

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, diecinueve (19) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Sustanciador:** Dr. Carlos Mario Peña Díaz

**RADICADO:** No. 54-001-23-33-000-2018-00367-00  
**ACCIONANTE:** EDMUNDO URIBE  
**DEMANDADO:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES  
 COLPENSIONES  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

Actuando a través de apoderado judicial, el señor Edmundo Uribe, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de COLPENSIONES, para que se declare la nulidad de la resolución No.- SUB248897 del 08 de noviembre de 2017, por la cual se resuelve negar una reliquidación de una pensión de vejez, la resolución No. SUB 79040 del 23 de marzo de 2018, por la cual se resolvió el recurso de reposición y el acto ficto negativo que resolvió el recurso de apelación.

Ahora bien, luego de estudiar el presente medio de control, observa esta dependencia judicial una posible configuración de falta de jurisdicción para conocer del presente asunto, por las razones que pasan a exponerse,

### CONSIDERACIONES

Tratándose de los asuntos que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tenemos que el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo referente al objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en su numeral 4º establece:

*“ART. 104.- De la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos de derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerán de los siguientes procesos:*

*(...) 4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público. (...).”*

Igualmente y sobre el tema el artículo 105 ibídem prescribe:

*“Art. 105.- Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:*

*(...) 4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales” (subrayas fuera del texto).*

Por su parte, la Jurisdicción Ordinaria Laboral, conoce de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo, a la luz de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, la cual modificó la competencia atribuida a la jurisdicción laboral en sus especialidades laborales y de seguridad social, que establece:

“ARTICULO 2º. Competencia general. La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo. (...)”

El numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo, preceptúa:

**“ARTICULO 2º. COMPETENCIA GENERAL.** *La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*

*4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.”*

Con base en las normas expuestas se puede concluir que, la jurisdicción de lo contencioso administrativo en asuntos relativos a la seguridad social conocerá de los litigios que se susciten entre los servidores públicos y la entidad pública que administre dicho régimen.

Por su parte, la justicia ordinaria laboral en el mismo asunto conocerá de aquellos pleitos que se presenten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de los servicios, entendiéndose que éstos versan es con relación a los trabajadores del sector privado y de los trabajadores oficiales.

En el caso particular, procedió el despacho a establecer la calidad con la que comparece la parte demandante, es decir que la razón de su causa petendi tiene como base el reconocimiento pensional efectuado al señor EDMUNDO URIBE mediante la resolución No. 4853 del 2001 por parte del ISS y la solicitud de reliquidación pensional que se procura frente a la pensión de vejez.

Dentro de la Resolución anteriormente relacionada, se establece que el Sr. Edmundo Uribe presentó sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Arauca, mediante la cual se condenó al ISS a reconocer una pensión de vejez a partir del 05 de julio de 1993, en cuantía del 75% de lo devengado en el último año de servicio.

Así mismo, se allegó certificado de la Asistente de Asuntos laborales del BANCO POPULAR, en la cual se certifica que el señor Edmundo Uribe prestó sus servicios desde el 06 de julio de 1967 hasta el 01 de diciembre de 1987; desempeñado como último cargo: Gerente de Sucursal en Arauca- fl 37 y 39 de la sentencia.

Pues bien, la naturaleza jurídica de la entidad bancaria demandada Banco Popular, última entidad donde laboró el señor Edmundo Uribe para el 19 de agosto de 1984, era de una empresa de economía mixta sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado por disposición expresa del artículo 38 de la Ley 80 de 1976. Por tanto, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, las personas que prestaban sus servicio en ese tipo de entidades tenía la condición de trabajadores oficiales.

En consecuencia, la Jurisdicción Contencioso Administrativo no puede dirimir la controversia que se propone, pues el factor que determina la jurisdicción en este asunto es la calidad del sujeto a la fecha de adquisición del estatus pensional, esto es, la de trabajador oficial.

