

Santiago de Cali, catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2.022)

Auto No. 513

EXPEDIENTE	76-111-33-33-002-2022-00053-01
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	MARÍA GLADYS DELGADO DE POTES albertocardenasabogados@yahoo.com
DEMANDADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP) notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
TEMA	REVOCA PROVIDENCIA QUE RECHAZÓ DEMANDA

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se decide el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el **auto No 118 del 03 de marzo de 2022** proferido por el **Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buga** que rechazó la demanda.

II. ANTECEDENTES

La señora CLARA INÉS MURILLO VALENCIA pidió la nulidad del Auto No. ADP 002577 del 03 de mayo de 2021 a través del cual la UGPP manifestó que la petición de reconocimiento de la pensión gracia fue negada mediante **Resolución No. 826 del 28 de abril de 2005, decisión en firme**, y por ende lo procedente era archivar la solicitud.

Mediante auto No 118 del 03 de marzo de 2022 el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buga rechazó la demanda bajo las siguientes consideraciones:

“Nótese como entonces, la UGPP no le resuelve la petición de reconocimiento pensional al demandante, sino que se limita a comunicarle que la misma solicitud ya le había sido resuelta mediante la Resolución No. 826 del 28 de abril de 2015 visible a folio 62 y 63 del archivo denominado 002Demanda.pdf del expediente electrónico, informándole además que dicho acto administrativo se encuentra notificado y en firme, comoquiera que no se ejerció ningún tipo de recurso sobre la misma.

Siendo ello así, el Auto No. ADP 002577 del 03 de mayo de 2021 que hoy se demanda, no refleja la voluntad de la UGPP en el sentido de crear, modificar o extinguir una

situación jurídica particular del peticionario, y por tanto no puede ser objeto de demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(...)

De lo anterior podemos vislumbrar, que únicamente las decisiones definitivas de la administración son susceptibles de control judicial, pero en el caso que nos ocupa el acto administrativo del cual se pretende la nulidad es meramente informativo y no contiene la voluntad de la administración frente a la solicitud realizada, pues como se le indico al memorialista, dicha petición fue resuelta de fondo a través de la Resolución No. 826 del 28 de abril de 2015, y por tanto el Despacho colige claramente que el Oficio acusado no es un verdadero acto administrativo que pueda ser objeto de control jurisdiccional.

(...)

Por lo expuesto y de conformidad con el numeral 3 del artículo 169 de la Ley 1437 de 20113, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Guadalajara de Buga (V.),

RESUELVE

PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, con fundamento en lo manifestado en la parte motiva de esta providencia.

(...)"

Fundamentos del recurso de apelación (archivo 06 expediente digital – SAMAI).

La parte accionante apeló con fundamento en los siguientes argumentos:

Que no existe justificación legal o jurisprudencial para que se rechace de plano la demanda puesto que el juez debe entender agotada la vía gubernativa.

Que la administración no dio la oportunidad de cuestionar su decisión y adoptó la misma sin dar oportunidad a la interposición de recursos, cerrando así su actuación, por lo que el acto acusado si es pasible de control judicial.

III. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico.

Se debate si el acto administrativo demandado es pasible de control judicial pese a que se limita a enunciar que la petición de reconocimiento de la pensión gracia ya se resolvió mediante resolución de 2005 en firme. En caso negativo, se determinará si el juez debió adoptar medidas procesales para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia del demandante.

2. Tesis de la Sala.

Para la Sala es claro que el acto demandado no es pasible de control jurisdiccional porque no contiene la expresión unilateral de la voluntad de la administración destinada a producir efectos en el mundo jurídico, puesto que se limita a informar que lo

solicitado fue resuelto en un acto administrativo previo. Pero, el juez debió adoptar las medidas procesales necesarias para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia debido a la protección del bien jurídico tutelado por el derecho que impone dar efectividad al interés de la parte en poner en marcha la jurisdicción. Por lo tanto, se revocará el rechazo para que el juzgado las adopte.

Para llegar a la anterior conclusión se abordará previo al análisis del caso concreto el precedente jurisprudencial sobre el derecho de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos y las obligaciones a cargo del operador judicial para que dicho derecho se materialice.

3. El derecho de acceso a la administración de justicia.

El Consejo de Estado, en providencia de fecha 21 de abril de 2016, con ponencia del H. Consejero William Hernández Gómez, explicó que el rechazo de la demanda o la terminación del proceso es la *última ratio*, pues ello configura denegación de justicia para los ciudadanos, y recordó la multiplicidad de herramientas con que cuenta el funcionario judicial para evitar la configuración de fallos inhibitorios o terminación anticipada sin que se decida de fondo la controversia por vicios sustanciales o de procedimiento:

"Herramientas procesales frente a los vicios enunciados.

