República de Colombia

Tribunal Administrativo
de
Antioquia

SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Medellín, nueve (09) de abril de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL.**
DEMANDANTE:	**OTILIA BOTERO LOAIZA.**
DEMANDADO:	**PENSIONES DE ANTIOQUIA Y DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.**
RADICADO:	**05001-33-33-010-2012-00457-01**
PROCEDENCIA:	**JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO.**
INSTANCIA:	**SEGUNDA.**
INTERLOCUTORIO	**SPO - 125 - Ap.**

TEMA: RECHAZO DE LA DEMANDA. **REVOCA AUTO**.

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte actora contra el auto del veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013) proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, que rechazó la demanda.

ANTECEDENTES.

1. La Solicitud.

La Señora **OTILIA BOTERO LOAIZA** a través de apoderada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, presentó demanda ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín en contra del **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** y **PENSIONES DE ANTIOQUIA**, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los actos administrativos

contenidos en el Oficio No. 000866 del 12 de abril de 2012 expedido por la Gerente de Pensiones Antioquia y del Oficio No. 201200065994 del 15 de agosto de 2012 expedido por el Director de Prestaciones Sociales y Nómina del Departamento de Antioquia, mediante los cuales se le negó a la actora la reliquidación de la pensión de vejez. Así mismo solicitó a manera de restablecimiento del derecho: Que se disponga la reliquidación de la pensión de vejez teniendo en cuenta el promedio mensual de lo devengado en el último año de servicios anterior al retiro, el cual incluya además de la asignación básica mensual, la prima de navidad, la prima de vida cara, la prima de vacaciones y el subsidio de transporte, promedio que se debe actualizar con base en el IPC desde la fecha de retiro del servicio (13 de diciembre de 2001) hasta el cumplimiento de la edad (20 de mayo de 2003).

2. La Providencia Apelada.

El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, mediante auto del veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013) (folios 57 y siguientes), rechazó la demanda interpuesta por la accionante, al considerar que los oficios impugnados -comunicación mediante la cual el Departamento de Antioquia informa que no es el competente para resolver la solicitud y la de Pensiones de Antioquia en la que manifiesta que no se resolverá de fondo su petición hasta no elevar consulta a algunas autoridades -, no son suceptibles del medio de control impetrado, bajo la consideración que no puede extraerse de manera clara, ninguna manifestación de las entidades tendiente a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, por lo que la declaratoria de nulidad de dichos escritos no trae consigo la restitución de ningún derecho de la actora.

3. El Recurso de Apelación.

La apoderada de la parte actora interpuso recurso de apelación (folios 60 a 62), argumentando que los actos demandados son verdaderos actos administrativos por cuanto: de un lado el Departamento de Antioquia al argumentar que no le correspondía la obligación ya que el derecho se subrogó en Pensiones Antioquia y que el pago de los aportes los realizó de conformidad con las normas, está negando la petición por ella elevada

y por otro lado, Pensiones de Antioquia al condicionar la respuesta a las instrucciones que impartan otras entidades, se entiende que está negando la petición.

Bajo las anteriores precisiones, consideró que las respuestas emitidas por las accionadas constituyen verdaderos actos administrativos, no obstante la deficiencia de su contenido, por cuanto *"si en la Jurisdicción Administrativa en el evento de que la administración no de respuesta a las peticiones formuladas por los administrados en los términos legales opera el silencio administrativo negativo, con mayor razón frente a las respuestas evasivas y dilatoria de las entidades demandadas".*

Finalmente expresó, que la parte actora no puede cargar con las consecuencias nocivas del proceder de las entidades, ya que con ello se le estarían violando sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso a la administración de justicia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA.

En el caso objeto de estudio, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, rechazó la demanda mediante proveído del 28 de enero de la presente anualidad, por considerar que los actos enjuiciados no cumplen con los requisitos que debe contender el acto administrativo, y que por lo tanto no son pasibles de control judicial.