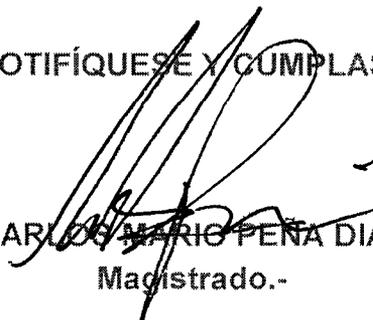
Como corolario de lo anterior, estima este juzgador que este Despacho Judicial carece de jurisdicción para adelantar el presente medio de control, dado que su conocimiento y trámite debe recaer sobre la Jurisdicción Ordinaria Laboral, específicamente sobre los Jueces Laborales del Circuito.

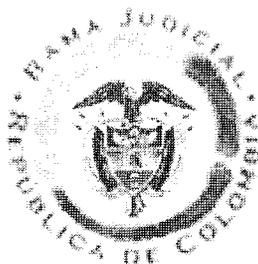
Por lo anterior, se

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de Jurisdicción para conocer del proceso, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído. Como consecuencia de lo anterior y previas las anotaciones a que haya lugar, **REMITIR** el expediente a la oficina de apoyo judicial, a efectos de que el proceso sea repartido entre los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Cúcuta.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

  
CARLOS MARIO PEÑA DIAZ  
Magistrado.-



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Sustanciador Dr. Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, catorce (14) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Ref.: Proceso Rad: 54-001-33-33-001-2018-00200-01  
 Acción : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
 Actor : Cruz María Lobo Rangel  
 Contra : Nación – Fiscalía General de la Nación

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala a resolver el impedimento planteado por la Juez Primero Administrativo Oral de Cúcuta, el cual a su vez, estima que el impedimento formulado comprende a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta.

### I. ANTECEDENTES

La señora Cruz María Lobo Rangel, a través de apoderado(a) judicial, interponen demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la Nación-Fiscalía General de la Nación, a efectos de que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el oficio No. 31260-20470-00582 del 05 de octubre de 2017 y la resolución No. 23572 del 13 de diciembre de 2017 y como consecuencia de ello, se ordene el reconocimiento, reliquidación y el pago de todas y cada una de las prestaciones sociales y bonificaciones, teniendo como base y adicionando la bonificación judicial como factor salarial.

1.2. El proceso le correspondió por reparto a la Juez Primero Administrativo Oral de Cúcuta, la cual mediante auto del 24 de octubre de 2018, formuló impedimento para conocer del proceso y consideró que la causal de impedimento planteada, comprendía a todos los Jueces Administrativos Orales de Cúcuta, razón por la cual, remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Norte de Santander para que se decidiera el impedimento.

### II. CONSIDERACIONES

2.1. En el presente caso, la Juez Primero Administrativo Oral de del Circuito de Cúcuta manifiesta, que ella y los demás Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta, se encuentran incurso en la causal establecida en el numeral 1º del artículo 141 del Código General del Proceso, que establece:

*“1. Tener el Juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.”*

2.2. Ello, como quiera, que el asunto concierne a la reclamación de carácter laboral en relación con la inclusión de la bonificación de actividad judicial como factor salarial; encontrándose la Juez, en similares circunstancias fácticas y jurídicas a la demandante, al punto que no es posible separar de tales consideraciones el interés por las resultas del proceso.

2.3. Analizada la causal esgrimida junto con los argumentos del impedimento manifestado, esta Sala de decisión lo considera fundado, toda vez, que como bien lo afirma la Juez Primero Administrativo Oral de Cúcuta, tanto ella como los demás Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta poseen un interés en las resultas del caso objeto de controversia, toda vez que pueden eventualmente verse cobijados con el resultado del litigio planteado.

2.4. En razón de lo anterior, se declarará fundado el impedimento manifestado por los Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta, declarándolos separados del conocimiento del presente asunto.

2.5. Además de lo anterior, en aplicación a lo previsto en el numeral 2º del artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará la remisión del expediente al Presidente de este Tribunal, a efectos de que se fije fecha y hora para efectuar el sorteo de un conjuer que asuma el conocimiento del presente asunto.

