

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo del año dos mil quince (2015)

Expediente No. 05001-23-33-000-2013-00644-01

Referencia No. 3141-2013

Actor: ÉLCIDA MOLINA MÉNDEZ

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**

Consejero Ponente: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

Auto interlocutorio- Apelación

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 5 de junio de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, por medio del cual se rechazó la demanda formulada por la señora Élcida Molina Méndez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, y actuando a través de apoderada, la señora Élcida Molina Méndez solicitó que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, mediante la cual se revocó en todas sus partes la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012, que negó la reliquidación de pensión a favor de la actora.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la entidad demandada reliquidarle la pensión de vejez de la accionante sobre la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, entre el 14 de enero de 2009 y el 13 de enero de 2010, de acuerdo a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971.

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad en auto de 22 de abril de 2013 decidió inadmitir la demanda, aduciendo que la parte demandante debía subsanar la misma, en el sentido de solicitar la nulidad de la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012 además de la acusada Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012.

Una vez vencido el término para subsanar, encontró el Tribunal que la parte actora no atendió a lo pedido.

II. LA PROVIDENCIA RECURRIDA

A través de auto del 5 de junio de 2013 el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, rechazó la demanda por incumplimiento de requisitos para demandar, de acuerdo a los siguientes argumentos (fls. 59 a 61 Vto.):

Indicó que el artículo 163 del CPACA exige la individualización de los actos administrativos a demandar y prevé que si el acto principal fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que lo resolvieron.

Manifestó que de acuerdo a lo anterior, no puede estimarse que si un acto administrativo fue objeto de recursos, sólo deban demandarse los que decidan los mismos, situación que ocurre en el presente asunto, en el que se pretende la nulidad de la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012, expedida por la entidad accionada y por medio de la cual “se confirmó en su totalidad la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012”.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el auto de 5 de junio de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, como se resume a continuación (fls. 64 a 69):

Afirma que el Tribunal incurrió en error al argumentar que el acto acusado “confirmó en su totalidad la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012”, cuando lo que realmente hizo la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012 fue revocarla en su totalidad, para en su lugar reconocer el derecho a la reliquidación de pensión de la señora Molina Méndez.

Alega que en el acto acusado contenido en la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012, se anotó que contra él no procede recurso alguno, razón por la cual quedó agotada la “vía gubernativa” y tiene la característica de acto definitivo susceptible de control judicial, sin que sea indispensable que se demande la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012, en tanto la administración la dejó sin efectos al decidir revocarla en el acto que resolvió el recurso de reposición.

Sostiene que el artículo 163 del CPACA no reprodujo textualmente el artículo 138 del C.C.A. que prescribía: “si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión”, pero que sin embargo, el sentido de la norma en cuanto a requisitos esenciales sigue siendo el mismo.

De este modo, señala que cuando en contra de un acto administrativo que niega un derecho proceden los recursos en la “vía gubernativa” y estos son interpuestos, existiendo en virtud de ello un nuevo acto que revoca la decisión y reconoce el derecho, no es lógico demandar el anterior que quedó revocado. Esto bajo el entendido de que la administración corrigió su error a través de dicha revocatoria.

Por otra parte, la recurrente aduce que la competencia para conocer del asunto es del juez administrativo de Bogotá y no de Medellín, en razón a que la demanda no versa sobre un asunto laboral y tanto el domicilio de la demandante como el de la entidad demandada corresponden a Bogotá. Sostiene que solicitó al Juzgado Administrativo de Medellín proponer un conflicto de competencia negativo, pero que no obtuvo respuesta y que igual situación se presentó ante el Tribunal Administrativo de Medellín.

IV. CONSIDERACIONES

Problema jurídico

Establece la Sala si es procedente el rechazo de la demanda, al no acusarse el acto inicial que fue revocado por vía de reposición y no haberse subsanado esta irregularidad por el demandante tal como se lo ordenó el A quo.

Caso en concreto

La señora Élcida Molina Méndez presentó demanda de nulidad y restablecimiento contra la UGPP, solicitando que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. RDP 005957 del 19 de julio de 2012, a través de la cual se resolvió un recurso de reposición que decidió revocar la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012.

Mediante auto de 22 de abril de 2013 el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, inadmitió la demanda al considerar que la parte accionante debía demandar también la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012, porque fue esta la que dio origen a la decisión del recurso de reposición, es decir, a la Resolución No. RDP 005957 del 19 de julio de 2012, acto aquí demandado.

La parte actora no allegó el escrito de subsanación respectivo una vez venció el término para hacerlo, motivo por el cual en auto de 5 de junio de 2013 el Tribunal resolvió rechazar la demanda.

Contra dicha providencia, la actora presentó recurso de apelación, argumentando que frente a la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012, no procedía recurso alguno, por lo que se trata de un acto definitivo susceptible de control judicial, sin que sea indispensable que se demande la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012, en tanto la administración la dejó sin efectos al revocarla a través de la citada Resolución No. RDP 005957 de 2012, en la cual se decidió el recurso de reposición, considerado como facultativo, interpuesto en su contra.

Adujo además que el artículo 163 del CPACA no reprodujo textualmente el artículo 138 del C.C.A. que prescribía: “si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión”, pero que sin embargo, el sentido de la norma en cuanto a requisitos esenciales sigue siendo el mismo.

