte son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

El H. Consejo de Estado ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

A pesar de lo anterior, excepcionalmente los actos de ejecución pueden ser objeto de control judicial en los siguientes casos¹⁴:

“(...) cuando [e]stos i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y/o iv) se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. Lo anterior por cuanto en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia

¹³ José Antonio García – Trevijano Fos. *Los actos administrativos*. Segunda Edición 1991. Editorial civitas s. a. Madrid España. Pág. 191. El autor clasifica los actos administrativos de acuerdo a su inserción en el procedimiento administrativo y recurribilidad, en la cual establece: «El procedimiento administrativo no es más que una concatenación de actos que tienden a un resultado final. De aquí se deduce, sin ninguna violencia interpretativa, que existen dos tipos de actos: unos, la mayor parte, que sirven para el resultado final, y otros que suponen propiamente, la finalización. Actos de procedimiento o de trámite significan la misma cosa. Acto final o resolución son, también, términos equivalentes.»

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Radicación: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), Actor: Universidad Surcolombiana, Demandado: Yulieth Penagos Leyva. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), Bogotá D. C., 6 de agosto de 2015.

Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad (destacado no es del texto)”.

De conformidad con lo expuesto, los actos administrativos de ejecución solo serán enjuiciables cuando estos se aparten, no cumplan, modifiquen o den un alcance diferente a lo decidido por la autoridad administrativa o judicial. Ello es así porque al pronunciarse sobre aspectos no contenidos en estas decisiones se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular, aspecto que lo convierte en un acto administrativo susceptible de control ante esta jurisdicción¹⁵.

Por consiguiente, si los actos administrativos que ejecutan decisiones judiciales o administrativas no se encuentran inmersos en algunas de las excepciones desarrolladas en el aparte jurisprudencial transcrito, estos no serán susceptibles de control de legalidad por vía judicial.

5.5. Hechos relevantes probados

5.5.1.1. La Sra. Alcira Benítez Salcedo nació el 24 de septiembre de 1954¹⁶.

5.5.1.2. El 27 de junio de 2016, la actora elevó una petición de reconocimiento pensional a COLPENSIONES.

5.5.1.3. El 24 de octubre de 2016¹⁷, con Resolución GNR 312553, COLPENSIONES declaró la pérdida de competencia para resolver el asunto. En la decisión, advirtió que UGPP ostentaba la competencia para resolver la petición. La decisión fue apelada por la actora¹⁸.

5.5.1.4. El 26 de diciembre de 2016¹⁹, con Resolución VPB 45678, COLPENSIONES confirmó la decisión inicial y resolvió remitir el expediente administrativo a UGPP.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16).

¹⁶ Folio 15 del archivo 01 del expediente digitalizado.

¹⁷ Folio 42 del archivo 01 del expediente digitalizado.

¹⁸ Folio 49 del archivo 01 del expediente digitalizado.

¹⁹ Folio 58 del archivo 01 del expediente digitalizado.



Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

Que son disposiciones aplicables: Ley 33 de 1985, Ley 100 de 1993, concepto BZ_2014_8177005 del 30 de septiembre de 2014, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución No. GNR 312553 del 24 de octubre de 2016, conforme el recurso presentado por la señora **BENITEZ SALCEDO ALCIRA DEL SOCORRO**, ya identificada, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

ARTICULO SEGUNDO: Remitir el expediente Administrativo de la Señora **BENITEZ SALCEDO ALCIRA DEL SOCORRO**, ya identificada, a la la Unidad de Pensiones y Parafiscales UGPP, de conformidad con la parte motiva del presente Acto Administrativo.

5.5.1.5. El 13 de diciembre de 2016²⁰, la Secretaría de Salud Departamental certificó que la hoy demandante prestó sus servicios en la ESE Hospital Montecarmelo del Carmen de Bolívar entre 9 de diciembre de 1980y 29 de junio de 2000. También certificó que en esos lapsos, sus aportes fueron realizados a CAJANAL.

Que la señora **BENITEZ SALCEDO ALCIRA DEL SOCORRO** prestó sus servicios en la Empresa Social del Estado Hospital Montecarmelo del Carmen de Bolívar, como Empleada Publica desde el día 9 del mes de Diciembre del año 1980 hasta el día 28 del mes de Junio del año 2000, desempeñando el cargo de **PROMOTORA RURAL DE SALUD**.