2.6. En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral N° 03 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLÁRESE FUNDADO** el impedimento manifestado por los Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta. Por tal motivo, se les declara separados del conocimiento del presente asunto.

**SEGUNDO:** En consecuencia, una vez ejecutoriado el presente proveído, **remítase** el expediente al Presidente de este Tribunal, **a efectos de que señale fecha y hora para efectuar el sorteo de un conjuer que asuma el conocimiento del presente asunto.**

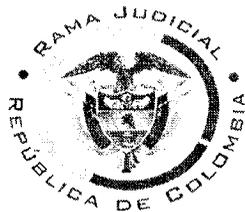
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en Sala de Decisión Oral N° 3 del 14 de febrero de 2019)

CARLOS MANUEL PEÑA DÍAZ  
Magistrado.-

ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ  
Magistrado.-

HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
Magistrado.-



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Ponente: Dr. **Carlos Mario Peña Díaz**

<b>EXPEDIENTE:</b>	54-001-23-33-000-2018-00352-00
<b>DEMANDANTE:</b>	ANGEL MARIA ORTIZ PÉREZ
<b>DEMANDADO:</b>	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC- COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE CÚCUTA
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

1. En virtud de lo normado en el artículo 138 del CGP, **avóquese** el conocimiento del proceso de la referencia en el estado en que se encuentra. **Notifíquese** la presente decisión y el cambio de radicación de éste medio de control a las partes y al Delegado del Ministerio Público ante el Tribunal a quien le corresponda asumir el proceso de la referencia por reparto.

2. Revisada la actuación procesal surtida a la fecha, se evidencia que existe solicitud de llamamiento en garantía impetrada por el INPEC y la necesidad de proveer sobre una solicitud de integración del contradictorio; solicitudes, frente a las cuales el Despacho hará las siguientes,

### CONSIDERACIONES

#### Sobre el llamamiento en garantía

La figura del llamamiento en garantía se encuentra regulada expresamente por el artículo 225 del CPACA, el cual dispone que quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral de un perjuicio sufrido, o el reembolso total o parcial de un pago realizado como resultado de una sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

Este mismo artículo, enlista los requisitos mínimos que debe contener el llamamiento en garantía, siendo los siguientes:

1. El nombre del llamado y el de su representante si aquel no puede comparecer por sí mismo al proceso.
2. La indicación del domicilio del llamado o en su defecto de su residencia, así como la de su habitación u oficina y la de su representante, según fuere el

caso, o la manifestación de que se ignoran. Esta manifestación se entiende prestada bajo juramento con la presentación del escrito.

3. Los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen.
4. La dirección de la oficina o habitación del llamante y su apoderado para que reciban notificaciones personales.

Por último, el artículo 227 del CPACA establece que en lo no regulado en ese código sobre la intervención de terceros, se aplicarán las normas procesales civiles, es decir, los artículos 64 y siguientes del Código General del Proceso (CGP).

En el sub examine, el INPEC solicita el llamamiento en garantía del USPEC, el Ministerio de Hacienda y Crédito público el Consorcio Penitenciarias 2017, por considerar que los arreglos y adecuaciones del centro carcelario son funciones propias de dichas entidades.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la parte pasiva de un proceso puede tener la doble condición de demandado y de llamado en garantía, tal y como se prevé a continuación:

*“Así entonces, nada obsta para que el llamamiento proceda respecto del sujeto que, a su vez, aparece como parte pasiva de la demanda, siempre y cuando se acrediten los requisitos del llamamiento en garantía, podrá tener la doble condición de demandado y llamado, de esta manera garantiza que en un solo litigio se resuelvan las dos controversias, evitando desgaste y congestión judicial. Adicionalmente, no existen normas procesales que impidan la coexistencia de la calidad de demandado y de llamado en garantía, ya que, si bien en ambos casos se busca la vinculación de una persona al proceso, el primer mecanismo tiene por finalidad la declaratoria de responsabilidad del demandado como directo responsable, mientras en el segundo el llamante en garantía busca incorporar al proceso a un tercero en virtud de una relación legal o contractual que los liga. En cada situación, el alcance de los poderes del juez es distinto.”<sup>1</sup>*

