



Cartagena de Indias D.T. y C., diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Acción	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-23-33-000-2018-000691-00
Accionante	LIZETH CAAMAÑO GUTIÉRREZ
Accionado	COLPENSIONES
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	No reponer providencia - actos administrativos de trámites y definitivos - conflicto negativo de competencias entre autoridades administrativas

### I.- PRONUNCIAMIENTO

Revisada la actuación cumplida en el asunto, se verifica que el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de reposición, contra del auto que declaró inadmisibile la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1 La Providencia<sup>1</sup>

Por medio de auto de 22 de abril de 2019, se realizó estudio sobre la admisión de la demanda incoada por LIZETH CAAMAÑO GUTIÉRREZ, contra COLPENSIONES; en el cual se llegó a la conclusión de declarar la inadmisibilidad de la demanda, bajo el siguiente argumento:

*"Encuentra esta Magistratura que, en el proceso de la referencia se están demandando tres actos administrativos, los cuales se describen a continuación:*

- Resolución SUB 85135 del 31 de mayo de 2017 (fols. 21-23), expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones; en el cual declara la perdida de competencia para resolver la solicitud sobre el reconocimiento de la pensión de vejez Post Mortem, y en consecuencia se ordena remitir el expediente a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales- UGPP.
- Resolución SUB 119325 del 06 de julio de 2017 (fols. 24-25), expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones; en la cual se decide confirmar en toda sus partes la decisión tomada en la 1. Resolución SUB 85135 del 31 de mayo de 2017.
- Resolución ADP 009196 del 30 de noviembre de 2017 (fols. 28-29), expedida por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales- UGPP, por la cual se establece que la entidad no es competente, dado que el señor Justo Mercado Beleño, no es pensionado de entidades adscritas a la Unidad.

Advierte este Despacho que, las actuaciones administrativas surtidas, no son susceptibles de control judicial (lo que generaría aplicación automática del Art. 169 del C.P.A.C.A), con respecto a esto el H. Consejo de Estado ha establecido :

*"Sea lo primero advertir que son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación". Así pues, un acto*

<sup>1</sup> Fol. 60 Cuaderno 1.



13-001-23-33-000-2018-000691-00

*administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que "los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones".*

*Sin embargo, el Despacho procederá a inadmitir la demanda, con la finalidad de que el demandante, aclare si existen otras actuaciones administrativas que resuelvan de fondo su situación jurídica, y de ser así, las aporte con el escrito de subsanación, para que se efectuó su estudio correspondiente."*

Considerando que, con la demanda no se aportaron actos administrativos susceptibles de control judicial por parte de esta Magistratura, siendo esto causal de rechazo de la acción incoada; sin embargo, se decidió inadmitir, con el fin de que la parte subsanara y aportara los actos definitivos.

## **2.2 Recurso de reposición<sup>2</sup>**

El 26 de abril de 2019, el demandante radicó en la Secretaría del Tribunal Administrativo, recurso de reposición contra el proveído del 22 de abril de esta anualidad, dictado por esta judicatura.

En el memorial manifiesta que, el Despacho debe observar la naturaleza de los actos definitivos de las Resoluciones demandadas, argumentando que, las mismas han hecho imposible la continuación de la actuación tendiente a reconocer la pensión de la Sra. LIZETH CAAMAÑO GUTIÉRREZ, y que los mismos no son actos de ejecución, emanados con la finalidad de cumplir una orden judicial.

Menciona que, con la negativa de las entidades de reconocer la pensión de la actora, se le afecta sustancialmente sus derecho a acceder al reconocimiento y pago a la pensión post mortem, debido a que no se define la entidad responsable de tal reconocimiento; indicando que en razón a ello, es necesaria la declaratoria de nulidad de los actos administrativos y se ordene a la entidad competente el pago de los emolumentos deprecados.

<sup>2</sup> Fols 63-66 cuaderno 2.





13-001-23-33-000-2018-000691-00

Expresa que, las actuaciones de los funcionarios públicos no solo están atadas a lo contenido en la ley 1437 de 2011 y a las consideraciones del H. Consejo de Estado, sino también en las estipulaciones Constitucionales.

Indica que, cualquiera de las entidades se encuentra en la posibilidad de conceder el derecho prestacional y si lo considera pertinente repetir en contra de la entidad que ha omitido el cumplimiento de su obligación, aduciendo que, la ley civil ha establecido la subrogación del crédito, principio que a su juicio las entidades demandadas pueden ejercer una vez concedido el derecho.

Concluye diciendo que, solicita revocar la decisión contenida en el auto de fecha 22 de abril de 2019 y como consecuencia se ordene la admisión de la demanda.

### III.- CONSIDERACIONES

Como sustento de la presente providencia, este Despacho abordara los siguientes puntos: I) Procedencia del recurso de reposición; II) Naturaleza jurídica de Colpensiones y la UGPP; III) Actos Administrativos Definitivos y de Trámites; y, IV) Conflicto Negativo de Competencias entre las Autoridades Administrativas.

#### **3.1 Procedencia del Recurso de Reposición**

En el caso sub examine, se observa que el recurso cumplió con los requisitos de forma establecidos por el artículo 242 del CPACA y por el inciso 3º del artículo 318 del C.G.P.

#### **3.2 Naturaleza jurídica de Colpensiones y la UGPP**

Comenzará este Despacho antes de resolver el recurso, mencionando la naturaleza jurídica de la Administradora colombiana de pensiones - COLPENSIONES, así como también la de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

En cuanto a la primera, la Ley 1151 de 2007 en su artículo 155, le dio origen como Institución de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida; y mediante el Decreto 4121 de 2011 artículo 1º, se menciona el carácter público de la misma de la misma:

**ARTÍCULO 1º. NATURALEZA JURÍDICA.** Cámbiase la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, Empresa Industrial y Comercial del Estado, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo, para que ejerza las funciones señaladas en el presente decreto y en las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios





13-001-23-33-000-2018-000691-00

establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política.