Que la señora **BENITEZ SALCEDO ALCIRA DEL SOCORRO** fue nombrada en propiedad según Resolución N° 839 del día 13 del mes de Noviembre del año 1980, y posesionada según Acta de Posesión N° 069 del día 9 del mes de Diciembre del año 1980, desempeño el cargo de **PROMOTORA RURAL**.

Que según comunicado de fecha 29 del mes de Junio del año 2000 expedido por la Coordinadora Área de Talento Humano de la Secretaría Seccional de Salud de la Gobernación de Bolívar se indica que la señora **BENITEZ SALCEDO ALCIRA DEL SOCORRO** fue trasladada al Municipio del Carmen de Bolívar a partir del día 29 del mes de Junio del año 2000.

FONDOS DE PENSIONES A LOS CUALES COTIZO:

- CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN, desde el 15 de Noviembre de 1980 hasta el 28 de Junio de 2000.

5.5.1.6. El 15 de diciembre de 2016²¹, la oficina de Talento Humano de la ESE Centro de Salud Giovanni Cristini de El Carmen de Bolívar, certificó que la hoy demandante se vinculó al servicio entre el 5 de julio de 2000. Advirtió que en la actualidad aun desempeñaba el cargo.

5.5.1.7. El 12 de enero de 2017²², la actora elevó una petición de reconocimiento pensional a UGPP.

²⁰ Folio 19 del archivo 01 del expediente digitalizado.

²¹ Folio 31 del archivo 01 del expediente digitalizado.

²² Folio 62 del archivo 01 del expediente digitalizado.



Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

5.5.1.8. El 22 de mayo de 2017²³, UGPP dio alance a la petición de la actora y, con Auto ADP 003619 22 MAY 2017 NOT_PD 355289 le firmó carecer de competencia para resolver el asunto y, como estimó que la misma recaía sobre COLPENSIONES, le remitió el expediente.

Que en consonancia con el artículo 21, esta Unidad procede a remitir la presente solicitud a la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, a efectos de que la misma emita una respuesta

de fondo, ya que es la unidad competente para resolver la prestación solicitada.

Para todos los efectos legales se hace saber que corresponde a la Dirección de Servicios Integrados de Atención al Ciudadano en cumplimiento de sus funciones la comunicación de la anterior decisión proferida por el área de pensiones.

5.5.1.9. En la etapa de alegatos de segunda instancia, la apoderada de la parte actora informó que COLPENSIONES reconoció le había reconocido en meses pasados la sentencia a la hoy demandante. La comunicación, según explicó, era para su conocimiento y fines pertinentes. La accionante no manifestó retirar su recurso o renunciar a las pretensiones de la demanda. El acto de reconocimiento se profirió el 1 de julio de 2021, con Resolución SUB 154624²⁴.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer una pensión de VEJEZ a favor del (la) señor(a) **BENITEZ SALCEDO ALCIRA DEL SOCORRO**, ya identificado(a).

Valor mesada 2021 = \$927,202

SUB 154624
01 JUL 2021

ARTÍCULO SEGUNDO: Atendiendo las disposiciones del Decreto 2245 de 2012, la presente pensión será ingresada en la nómina una vez los interesados se acerquen a un PAC COLPENSIONES y radiquen a través del módulo Recepción Acto Administrativo de Retiro la documentación que sirva como medio de prueba para establecer de manera expresa la fecha en que el beneficiario de la pensión será retirado del servicio público activo, lo que permitirá garantizar la no solución de continuidad entre la percepción del salario y el pago de la primera mesada pensional, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: Esta pensión estará a cargo de:

ENTIDAD	DÍAS
UNIDAD DE PENSIONES Y PARAFISCALES UGPP	7040
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES	3173

ARTÍCULO CUARTO: Remitir copia de la presente resolución a la Dirección de Contribuciones Pensionales y Egresos de Colpensiones para lo de su competencia.

5.5.3. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

La decisión de instancia fue la inhibición. Se estimó que los actos no eran objeto de control jurisdiccional. Esta providencia, fue apelada por la parte actora.

²³ Folio 64 del archivo 01 del expediente digitalizado.

²⁴ Folio 5 del archivo 08 del expediente digitalizado.