Pese a que el INPEC solicita el llamamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Penitenciarias 2017 y el USPEC, solo se admitirá el llamamiento frente a ésta última entidad, comoquiera, que el planteamiento argumentativo contenido en el escrito de llamamiento en garantía, solo estuvo encaminado a sustentar la relación legal y los fundamentos de derecho que respaldaban el llamamiento del USPEC, siendo ese un requisito esencial, para evaluar la procedencia del llamamiento en garantía.

Corolario de lo expuesto previamente, el Despacho considera procedente, únicamente aceptar el llamamiento en garantía frente al USPEC.

### **Sobre la solicitud de litisconsorcio necesario**

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 10 de mayo del 2018, M.P. Stella Conto Díaz Del Castillo, radicado 41001-33-33-000-2017-00169-01(60913).

Ahora bien, en la contestación de la demanda el Instituto Nacional y Penitenciario solicita de vinculación en calidad de litisconsortes necesarios al USPEC, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, FONADE y el CONSORCIO PENITENCIARIAS 2017, indicando que la responsabilidad por el estado en que se encuentra la entrada de ingreso a los patios 24A y 24B del COCUC, no recae exclusivamente en el INPEC.

Para efectos de lo anterior, se trae dentro de los anexos de la contestación copia simple de una documentación, en la cual se evidencia la existencia de un Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 216144 del 29 de septiembre de 2017, suscrito entre el FONADE y el USPEC, que tiene por objeto realizar la gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria del orden nivel nacional requerida por el USPEC, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, mejoramiento, conservación y ampliación, así como la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura en materia Penitenciaria y Carcelaria de acuerdo con la información de los diseños que presenta la USPEC. Adicionalmente, que dentro del proceso de Convocatoria, FONADE aceptó para el grupo 1 al CONSORCIO PENITENCIARIAS 2017.

La figura procesal del litisconsorcio necesario que es precisamente la invocada por la entidad demandada, se encuentra regulada nítidamente en el artículo 61 del Código General del Proceso, el cual señala:

*“Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*

**En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.** (En negrilla y subrayado por el Despacho).

Pues bien, al tenor de la preceptiva anterior y respecto al caso concreto, debe indicar el despacho, que considera innecesaria la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito público en el presente proceso, puesto que, no por tener funciones inherentes al manejo del Presupuesto General de la Nación, puede vincularse en todos los procesos que impliquen una erogación, razón por la cual, se desestimaré tal petición en relación con esta entidad.

Así mismo, se desestimaré la vinculación del FONADE, pues se estima que es una entidad financiera que tiene como objeto principal ser agente en cualquiera de

las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas, sin que se evidencie en éste momento procesal que converja directamente en la materialización y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Consorcio PENITENCIARIAS 2017, dentro del marco de la Convocatoria Pública CPU 023-2017, resultando innecesaria su participación, salvo que se anexasen elementos probatorios que así lo determinen en el desarrollo de la presente actuación.

Ahora, para la Sala, si concurren los elementos que indican la necesidad de vincular en calidad de litisconsortes necesarios al USPEC y el Consorcio Penitenciarias 2017, razón por la cual, se resolverá citarlos al proceso.

Por lo anterior, se

### RESUELVE

**PRIMERO:** En virtud de lo normado en el artículo 138 del CGP, **avóquese** el conocimiento del proceso de la referencia en el estado en que se encuentra. **Notifíquese** la presente decisión y el cambio de radicación de éste medio de control a las partes y al Delegado del Ministerio Público ante el Tribunal a quien le corresponda asumir el proceso de la referencia por reparto

**SEGUNDO: LLAMAR EN GARANTÍA** a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, a través de su representante legal, para que intervenga y comparezca a este proceso. **Notifíquese** personalmente el presente proveído al Representante Legal, a quien se le entregará copia de la demanda y de la contestación, así como del escrito de llamamiento en garantía. Así mismo, **CÍTESE** a éste proceso a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, a fin de integrar el litis consorcio necesario, en los términos del artículo 199 de la ley 1437 del 2011-modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso-.

