



JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D. C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D. C., veintiocho (28) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Expediente No.	110013335026-2016-00380-00
Accionante:	Carmen Beatriz Sánchez Pichina
Accionada:	Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Carmen Beatriz Sánchez Pichina, presentó demanda en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, planteando las siguientes pretensiones:

- 1. Declarar** la nulidad parcial de las Resoluciones 042543 del 19 de octubre del 2006, y sus complementarias las Resoluciones No. 0020594 del 18 de mayo del 2007, GNR 66337 del 07 de marzo del 2015, GNR 221058 del 26 de julio del 2015 y VPB 65890 del 13 de octubre del 2015 a través de las cuales se reconoció y posteriormente se reliquidó la prestación, para finalmente confirmar lo actuado.
- 2. Ordenar** a título de restablecimiento del Derecho, al representante legal de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, quien lo reemplace o haga sus veces, a reliquidar, actualizar de manera definitiva el valor de la pensión de jubilación por aportes, reconocida a la señora CARMEN BEATRIZ SANCHEZ PICHINA, aplicando en debida forma el Regimen de Transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que cobija a mi representada y por consiguiente liquidando la prestación dando estricta aplicación a lo dispuesto en el regimen de la Ley 71 de 1985, y su Decreto Reglamentario 2709 de 1994 en su artículo 6°, es decir liquidando la prestación con el salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios.
- 3. CONDENAR**, como consecuencia de las anteriores declaraciones, a la demandada a reliquidar la prestación y pagar las diferencias generadas con la reliquidación de la prestación reconociendo a favor de mi representada el valor retroactivo y las diferencias causadas con la liquidación de la pensión de jubilación y el reajuste pensional desde el día 16 de octubre de 2010.
- 4. CONDENAR** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES al pago de las Agencias en Derecho y Costas Procesales.
- 5. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 del 2011, aplicando los ajustes de valor**

(indexación) hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

6. La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 del 2011.

7. Si no se efectúa el pago en forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 192 y 195 de la Ley 1437 del 2011.¹¹

El artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

“Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

Es claro que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fue concebido como el mecanismo procesal jurídico, para que el interesado ventilara sus pretensiones por medio de demanda pretendiendo la declaratoria de nulidad de la decisión administrativa que se considera lesiva de los derechos subjetivos de quien acude a la jurisdicción contencioso administrativa

La Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagró en el Título V, todos los aspectos relacionados con los presupuestos procesales de admisibilidad de las demandas que se promuevan ante esta Jurisdicción.

El artículo 161 *ibidem* estableció los requisitos previos exigibles para la presentación de demandas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dentro de los cuales existen una serie de requisitos previos

¹¹ Folios 39 a 40 cuaderno principal.

para quien pretenda ejercer el derecho de acción, en efecto establece la norma:

“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:
(...)

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo que particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieren dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.”

En concordancia con el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se tiene que frente a las decisiones administrativas de carácter definitivo², proceden los recursos de i) reposición, para que quien expidió el acto aclare, modifique, adicione o revoque el mismo; y el de ii) apelación, para que el inmediato superior administrativo o funcional conozca de los argumentos de inconformidad adoptados en primer grado.

Resulta pertinente resaltar que el inciso tercero del artículo 76 del mismo ordenamiento, estableció que el *“recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción...”*

Como aproximación conceptual que nutre el argumento expuesto, se debe señalar que la doctrina se ha ocupado de analizar el impacto de los recursos administrativos y al efecto se presenta la postura del profesor Luis Enrique Berrocal Guerrero, que en su texto Manual del Acto Administrativo, análisis con profundidad la materia y en ese sentido se presentan las consideraciones más relevantes que ilustran la figura a saber:

“AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS.

1. NOCIÓN.

Es un requisito de procedibilidad consistente en que deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, para pretender la anulación de un acto administrativo particular ante la

² Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

jurisdicción contencioso administrativa. El recurso es obligatorio en el CPACA es el de apelación.

Tal requisito está consagrado en el artículo 161, numeral 2, del CPACA, de modo que es una situación jurídica en que debe quedar un acto administrativo para poder ser impugnado en la jurisdicción contencioso administrativa, de donde constituye una figura jurídica con fines procesales, ligada a la culminación del procedimiento administrativo, pero conceptualmente diferente del uso de los recursos.

Con ella se concreta el privilegio de la decisión previa que tiene el Estado respecto de los potenciales juicios contra los actos administrativos particulares, al ser un presupuesto de procedibilidad de la correspondiente acción contencioso administrativa³, que en el derecho colombiano está reservado únicamente para los actos que ponen fin a una actuación administrativa, según se dispone en el artículo 161, numeral 2, del CPACA, esto es, para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. SITUACIONES EN QUE SE CONFIGURA.