Ahora bien, conforme lo expuesto se evidencia cómo la actual legislación procesal confiere al funcionario judicial diferentes herramientas que permiten superar esos obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar a lo que otrora se denominaba una ineptitud sustancial de la demanda, que conllevaba al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada en la forma referida, y/o a fallos inhibitorios. Veamos:

En efecto, se deberá rechazar la demanda cuando se encuentra que los actos enjuiciados no son susceptibles de control judicial (Art. 169 núm. 3 ib.), causal cuyo sustento se utilizaba antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 como configuradora de la denominada "Ineptitud sustancial o sustantiva de la demanda"; 1/3 inadmitir la demanda para que se corrijan defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones ya sea por su indebida formulación o acumulación. (Art. 170 del CPACA). Bajo esta medida pueden quedar cobijadas entre otras situaciones, las siguientes:

Si no se aportan anexos requeridos con la demanda.

En caso de que los actos demandados y los que realmente afecten la situación demandada no concuerden, ello en aras de la garantía del acceso a la administración de justicia.

Si se presenta indebida acumulación de pretensiones o indebida formulación del petitum.

Si no se formula concepto de violación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda.

Si no se demanda toda la actuación generadora de los perjuicios cuya indemnización se persigue, o se presenta indebida individualización del acto demandado, deberán entenderse como enjuiciados todos los actos proferidos en vía de resolución de los recursos dentro de la actuación administrativa, al tenor del artículo 163 ib.

Revocar el auto admisorio luego de formulada la reposición contra el mismo, e inadmitir la demanda con los mismos fines anteriores. Art. 170 y 242 ib.

Si se produce una indebida escogencia de la acción o del medio de control, el funcionario judicial deberá adecuar el trámite correspondiente, aún si se propone como excepción previa, siempre y cuando se cumplan los presupuestos del respectivo medio de control. Art. 171 ib.

También procederá el rechazo, entre otros, cuando luego de inadmitida la misma por falencia y/o carencia de los requisitos formales o acreditación de los previos para demandar, estos no se subsanen o acrediten y en virtud de esas falencias no sea posible dar trámite al proceso.”

Respecto a los deberes de saneamiento que tiene el operador judicial, especialmente en casos donde lo que se discute es un tema pensional de carácter irrenunciable, el Consejo de Estado ha explicado:

“Pese a lo expuesto, cabe precisar que esta Sala difiere del a quo, en el sentido que no se considera que la anterior situación conlleva a una terminación del proceso, pues el juez en su calidad de director del proceso y garante del acceso efectivo a la administración de justicia, tiene la obligación de analizar y efectuar una interpretación integral de la demanda, así como advertir las falencias que está presente previo a la admisión de la misma.

De tal forma, que si el a quo consideraba que el ente previsional no demandó los actos que constituían la base para acceder al restablecimiento del derecho deseado, debió inadmitir la demanda para que el accionante realizara las subsanaciones a las que hubiera lugar, sin embargo, mediante providencia del 27 de julio de 2018 (Fl. 253) fue admitida por estimarse que la demanda reunió los requisitos legales.

Bajo tales supuestos, no encuentra de recibo la Sala, que ante la omisión del fallador de instancia en analizar de manera integral la demanda en la etapa previa a su admisión, declare por terminado el proceso en la audiencia inicial cuando no le dio la oportunidad a la parte demandante de revisar la demanda interpuesta y subsanar los defectos encontrados, por lo que, si consideraba que el reconocimiento de la pensión gracia tuvo lugar con la Resolución 10916 de 1998 y no con los actos demandados, en virtud de la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal previsto en el artículo 228 superior y con base en su facultad de saneamiento del proceso, debió integrarlo para que hiciera parte del objeto del presente debate jurídico y no dar por terminada la controversia ante una ineptitud sustantiva de la demanda.

¹ Cita CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “A” Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 52001-23-33-000-2014-00057-01(4126-14). - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, providencia de 21 de abril de 2016, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Rad. 47-001-23-33-000-2013-00171-01, Número interno 1416-2014, actor Humberto Rafael Miranda Correa..

En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación² ha establecido que el juez no puede asumir una posición pasiva frente a una presunta configuración de inepta demanda por no estar debidamente integrada la proposición jurídica, y por esa causa dar por terminado el proceso y abstenerse de fallar de fondo, en tanto, es su deber adoptar las medidas procesales necesarias para hacer eficaz la protección del bien jurídico para cuya efectividad el interesado pone en marcha la jurisdicción, máxime cuando en el sub júdice nos encontramos frente a un derecho pensional, el cual sin lugar a dudas es un derecho fundamental de carácter irrenunciable.

Ahora, esta Sala reconoce que el texto del memorial con el cual se inicia el proceso, debe ajustarse a determinados parámetros y requisitos de naturaleza formal y estructurarse de tal manera que se concreten con precisión y claridad las pretensiones, sin embargo, ello no puede examinarse con un criterio inflexible, pues cuando sea posible descubrir y conocer su verdadera naturaleza e intención jurídica, el juez debe propender por sanear el mismo mediante la corrección y el impulso del proceso para conducirlo hasta la oportunidad de la sentencia, esto además de ser una potestad, es su obligación.