**TERCERO: CÍTESE** la presente actuación al Consorcio PENITENCIARIAS 2017, En consecuencia. **Cítese y notifíquese** personalmente de éste proveído al representante legal de dicho Consorcio.

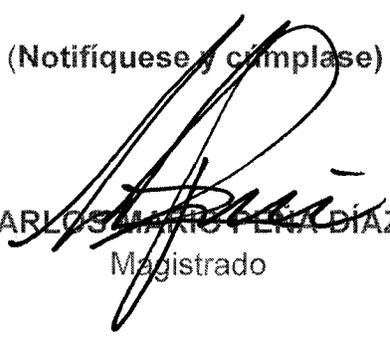
Para efectos de la notificación personal del Consorcio vinculado al proceso, **impónganse** la carga al apoderado judicial del INPEC, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente proveído, aporte la dirección electrónica o física para notificaciones judiciales y el documento que acredite la representación legal.

**CUARTO: DECRÉTASE** la suspensión de este proceso, hasta cuando se cite al llamado en garantía y los litisconsortes necesarios y venza el término de traslado de 30 días de que trata el artículo 172 del C.P.A.C.A.

**QUINTO: NEGAR** la vinculación en calidad de litisconsortes necesarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del FONADE, por lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

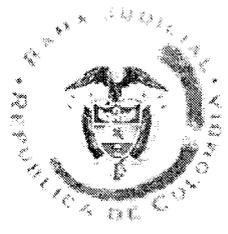
**SEXTO: RECONOCER** personería al abogado Darwing Hernandez Alcocer, como apoderado del INPEC, de conformidad con el memorial poder y anexos vistos a folios 83 a 85 del plenario.

(Notifíquese y cúmplase)



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado

1



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

Magistrado Ponente: **Dr. Carlos Mario Peña Díaz**

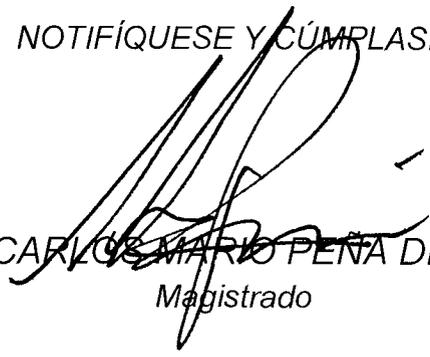
San José de Cúcuta, dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Acción:** *Hábeas Corpus*  
**Radicado:** 54-001-23-33-000-2019-00002-00  
**Actor:** Luigy Castillejo Lascarro – Jaime Alberto Castillejo Lascarro  
**Demandado:** Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías – Juzgado Sexto Penal del Circuito con Función de Conocimiento – Centro de Servicios para los Juzgados Penales del Sistema Penal Acusatorio

**OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE** lo resuelto por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en providencia de fecha siete (7) de febrero de dos mil diecinueve (2019), que confirmó providencia apelada de fecha 17 de enero del presente año.

Una vez ejecutoriado, **ARCHÍVESE** en forma definitiva, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
 San José de Cúcuta, dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019)  
**Magistrado Ponente: Dr. CARLOS MARIO PEÑA DIAZ**

<b>EXPEDIENTE:</b>	54-001-23-33-000- <b>2018-00336</b> -00
<b>DEMANDANTE:</b>	MARTHA CONSUELO PÉREZ ESPITIA
<b>DEMANDADO:</b>	UAE de GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En el estudio de admisibilidad de la demanda advierte el Despacho que se hace necesario ordenar su corrección, en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 del CPACA, por las siguientes razones:

1).- Revisadas las pretensiones de la demanda, encuentra el despacho que se dirigen en contra de los siguientes actos administrativos:

- La resolución UGM 6912 del 07 de septiembre de 2011, emanada de la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE en liquidación, por la cual se negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia a la educadora Martha Consuelo Pérez Espitia.
- La resolución No. RDP 003781 del 14 de junio de 2012, emanada de la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, por la cual, se niega por segunda vez el reconocimiento pensional.
- La resolución No. RDP 002095 del 22 de enero de 2016, emanada de la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, por la cual se niega por tercera ocasión del reconocimiento y pago de la pensión gracia.
- El auto ADP 007668 del 13 de junio de 2016, mediante el cual la UGPP rechazó el recurso de reposición y subsidiariamente de apelación interpuesto contra la resolución No. RDP 002095 del 22 de enero de 2016.
- La resolución No. RDP 037479 del 05 de octubre de 2016, por medio de la cual la UGPP resolvió un recurso de queja y se confirmó en todas sus partes el auto No. 007668 del 13 de junio de 2016.
- La nulidad del auto ADP 004105 del 01 de junio de 2018, mediante el cual, la UGPP ordenó el archivo de una nueva solicitud de reconocimiento de la pensión gracia radicada por Martha Consuelo Espitia el día 08 de marzo de 2018.

- El auto ADP 0046791 del 25 de junio de 2018, mediante el cual la UGPP declaró improcedente los recursos interpuestos contra el auto ADP 004105 del 01 de junio de 2018.

1.1.- Revisado el contenido de dichos actos administrativos, encuentra el Despacho que el auto ADP 007668 del 13 de junio de 2016, la resolución No. RDP 037479 del 05 de octubre de 2016 y el auto ADP 0046791 del 25 de junio de 2018, son actos de trámite que no son susceptibles de control judicial.

1.2.- Para el efecto, tenemos que el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencia del 11 de febrero de 2014, Rad. 25000-23-27-000-2007-00120-02(18456), C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, se refirió al control jurisdiccional de los actos administrativos, haciendo el siguiente análisis, que se transliterará in extenso:

*(...) Sobre el tema, la Sala se permite hacer las siguientes consideraciones. Las acciones impugnatorias, es decir, aquellas acciones mediante las cuales se ventilan pretensiones dirigidas a atacar la validez de un acto administrativo particular (el acto general o reglamento también se puede impugnar, pero no requiere de ningún agotamiento de vía gubernativa o cosa parecida), parten de un presupuesto fundamental que consiste en que no todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. **Dicho de otro modo, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento. Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados.** Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. **En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular.***

*No todo lo que la Administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los actos de la Administración para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos.*

*Bajo la anterior premisa, es evidente que el acto mediante el cual la Administración, luego de examinar los requisitos de forma y de fondo para la tramitación de un recurso en la vía gubernativa, decide rechazarlo porque falta alguno de dichos requisitos, no es un acto definitivo. Ese es un acto de trámite, ya que se limita a disponer que el recurso interpuesto por el administrado no puede ser estudiado de fondo. Como no se trata de un acto definitivo, no es susceptible de demanda ante la jurisdicción. De hecho, en ese caso ya hay un acto definitivo, que es el que se pretendía impugnar mediante el recurso y que ahora se intentará demandar ante los tribunales.*

*No puede confundirse la situación que se acaba de plantear con la de aquellos actos que, sin resolver todavía de manera expresa la cuestión, impiden continuar con el trámite de la actuación, como por ejemplo cuando se ordena el archivo de la petición por abandono. En efecto, dice el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo:*

“ART. 50.-Recursos en la vía gubernativa. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

(...) Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”.

La norma dispone que los actos que ponen fin a la actuación administrativa no son solamente aquellos que deciden de fondo la cuestión planteada, sino también los actos de trámite que hacen imposible que la actuación siga su curso. Estos últimos son actos que, a pesar de no contener una decisión de fondo, pueden ser demandados ya que, por hacer imposible que la actuación prosiga, equivalen en la práctica a una denegación del derecho del particular. Esos actos de trámite que funcionan como definitivos se producen obviamente antes de que la Administración resuelva expresamente el fondo de la cuestión.