No pierde la Sala de vista lo afirmado por la parte actora en el memorial con el que recorrió el traslado para alegar en segunda instancia. Afirmó que en julio de 2021 fue reconocida la pensión a la actora por parte de COLPENSIONES y que la misma ingresó a nomina de pensionados en noviembre del mismo año. La actora no renunció a las pretensiones, así como tampoco solicitó dar por terminado el proceso, quedando a la deriva el devenir de su propuesta nulidad de los actos impugnados.

No puede esta Sala entender la renuncia de las pretensiones de la parte actora, así como tampoco de su recurso. La razón -por demás elemental- reside en el hecho que la recurrente nunca lo manifestó. Por tanto, se emprende en líneas venideras la empresa de determinar si los actos efectivamente podían ser objeto de control judicial. Veamos.

En esta oportunidad, se disputa la legalidad de 3 actos, a saber: (i) el Auto AP 003619 de 22 de mayo de 2017 proferida por la UGPP con el que se estimó que carecía de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento pensional elevada por la hoy demandante y remitía la actuación a COLPENSIONES; (ii) la Resolución GNR 312553 de 24 de octubre de 2016, con la que COLPENSIONES dio alcance a una petición de reconocimiento pensional de la hoy demandante, estimando que carecía de competencia para resolver y remitiendo el expediente a la UGPP; (iii) la Resolución VPB 45678 del 26 de diciembre de 2016, con la que COLPENSIONES confirmó lo resuelto en la Resolución GNR 312553 y remitió la solicitud a la UGPP.

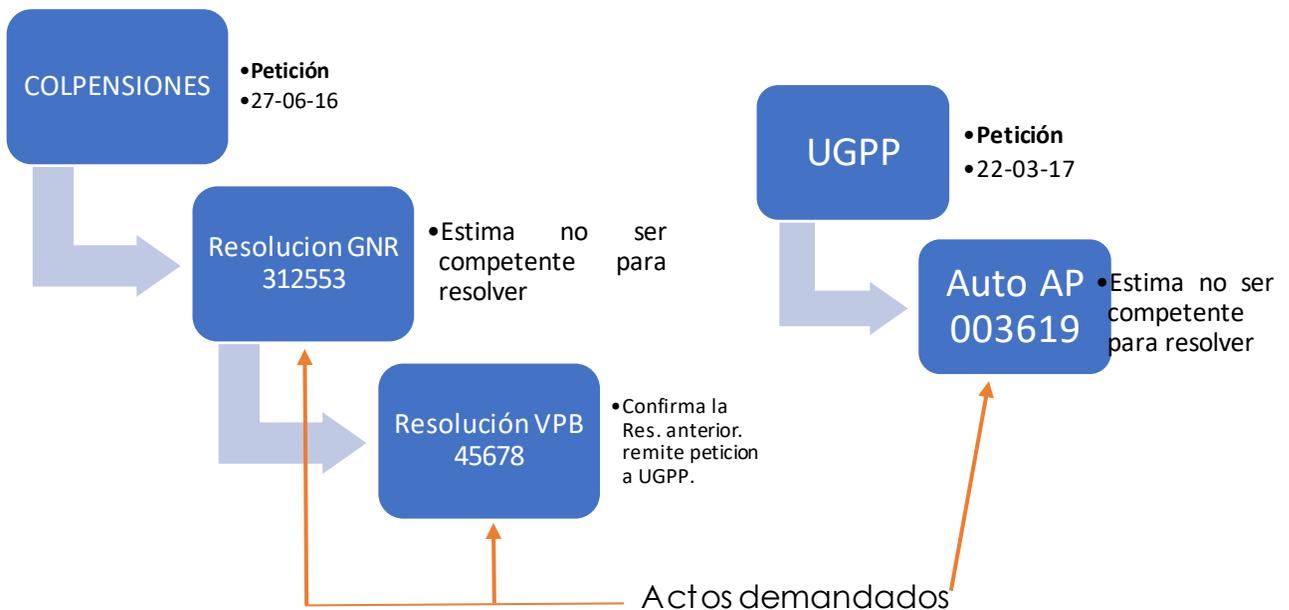
Para la Sala, la decisión de instancia ha de ser confirmada, según lo que se pasa a explicar.

La actora elevó dos peticiones diferentes. De las pruebas obrantes en el plenario, se sabe que la demandante hizo dos peticiones a dos entidades diferentes. El 27 de junio de 2016, solicitó a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de una pensión; el 12 de enero de 2017²⁵, solicitó ante la UGPP un reconocimiento pensional. La consecuencia de cada una de las peticiones es el inicio de un procedimiento administrativo.