Así las cosas, para dar respuesta al problema jurídico planteado, es necesario precisar en qué consiste la individualización de las pretensiones como requisito para demandar.

El artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, derogado, determinaba que correspondía demandar junto con el acto principal, aquellas decisiones adoptadas en vía gubernativa que lo modificaran o confirmaran, pero que en caso de ser revocado, solo procedía demandar la última decisión. Por tal razón, no se entendían acusados los actos proferidos en desarrollo de los recursos procedentes.

Ahora bien, se observa que la presente demanda se formuló el 13 de diciembre de 2012 (fl. 36), fecha en la que se encontraba vigente el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual exige en su artículo 163, como presupuesto de la demanda la observancia de los requisitos legalmente establecidos, entre los que se incluye la individualización de los actos objeto de la demanda, en los siguientes términos:

“Artículo 163. Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Quando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.” (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo a lo expuesto, en la legislación contenciosa administrativa que rige actualmente, basta con demandar el primer acto para entender que se demandan también los actos que resolvieron los recursos interpuestos contra este.

No obstante, precisa la Sala que los actos que deciden los recursos presentados pueden confirmar, modificar o revocar la decisión, situaciones que resultan diferentes entre sí, dado que en

el caso de que el acto recurrido se confirme o modifique, este sigue vigente dentro del ordenamiento jurídico, lo que hace obligatorio que se acuse e individualice en el escrito de demanda y se entiendan también como demandados los actos que resolvieron los recursos.

Contrario a lo anterior, cuando la decisión del recurso revoca el acto, es tal decisión la que corresponde demandar, en razón a que el primer acto al ser revocado, desaparece del ordenamiento jurídico, lo que conlleva a que no sea posible acusarlo ante la jurisdicción.

Descendiendo al asunto en estudio, se encuentra que la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012, acusada, decidió el recurso de reposición facultativo, interpuesto por la actora contra la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012, mediante el cual se revocó dicho acto administrativo.

En este orden de ideas, resulta claro que la Resolución No. RDP 000475 de 23 de marzo de 2012, desapareció del ordenamiento jurídico, comoquiera que fue revocada en su totalidad por la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012, de tal forma que para el caso en concreto, no es procedente demandar un acto sobre el cual no se puede ejercer control de legalidad. Así las cosas, la accionante no tenía por qué acusar el acto en mención, como lo sostiene el Tribunal en la providencia apelada.

De esta forma, estima la Sala que el acto enjuiciable es la Resolución No. RDP 005957 de 19 de julio de 2012, como bien lo alega la recurrente, teniendo en cuenta que se trata de un acto definitivo, que es susceptible de control judicial, en la medida en que crea una situación jurídica concreta, al reliquidar la pensión de vejez de la señora Élcida Molina Méndez.

De otra parte, se precisa que el A quo incurrió en error al afirmar en el auto de 5 de junio de 2013, que la Resolución No. 005957 de 19 de julio de 2012 “confirmó en su totalidad” la Resolución No. 475 de 23 de marzo de 2012, puesto que como se ha señalado en esta providencia, en lugar de confirmarla, la revocó (fls. 2 a 8).

Así las cosas, considera la Sala que aun cuando la accionante no subsanó el auto de inadmisión de la demanda y además no interpuso recurso de reposición en su contra, de acuerdo a lo previsto en el artículo 170 del CPACA^[1], ello no impide que la Sala, en aras del derecho al acceso a la administración de justicia proceda a revocar el auto que rechazó la demanda.

Por último, en cuanto a lo expresado por la accionante en el recurso de apelación, al afirmar que la demanda de la referencia es de conocimiento del juez administrativo de Bogotá, encuentra la Sala que el asunto en estudio es de carácter laboral, en tanto lo pretendido versa sobre la reliquidación de una pensión de vejez, lo que conduce a determinar, de conformidad con el numeral 3 del artículo 156 del CPACA^[2], que en razón a que la demandante laboró como Fiscal Delegada ante el Tribunal del Distrito en la Dirección de Fiscalías de Medellín- Unidad de Justicia y Paz^[3], el competente para conocer de la demanda, por factor territorial, es el Circuito Judicial Administrativo de Medellín.

De igual manera, estima la Sala que si bien la parte actora pretende que se proponga un conflicto de competencia negativo entre el Circuito Administrativo de Bogotá y Medellín, ello le compete al juez que estudia la demanda y como puede verse el Tribunal Administrativo de Antioquia avocó el conocimiento de la misma, lo cual permite afirmar que dicho Tribunal se considera el competente para dirimir la controversia. Es decir, que existe una negativa tácita a la petición de la demandante de que se plantee un conflicto negativo de competencia.

Por las razones precedentes, se revocará el auto de 5 de junio de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, mediante el cual se rechazó la demanda presentada por la señora Élcida Molina Méndez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”,

RESUELVE

PRIMERO. REVÓCASE la providencia del 5 de junio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, mediante la cual se rechazó la demanda presentada por la señora Élcida Molina Méndez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. DEUVÉLVASE el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para que decida sobre la admisibilidad de la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN (E)

^[1] “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.”

^[2] “Artículo 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...)

3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios. (...)

^[3] De acuerdo a lo señalado en el numeral 10 del acápite de “HECHOS” en el escrito de la demanda (fl. 26).