Frente, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, el punto 6.2.1 parágrafo del artículo 4 la ley 1151 estableció el carácter público de la entidad de la siguiente manera:

"En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales."

### **3.2 Actos Administrativos Definitivos y de Trámites<sup>3</sup>**

El artículo 43 del C.P.A.C.A., que define los actos administrativos definitivos, dispone:

"Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación"

Entiende este Despacho, que los actos administrativos definitivos constituyen manifestaciones de la administración que tienen efectos en el exterior del aparato administrativo, mientras que los actos de trámite no operan hacia el exterior, éstos, constituyen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto administrativo, son actos de impulso de la actuación administrativa.

*"La doctrina en materia administrativa, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto."*<sup>4</sup>

Sobre el asunto que se discute, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa han coincidido en afirmar que:

<sup>3</sup> Auto de fecha 19 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, M.P. José Ignacio Madrugal Alzate.

<sup>4</sup> Sánchez, Carlos Ariel. Acto Administrativo. Teoría General. Tercera Edición. Legis. Bogotá. 2004.





13-001-23-33-000-2018-000691-00

"(...) los actos de tramite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean modifican o extinguen situaciones jurídicas"<sup>5</sup>. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que proceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"<sup>6</sup>.

Por el contrario, los actos definitivos o principales son los que contienen la decisión propiamente dicha, o como lo establece el inciso final del artículo 50 del C. C. A<sup>7</sup>; "son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa e indirectamente el fondo del asunto; los actos de tramite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla". En otras palabras, y tal como lo advierte la norma citada, un "acto de tramite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de esta"<sup>8</sup>. Solo en este caso tales actos serían enjuiciables."

En efecto, los actos administrativos definitivos contienen la manifestación unilateral de la voluntad de la administración, mediante los cuales se culminan los procedimientos o actuaciones administrativas que han sido iniciadas en virtud de una petición, en cumplimiento de un deber legal o de oficio por la administración y que resuelven de fondo la cuestión, en forma favorable o desfavorable a los intereses de los administrados.

Por medio de los actos definitivos, la administración "crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, reconociendo derechos, imponiendo cargas etc., a través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra; reposición, apelación o queja.

### 3.3 Conflicto Negativo de Competencias entre las Autoridades Administrativas.

El artículo 112 de la ley 1437 de 2011, relaciona entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

<sup>5</sup> Sentencia T- 088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>6</sup> Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P Mauricio González Cuervo.

<sup>7</sup> Hoy artículo 43 de la ley 1437 de 2011.

<sup>8</sup> Sentencia T- 088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.





13-001-23-33-000-2018-000691-00

*"10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo Tribunal Administrativo."*

Así mismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 ibídem, estatuye:

"Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado."

De acuerdo con la norma transcrita la competencia de la Sala de Consulta y servicio Civil, para resolver conflictos negativos y positivos de competencias se configura cuando: (i) dos organismos o entidades nacionales, o nacionales y territoriales, o territoriales que no estén comprendidos en la jurisdicción territorial de un solo Tribunal Administrativo, (ii) niegan o reclaman competencia, (iii) para conocer de un determinado asunto, (IV) de naturaleza administrativa.

#### **IV. Caso Concreto**

En el caso bajo estudio nos encontramos que el demandante, presenta recurso de reposición, contra del auto de fecha 22 de abril de 2019, por medio del cual se inadmite la demanda.

De esa forma entra el Despacho a resolver el recurso horizontal, enfatizando nuevamente los actos atacados con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho;

1. Resolución SUB 85135 del 31 de mayo de 2017, expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones.
2. Resolución SUB 119325 del 06 de julio de 2017, expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones.
3. Resolución ADP 009196 del 30 de noviembre de 2017, expedida por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales- UGPP.

En ese orden de ideas, las actuaciones administrativas proferidas por la Administradora Colombiana de Pensiones y la Unidad de Gestión Pensional y





13-001-23-33-000-2018-000691-00

Contribuciones Parafiscales, van encaminadas a estudiar requisitos formales del acto administrativo, esto es, la competencia para aprehender el conocimiento del asunto; dejando de lado el fondo del mismo, es decir, no se estudia el no reconocimiento de la pensión post mortem, el cual alega la peticionaria.

Encuentra este Despacho que las actuaciones surtidas por las autoridades administrativas que proferieron las resoluciones demandadas, se configuran como actos administrativos de trámites, toda vez que, lo que buscan es dar impulso a la actuación o disponer organizar los elementos de juicio requeridos para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto, en este caso el reconocimiento o no, de la pensión a la Sra. LIZETH CAAMAÑO GUTIÉRREZ.

De esta forma, si la parte demandante requiere una solución de fondo a su situación jurídica, por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones y la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales; necesita realizar el procedimiento establecido en el artículo 39 del C.P.A.C.A, a tal fin de que sea el H. Consejo de Estado, por medio de su Sala de Consulta y Servicio Civil, quien establezca cual es la autoridad competente para proferir el acto definitivo, que resuelva por medio de un acto definitivo, susceptible de control judicial, el reconocimiento de la pensión post mortem, a la que alega la demandante tener derecho.

En razón de lo anterior, este Despacho, no repondrá el auto del 22 de abril de 2019, y en consecuencia, se mantendrá en su posición inicial.

Colofón de lo anterior, el Tribunal Administrativo de Bolívar,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO REPONER**, el auto de fecha veintidós (22) de abril de 2019, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: HÁGANSE** todas las anotaciones en los libros y en el sistema de registró justicias siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**  
Magistrado



11

12

13

14