Así las cosas, considera la Sala que que en el presente asunto están dadas las circunstancias fácticas y jurídicas para que el tribunal integre todos los actos administrativos que definieron la situación particular de la demandada y que en consecuencia, deben ser objeto de debate jurídico, para que, al estudiar de fondo el asunto le sea posible determinar la legalidad o no de estos, así como el reconocimiento a favor de la demandada de la referida asignación especial.

Por lo anterior, la Sala revocará el auto proferido en audiencia inicial del 11 de febrero de 2019 por el Tribunal Administrativo del Tolima, que declaró probada la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso y en su lugar, ordenará seguir con el trámite respectivo y en ejercicio de las medidas de saneamiento, el juez deberá integrar los actos que definieron la situación jurídica de la señora Jova Vejarano de Franco frente al reconocimiento y pago de la pensión gracia, y continuar con el trámite del presente asunto.”

3. Caso concreto.

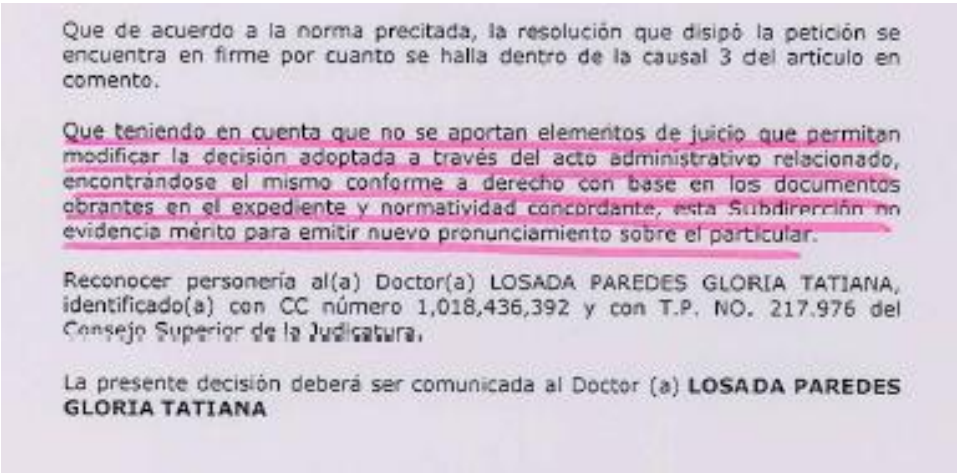
La parte accionante demandó la nulidad del **Auto No. ADP 002577 del 03 de mayo de 2021**, a través del cual la UGPP le manifestó que su solicitud de reconocimiento de la pensión gracia ya fue resuelta mediante **Resolución No. 826 del 28 de abril de 2005**. Dijo la UGPP:

² Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, Auto de 25 de octubre de 2019, Rad. 2015-00160-00, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “B” Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D. C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 73001-23-33-000-2018-00368-01(1546-19)



(...)



Como se ve, los defectos señalados por el juzgado para rechazar la demanda debieron ser advertidos en un auto inadmisorio, además, debió, de oficio, integrar la proposición jurídica completa con la resolución No 826 del 28 de abril de 2005 para garantizar un pronunciamiento de fondo, es decir, evitar el rechazo preliminar que en últimas es un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso material a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, tutelados en los artículos 29 y 229 superiores.

En este contexto, se revocará el acto revisado que rechazó la demanda y en su lugar, se ordenará ejercer las medidas de saneamiento que permitan llegar a una decisión de fondo, esto es, integrar en la proposición jurídica los actos administrativos que definieron la situación jurídica de la señora MARIA DELGADO DE POTES frente al reconocimiento y pago de la pensión gracia, y continuar con el trámite del presente asunto⁴.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "A" Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 68001-23-33-000-2018-00837-01(6024-19)

"PENSIÓN GRACIA - Prestación periódica de carácter vitalicio la cual puede ser demandada en cualquier tiempo.

Se debe aclarar que la pensión gracia, como pensión que es, comporta un derecho social que se proyecta hacia futuro, de manera vitalicia; por consiguiente, esa naturaleza o condición del derecho es la que define su carácter periódico, mas no la

En razón a lo anterior, el Tribunal Administrativo del Valle, Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto No 118 del 03 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buga que rechazó la demanda.

SEGUNDO: ORDENAR al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buga que en ejercicio de las facultades del juez como director del proceso y de saneamiento prevista en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, integre la proposición jurídica con los actos administrativos que definieron en el fondo la situación jurídica de la señora MARIA DELGADO DE POTES frente al reconocimiento y pago de la pensión gracia, y continuar con el trámite del presente asunto.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen, una vez se encuentre en firme esta decisión, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19 y suscrito electrónicamente en la plataforma <http://samairj.consejodeestado.gov.co> en donde se puede corroborar su autenticidad.



ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado

temporalidad de la mesada pensional que ha sido objeto de reliquidación. Por tales razones, la Sala discrepa del criterio en que se apoyó la decisión del a quo, puesto que la pensión gracia es una prestación periódica, dada su naturaleza jurídica; por ende la demanda podía ser presentada en cualquier tiempo, de conformidad con el artículo 164, numeral 1.º, literal c), del CPACA."