Se da como cumplido este requisito:

- 2.1.** Cuando no procede recurso alguno contra el acto administrativo, lo que corresponde a la situación prevista en el numeral 1 del artículo 87 *ibidem*.
- 2.2.** Cuando se ha interpuesto y decidido el recurso (sic) apelación, puesto que este es obligatorio cuando proceda, para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, según señala en el art. 76.
- 2.3.** Cuando siendo procedente sólo el recurso de reposición, este se deja de interponer, o eventualmente se deja de hacer uso del recurso de queja, que sería el caso en que habiéndose hecho uso del recurso de reposición y en subsidio el de apelación, no obstante este ser improcedente, se resuelve aquel y se rechaza el segundo, pues los mismos no son obligatorios, según el artículo 76 precitado.
- 2.4.** A las anteriores cabe agregar cuando la Administración impide interponer los recursos procedentes, sea porque no le informa al interesado de los mismos, o le informa de manera incorrecta sobre su uso, según el artículo 161, numeral 2, inciso tercero, del CPACA, o no se surte la publicación autorizada, tratándose de tercero que no intervinieron en la actuación administrativa, cuya decisión los afecta de manera directa⁴.
- 2.5.** Por efecto del silencio administrativo que se presente respecto de la petición inicial, según lo prescribe el artículo 161, numeral 2, inciso

³ Ver sentencia de la Sección Primera de 17 de agosto de 2000, expediente número 4766, consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa.

⁴ Ver en este sentido, auto de la Sección Primera del Consejo de Estado, de 19 de septiembre de 1991, expediente número 558, consejero ponente doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

segundo, del CPACA, lo cual tiene sustento justamente en que al no haber notificación, no hay información alguna al interesado sobre los recursos que puede interponer contra el acto ficto negativo, y menos sobre los demás aspectos de esos recursos, como lo ordena el artículo 72 del CPACA. Digamos entonces, que el silencio administrativo es una forma de impedir a los interesados o afectados interponer en debida forma los recursos. Ello explica que la jurisdicción contencioso administrativa no hubiera puesto obstáculo a las demandas interpuestas contra los actos fictos que resuelven la petición inicial.

3. REGLAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Lo antes expuesto implica tres reglas, a saber:

3.1. *Que para cumplirlo no es necesario hacer uso de reposición ni de queja. Cuando únicamente procede el recurso de reposición basta dejar vencer el término respectivo o renunciar expresamente a él. El inciso último del artículo 76 del CPACA establece que los recursos de reposición y queja no son obligatorios.*

3.2. *De lo anterior se desprende que si además procede el de apelación, es suficiente con interponer directamente este último.*

3.3. *En cambio, es necesario interponer en debida forma⁵, ya sea de manera directa o subsidiaria, el recurso de apelación, cuando este también procede. De allí que se diga que dicho recurso es obligatorio. En realidad más que un problema de obligación es de carga procesal para el interesado en una futura acción judicial. el presupuesto indicado requiere que el interesado use el recurso de apelación cuando el acto administrativo es susceptible de dicho recurso.*

De lo contrario, además que el acto queda en firme, el interesado queda sin poder acceder a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el mismo. No siempre que se usen los recursos se da dicho requisito, pues si solo se interpone reposición siendo también es procedente el de apelación aquel no se da. En la jurisprudencia se encuentra la siguiente explicación sobre el punto⁶:

“... el no uso del recurso de apelación que en este caso procedía impidió el agotamiento de la vía gubernativa, dado el carácter obligatorio que este recurso tiene para ello, según se desprende del artículo 63 del C.C.A., cuyo enunciado, por exclusión, no permite que ocurra dicho agotamiento cuando se deje de interponer tal recurso, al disponer que aquel fenómeno acontecerá, entre otras hipótesis que ahora no interesan cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja, lo cual resulta en concordancia con el artículo 51 inciso último, ibidem,

⁵ Si el recurso es rechazado por no haber sido presentado en debida forma, se tiene como no presentado.

⁶ Sentencia de 22 de enero de 1998, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, expediente 4728, consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figuerola.

en tanto señala como no obligatorios solamente estos dos últimos recursos, con lo cual implícitamente se está consagrando que el de apelación sí lo es”.

3.4. *Finalmente, se debe tener presente que cuando se hace uso de los recursos procedentes, el requisito se cumple cuando ellos han sido resueltos mediante acto administrativo expreso, o sea, debidamente notificado, o acto administrativo, o acto administrativo ficto, esto es, por la ocurrencia del silencio administrativo, negativo o positivo. La sola interposición de los recursos no lo cumple, se requiere que sean decididos.”⁷*

Bajo el anterior análisis doctrinario, es claro que la presentación del recurso de apelación cuando sea procedente en sede administrativa, constituye un requisito *sine quanon* a efecto de promover el aparato jurisdiccional, en cada una de las hipótesis previamente establecidas.

En ese sentido el Despacho procede a valorar de manera individual el acto administrativo que presenta dificultades desde el punto de vista técnico procesal, en los siguientes términos:

a. La Resolución No. 042543 del 19 de octubre de 2006, proferida por el entonces Instituto de Seguro Social, por medio de la cual se ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación por aportes a favor de la señora Carmen Beatriz Sánchez Pichina.