Ahora bien, debe reiterar la Sala que el acto mediante el cual la Administración rechaza un recurso que fue interpuesto contra el acto que decidió de fondo, no puede calificarse como acto de trámite que haga imposible continuar la actuación, pues en esta hipótesis la actuación ya concluyó con la decisión de fondo. Es decir, la voluntad jurídica de la Administración ya fue expresada y quedó plasmada en el acto definitivo. La suerte que corra la interposición del recurso es una cuestión meramente procedimental, que no incide de ninguna manera en la situación jurídica creada, modificada o extinguida como consecuencia del acto definitivo ya expedido. Es decir que, una vez interpuesto el recurso, este puede ser rechazado. La decisión de rechazar el recurso no es un acto administrativo propiamente dicho, es un acto de trámite, de procedimiento, pero que se dicta luego de proferido el real acto administrativo.

Si el recurso es decidido por la Administración, significa que el acto definitivo podría estar contenido tanto en el acto inicial como en el que resuelve el recurso. De hecho, si la Administración revoca el acto inicial, queda como definitivo el acto de revocación.

**Si el acto mediante el cual la Administración rechaza un recurso incoado contra la decisión definitiva resulta ilegal, la consecuencia es que el juez tenga por agotada en debida forma la vía gubernativa y que, por ende, pueda el particular afectado acudir a la vía jurisdiccional para que se resuelvan las pretensiones impugnatorias que tenga en contra del acto definitivo. Así lo dispone el inciso final del artículo 135 del Código Contencioso Administrativo:**

(...)  
**El rechazo indebido del recurso que sí era procedente, es una forma de impedir que se tramite y decida dicho recurso, esto es, significa que la Administración no dio oportunidad de que se agotara la vía gubernativa o, ahora, el recurso de impugnación, según el numeral 2 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.**

**Por el contrario, si el juez estima que la Administración rechazó correctamente el recurso, significará que no se agotó la vía gubernativa puesto que el particular habría incumplido las normas de interposición del recurso.**

No resulta adecuado, pues, decretar la nulidad del acto que rechazó erróneamente un recurso en la vía gubernativa, pues la declaración de nulidad debe estar reservada a las decisiones de fondo y no a los actos de trámite, con la salvedad ya anotada, relativa a los que impiden continuar la actuación administrativa y que equivalen a una decisión negativa.

Para decirlo en otros términos, el objeto primordial del control jurisdiccional de la función administrativa es asegurar que se haya cumplido el principio de legalidad mediante el juzgamiento de los elementos del acto administrativo (competencia, formas y procedimientos, motivos, finalidad, debido proceso, contenido sujeto a la ley), y ese control se ejerce por parte del juez respecto del acto definitivo, así los vicios, en un momento dado, aparezcan en la etapa de formación del acto, como los vicios de procedimiento. De hecho, la vía gubernativa o la etapa de la impugnación del acto está para que la propia Administración controle exactamente lo mismo pero antes de que el interesado ocurra a la jurisdicción. No existe entre nosotros un control separado sobre cada una de las etapas o fases previas y posteriores a la decisión administrativa, cosa que, por demás, sería contraria a los principios de economía y eficiencia, pues, desde un punto de vista práctico, no parece tener sentido ejercer control judicial sobre cada uno de los actos que van configurando las etapas del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo sirve para dictar cabalmente un acto administrativo. El resultado del procedimiento administrativo es el acto administrativo definitivo. El control del resultado controla el procedimiento.