Los procedimientos administrativos no culminaron. Ambas peticiones tuvieron un desarrollo similar. En ambos casos, las solicitadas estimaron carecer de competencia para resolver lo pedido por la hoy demandante. Por ello, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1437, se remitió la solicitud a quien se estimaba apto para resolverla.

²⁵ Folio 62 del archivo 01 del expediente digitalizado.

Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01



Las Resoluciones GNR 312553 y VPB 45678 no son actos demandables. Para la Sala, lo dispuesto por COLPENSIONES en forma alguna constituye un acto administrativo demandable. No existe una decisión que cree, extinga o modifica la situación jurídica de la actora. No se trata tampoco de actos que impidan que continúe la actuación. Se trata pues de un acto de trámite en el que se remite la petición a la entidad que -según las estimaciones de COLPENSIONES- puede adoptar la decisión que cree, extinga o modifique la situación jurídica.

El auto AP 003619 no es un acto demandable. Al igual que las resoluciones reseñadas, el auto demandado se limita a redirigir la petición de la actora. No se trata de un acto que dé fin a la actuación o haga imposible que la misma continúe, mas es una decisión que va encaminada a obtener precisamente eso. En la medida que quien ostenta la competencia para resolver un asunto, lo conozca, será dable la resolución del mismo.

La Resolución GNR 188312 de 27 de mayo de 2014 no fue demandada. En la apelación, la actora afirma que ya existe un pronunciamiento definitivo de la administración con el que expresamente le negó la pensión, sin embargo, esta resolución -que efectivamente existe-, no fue sometida al control judicial. El acto referenciada data del 2014 y es ajena a las peticiones que inspiraron las decisiones que hoy son objeto de la demanda.

No es posible hacer un examen de fondo sobre el asunto. Resulta improcedente el análisis de los actos demandados. No resulta procedente la modificación de la causa *petendi* y, menos aún, del *petitum*, es decir, variar los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión, o de las pretensiones mismas. La Sala está impedida para emitir un

Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

pronunciamiento de fondo en el presente asunto, ante la indebida escogencia del medio de control²⁶.

“Al efecto cabe tener en cuenta que esta Corporación ha precisado que persisten algunos requisitos indispensables para proferir una decisión de fondo, como lo es que la acción contencioso administrativa se ejerza con sujeción a los requisitos que prevé la ley para su procedencia²⁷, sin perjuicio de que, como lo explica la doctrina, el juez cumpla con la obligación ‘de declarar la razón por la cual no puede proveer’”²⁸.

Por las razones precedentes, se confirmará la decisión adoptada en instancia.

6. Condena en costas en segunda instancia

El artículo 188 del CPACA señala, que la condena en costas debe liquidarse y ejecutarse conforme al Código de Procedimiento Civil. No obstante, esta norma fue derogada por el Código General del Proceso, que en su artículo 365.1 señaló que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En este punto, es menester hacer referencia al escrito allegado por la apoderada de la parte actora, cuando evidencia que a la fecha, COLPENSIONES ya reconoció a favor de su representada una pensión. Esta hace llegar la información al plenario, sin embargo, a sabiendas que las pretensiones de su demanda ya han sido concedidas, omite desistir de las mismas, propiciando el pronunciamiento de fondo de esta Sala. No se termina de entender la finalidad de “informar” a la Sala que ya le reconocieron una pensión a la Sra. Benítez, insistiendo tácitamente en la expedición de la sentencia de segunda instancia.

Desde ese punto de vista, era previsible el desenlace de las pretensiones propuestas por la demandante, en consecuencia, al confirmarse totalmente la sentencia de primera instancia, se condenará en costas de ambas instancias a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de forma conjunta por el juzgado de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 28 de abril de 2010. Exp. 17.811. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁷ Cita del texto original: Sección Tercera, Sentencia 20746 del 4 de julio de 2002.

²⁸ Cita del texto original: José Chiovenda, Principios de Derecho Procesal Civil, Editorial Reus S.A., Madrid. 1977; tomo I, Págs. 125 y 126.

Rad. 13001-33-33-003-2017-00137-01

PRIMERO: Confirmar la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante, por las razones expuestas, las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

Salvamento de voto