Este acto administrativo corresponde al de reconocimiento pensional y frente a la procedencia de los recursos administrativos, la decisión estableció que eran procedentes los recursos de reposición y **apelación**, tal y como se constata en el numeral 5° de la parte resolutive del acto (Cfr.Íl.3.). .

Sin embargo verificado el contenido de los medios de prueba documentales no obra ningún medio de oposición a la decisión administrativa.

Vale decir que frente a esta decisión no se agotaron los supuestos exigidos en el ordenamiento jurídico para entender agotado en debida forma el procedimiento administrativo.

Bajo los argumentos expuestos se rechazará la presente demanda en lo que respecta al acto administrativo identificado previamente, en el entendido que las decisión arriba identificada no es susceptibles de control jurisdiccional por vía de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, atendiendo lo expuesto en

⁷ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Séptima edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Capítulo III. La revocación directa., págs. 473 a 476. Año 2016.

el numeral 3° del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad establecido en el numeral 2° del artículo 161 ibidem.

Lo anterior en razón a que no se agotó el procedimiento administrativo establecido en lo que respecta al agotamiento de los recursos administrativos, como requisito de procedibilidad para adelantar el medio de control propuesto.

Este estrado judicial debe precisar que solo admitirá la demanda con el objeto de adelantar el control jurisdiccional de los siguientes actos administrativos:

- a.** Resolución No. 0050594 del 18 de mayo de 2007, por la cual la Vicepresidencia de Pensiones Seccional Cundinamarca y Bogotá D.C. del entonces Instituto de Seguro Social, modificó la Resolución No. 042543 del 19 de octubre de 2006 y ordenó la inclusión en nómina de la prestación en virtud del retiro definitivo del servicio oficial de la señora Carmen Beatriz Sánchez Pichina.
- b.** Resolución No. GNR 66337 del 07 de marzo del 2015, por medio de la cual la Gerente Nacional de Reconocimiento de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones reliquidó la pensión a la accionante del proceso de la referencia.
- c.** Resolución No. GNR 221058 del 26 de julio del 2015, por medio de la cual la Gerente Nacional de Reconocimiento de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones desató el recurso de reposición interpuesto en contra de la decisión administrativa señalada en precedencia, confirmándola en su integridad y concediendo el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria.
- d.** Resolución No. VPB 65890 del 13 de octubre del 2015, a través de la cual la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones se pronunció sobre el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 66337 del 07 de marzo del 2015 confirmando dicha decisión administrativa en su integridad.

Verificado el cumplimiento de los requisitos legales esta agencia judicial admite el medio de control propuesto y para efectos de adelantar el trámite procesal dispone:

- 1.- Notificar personalmente** la admisión de la demanda al señor Procurador Judicial de conformidad con el numeral 2° del artículo 171, artículo 197 y artículo 198 numeral 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 612 del Código General del Proceso que modificó el artículo 199 ibidem.
- 2.- Notificar personalmente** la admisión de la demanda a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el artículo 612 del Código General del Proceso incisos 6 y 7.
- 3.- Notificar por estado** la admisión de la demanda a la parte actora, de acuerdo con el artículo 171 numeral 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- 4.-** Para los efectos del numeral 4° del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se fija la suma de **sesenta mil pesos (\$60.000,00.) M/cte**, que deberá consignar la parte demandante en el término de 10 días contados a partir de la notificación de la presente providencia, **en la cuenta 4-0070-0-27683-8 Gastos de Proceso a nombre del Juzgado Veintiséis Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá**, del Banco Agrario de Colombia, **convenio 11631**.
- 5.-** Cumplido lo ordenado en los numerales precedentes, **notifíquese personalmente** la admisión de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 612 del Código General del Proceso, que modifica el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al **Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones** o quien haga sus veces o ejerza tales funciones, al momento de la notificación.
- 6.-** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **la entidad demandada deberá aportar con la contestación de la demanda, el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso, todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso.** La omisión de este deber se tendrá como indicio grave en su contra.

- 7.-** Una vez cumplido el término señalado en el inciso quinto del artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, córrase traslado de la demanda a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de treinta (30) días, atendiendo lo ordenado en el artículo 172 ibídem y remítase de manera inmediata, a través del servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, a las mismas, sin perjuicio de las copias que deban quedar en el expediente a su disposición.
- 8.-** Se reconoce personería al abogado Camilo Andrés Cruz Bravo, identificado con cédula de ciudadanía número 80102233 expedida en Bogotá D.C. y portador de la tarjeta profesional de abogado número 162400 del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad y para los efectos señalados en el poder obrante a folio 36 del expediente en calidad de apoderado de la parte actora.

Notifíquese y cúmplase


Jorge Luis Lubo Sprockel
Juez



**JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Por anotación en **ESTADO ELECTRÓNICO** notifico a las partes
la providencia anterior hoy **24 DE MAYO DE 2017**,
a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)

FRANCY PAOLA VEVEZ RUBIANO
SECRETARIA