Por todo lo anterior, la Sala considera que, al menos bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, cuando en la demanda se plantea como parte de la discusión la posible ilegalidad del acto que rechazó el recurso en la vía gubernativa, ese tema puede ser analizado y resuelto en la sentencia, pero solo con el propósito de establecer el cumplimiento de uno de los presupuestos procesales de la acción, el llamado agotamiento de la vía gubernativa. **Así las cosas, si del análisis se concluye que la vía gubernativa se agotó en regular forma, se abre para el juez la posibilidad de entrar al estudio de fondo de los cargos de nulidad. (En el nuevo procedimiento se supone que este punto debe resolverse en la audiencia inicial, que sirve para resolver las excepciones previas).**

No hay razón alguna que justifique la anulación del acto que rechazó el recurso, nulidad que, además, no produciría ningún efecto práctico desde el punto de vista del derecho material invocado por el demandante, toda vez que dicha anulación, per se, no conduce al restablecimiento de derechos subjetivos. No se entablan procesos contencioso administrativos para tener "derecho a la apelación en sede administrativa". De manera que resulta un contrasentido que se declare en la sentencia, como ocurrió en este caso, que es nulo el acto por el cual se rechazó el recurso de reconsideración si esta nulidad no implica ninguna satisfacción de los auténticos derechos patrimoniales que supuestamente fueron violados por los actos acusados. La nulidad del acto que rechazó el recurso implicaría el mero y absurdo derecho procesal y precario a que se tramite la apelación, lo que no es objeto de la jurisdicción, puesto que la jurisdicción lo que juzga son los actos que crean, modifican o extinguen las situaciones jurídicas materiales que reclamó en su momento la parte actora.

Los actos de trámite como el que acepta la petición, el que acumula la petición, el que decreta pruebas, el que corre imputaciones o cargos o hace requerimientos, son actos que tienen un valor jurídico meramente procesal y que, dependiendo de la etapa en que se dictan, podrían constituir elementos para hallar vicios de procedimiento. Una vez dictado el acto administrativo, los actos procesales subsiguientes son posteriores y generalmente no afectan la validez del acto ya dictado, como el que rechazó ilegalmente el recurso interpuesto. (...)"

1.3.- En virtud de lo anterior y poniéndole de presente al apoderado de la parte demandante que con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, desapareció la figura del "agotamiento de la vía gubernativa" para darle paso al requisito de

procedibilidad denominado "agotamiento de los recursos obligatorios", resulta importante que al tenor de lo normado en el numeral segundo del artículo 161 del CPACA, que prescribe:

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

***Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.*** (En negrilla por fuera de texto).

1.4.- El apoderado de la parte demandante, se sirva argumentar de manera concisa las razones por las cuales considera que la decisión de la administración mediante la cual se rechazaron los recursos impetrados en contra de la resolución No. RDP 002095 del 22 de enero de 2016, emanada de la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, fue irregular.

1.5.- Así mismo, se requiere al apoderado judicial de la parte actora, para que bajo las previsiones decantadas en la jurisprudencia del Consejo de Estado, citada en líneas anteriores, identifique nuevamente los actos administrativos que pretende demandar y bajo ese contexto, precise las pretensiones de la demanda.

2.- En virtud de lo consagrado en el numeral 1 del artículo 166 del CPACA, se le solicita a la parte demandante, que aporte copia del acto administrativo contenido en la resolución UGM 6912 del 07 de septiembre de 2011, emanada de la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE en liquidación, la cual no fue aportada con la demanda.

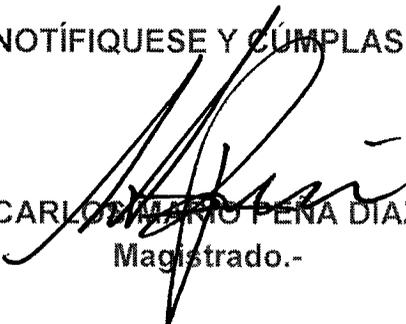
Por lo brevemente expuesto se,

#### RESUELVE

**PRIMERO: INADMÍTASE** la presente demanda por las razones aducidas en la parte motiva. En consecuencia, de conformidad a lo establecido en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, se concede un término de diez (10) días, a fin de que la parte actora, bajo las prevenciones de la norma citada, subsane la demanda so pena de rechazo.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería para actuar en calidad de apoderado judicial de la señora Martha Consuelo Pérez Espitia, al profesional del derecho Alfonso Gómez Aguirre, conforme al memorial aportado a folio 1 del expediente.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado.-