En cuanto a las causales de rechazo de la demanda, el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo pertinente dispuso:

> ***"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****".* (Negrillas intencionales).

Ahora bien, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, faculta a toda persona para pedir que se declare la nulidad de un acto administrativo y se le restablezca en su derecho. El acto administrativo de acuerdo con la Ley y la jurisprudencia implica una decisión de las autoridades destinada a producir efectos jurídicos, por ello, los actos enjuiciables en la jurisdicción contencioso administrativa son los actos definitivos que alcanzan firmeza; y al tenor del art. 43 ibídem son definitivos los que *"decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"*; y alcanzan firmeza en los términos del artículo 87 de la misma norma[1].

Para Roberto Dromi[2], el acto administrativo puede definirse como *"toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa"*.

En la obra el actor señala que los pronunciamientos declarativos pueden ser de variados contenidos: 1. De decisión, *"cuando va dirigido a un fin, a un deseo o querer de la administración"*, 2. De cognición, *"cuando certifica el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica",* o 3. De opinión, *"cuando valora y emite juicio sobre un estado, situación, acto o hecho";* sin embargo, establece que los únicos que producen efectos jurídicos son los actos administrativos de decisión definitivos; que deciden, resuelven o concluyen con la cuestión.

En el sub-lite los actos acusados son los Oficios No. 000866 del 12 de abril de 2012 expedido por la Gerente de Pensiones Antioquia y el No. 201200065994 del 15 de agosto de 2012 expedido por el Director de Prestaciones Sociales y Nómina del Departamento de Antioquia, dichos actos fueron proferidos en virtud de las peticiones formuladas por la parte actora, en las que solicitó a las entidades demandadas, que de acuerdo a sus competencias, le reliquidara la pensión de jubilación que ha venido disfrutando.

---

[1] Cabe advertir que para el momento de expedición del primero de los actos impugnados regía el Decreto 01 de 1.984 y las normas equivalentes a las citadas son los artículos 50 y 62.
[2] DROMI, Roberto. El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, 2000.

Vistos los anteriores antecedentes, la Sala pasará a analizar los actos administrativos acusados por la actora para establecer, si los mismos corresponden a verdaderos actos administrativos:

1. El Departamento de Antioquia, mediante 201200065994 del 15 de agosto de 2012 expedido por el Director de Prestaciones Sociales y Nómina del Departamento de Antioquia, a través del oficio 201200065994 del 15 de agosto de 2012[3], informó a la actora:

> *"**Reconocimiento de Pensión de Jubilación**. Todo lo solicitado con su pensión de jubilación debe ser solicitado a Pensiones de Antioquia, debido a que fue esta entidad la que en ejercicio de sus competencias legales, le reconoció este derecho en su calidad de Administradora del Régimen de Prima Media. Es esta entidad la responsable de todas las decisiones en materia pensional y en consecuencia le corresponde dar respuesta a todas las inquietudes que al respecto tenga y le presente el pensionado.*
>
> *(…)*
>
> ***Pago de Aportes**. … el Departamento de Antioquia realizó las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de acuerdo a lo estipulado en la ley, en consecuencia y hasta la fecha, no procede liquidación y pago alguno a Pensiones de Antioquia por este concepto.*
>
> *Se dice hasta la fecha, por cuanto el Departamento de Antioquia tomará en su momento las decisiones que correspondan de acuerdo a lo decidido por Pensiones de Antioquia"*

Como se puede observar, el Departamento de Antioquia, negó la solicitud de reliquidación formulada por la actora, tras considerar que la entidad no es la encargada de reconocer la pensión de jubilación y porque la entidad realizó las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de acuerdo a lo estipulado en la ley.

Así las cosas, este oficio corresponde a un acto administrativo, porque al establecer en uno de los apartes que la entidad "*realizó las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de acuerdo a lo estipulado en la ley"* se está negando a "*asumir el pago del mayor valor que resulte entre la pensión reconocida y pagada por PENSIONES DE ANTIOQUIA y la reliquidada … ó pagar los aportes correspondientes a los factores salariales sobre los que no cotizó*" y

[3] Folio 55

justamente en este tema se basa una de las pretensiones de la demanda. Ahora bien sobre el tema de que no es al Departamento de Antioquia a quien le corresponde la reliquidación de la pensión, es un tema que no se discute en la demanda, en consideración a que para la actora está claro que la entidad competente para dicha cuestión, es Pensiones de Antioquia.

Por lo anterior, y en virtud de lo establecido en la doctrina citada, observa la Sala que el acto administrativo acusado cumple con los requisitos para ser enjuiciable ante esta Jurisdicción, toda vez es una clara manifestación de la voluntad de la Administración, la cual está llamada a producir efectos, y para el asunto, definió la situación particular y concreta de la actora frente a la entidad demandada.

2. Ahora analizará la Sala, el segundo de los actos demandados, esto es el Oficio 000866 del 12 de abril de 2012[4] expedido por Pensiones de Antioquia, en el que en respuesta a un derecho de petición elevado por la accionante, le indicó:

> *… "esta administradora en aras de acatar y cumplir con la orden perentoria, encontró que para proceder a efectuar la reliquidación de la pensión reconocida como beneficiario del régimen de transición y proceder de manera legal, procurando que se reconozca a cada cual lo que le corresponda, necesita conocer de manera exacta cual es el porcentaje que le corresponda al Empleador; así como al trabajador antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones por estos factores...*
>
> *En aras de proceder a resolver las reliquidaciones solicitadas Pensiones de Antioquia ha elevado consultas a la Procuraduría, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Protección Social ya la Superintendencia Financiera de Colombia, así como a algunos despachos judiciales para que sean estas autoridades quienes impartan directrices de cómo resolver esta situación, que aunque difusa debe concretarse de manera clara para evitar abusos e inquietudes… una vez tengamos las directrices solicitadas a las autoridades antes citadas, procederemos a resolver de fondo sobre su solicitud".*

La entidad accionada se abstuvo, de acceder a la solicitud de reliquidación formulada por la actora, al señalar que para proceder a la reliquidación, debería esperar directrices de otras entidades de cómo resolverlas.

---

[4] Folios 48 a 50.

Aunque este acto no resuelve concretamente la situación jurídica de la accionante, cuyo propósito era lograr la reliquidación de su pensión de jubilación, habrá de tenerse por negativa la respuesta, porque Pensiones de Antioquia, no puede escudar su contestación a las posiciones que sobre el tema adopten las entidades consultadas, en este sentido frente a esta entidad, de una parte podría considerarse que su decisión fue un acto administrativo definitivo en cuanto hace "*imposible continuar la actuación*" o podría predicarse que su respuesta es negativa por la figura del silencio administrativo negativo, tal y como lo consideró la accionante, en el recurso de apelación.

Ahora bien, si para el Juzgado de Primera Instancia, hubieran dudas acerca de si el acto proferido por Pensiones de Antioquia es enjuiciable o no ante la administración, la decisión no debió ser rechazar la demanda, sino que debió inadmitir la misma tal y como lo prevé el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que de darle la oportunidad a la parte actora de considerar sus pretensiones, demandando silencio administrativo negativo frente a las peticiones dirigidas a la entidad accionada Pensiones de Antioquia.

Con fundamento en lo anterior, se revocará la decisión impugnada y se devolverá el expediente al Despacho de primera instancia, a fin de que adopte la decisión que corresponda.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO REVÓCASE el auto del veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013) proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, mediante el cual se rechazó la demanda instaurada.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al Juzgado de origen a fin de que adopte la decisión que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia se estudio y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **Acta Nro._____**.

LOS MAGISTRADOS,

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

YOLANDA OBANDO MONTES

ÁLVARO CRUZ RIAÑO