



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, tres (03) de junio de dos mil veintiuno (2021)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN:	50001 33 33 001 2020 00095 01
M. DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	GABRIEL ELIECER DUARTE BELTRÁN Y OTRO
DEMANDADO:	HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO – UGPP - COLPENSIONES

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO proferido el 05 de febrero de 2021, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó la demanda por caducidad¹.

ANTECEDENTES

Concurrieron ante esta jurisdicción los señores GABRIEL ELIECER DUARTE BELTRÁN y GLADYS CECILIA FERNÁNDEZ DE DUARTE, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa contra el HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES-, y, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-².

Pretenden los demandantes que se declare administrativa, patrimonial, extracontractual y solidariamente responsables a las entidades demandadas, por la mora en el reconocimiento y pago de una pensión de vejez con retroactividad a la fecha en que se adquirió el derecho.

Como consecuencia de lo anterior, solicitan que se condene a las entidades demandadas, al reconocimiento y pago de los perjuicios materiales e inmateriales, dentro de los cuales se persigue el reconocimiento y pago de los intereses moratorios

¹ Ver documento "50001333300120200009500_ACT_AUTO RECHAZA _5-02-2021 5.05.00 P.M..PDF", registrado en la fecha y hora 5/02/2021 5:05:11 P.M., en la plataforma Tyba. Documento 02 SharePoint. <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsulta>

² Pág. 4-15. Ver documento "50001333300120200009500_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO _3-09-2020 2.22.35 P.M..PDF", registrado en la fecha y hora 3/09/2020 2:22:45 P.M., en la plataforma Tyba. Documento 01 SharePoint.

de conformidad con el artículo 141 de la Ley 100 de 1993. Adicionalmente, pide la indexación de la condena y los intereses moratorios sobre la misma.

Repartida la demanda ante los Jueces Administrativos del Circuito de Villavicencio, correspondió su conocimiento al Juzgado Primero Administrativo, el cual mediante auto del 05 de febrero de 2021, rechazó de plano la demanda por haber ocurrido la caducidad.

Allí expuso que en un asunto similar la Sección Tercera del Consejo de Estado³ consideró procedente el medio de control de reparación directa para resarcir el perjuicio causado por el retardo en el pago de las prestaciones sociales, y al analizar el presupuesto del ejercicio oportuno del mismo, señaló que los 2 años debían ser contabilizados desde la expedición del acto administrativo que reconoció la pensión.

Para el caso particular, encontró que al demandante GABRIEL ELIECER DUARTE BELTRÁN le fue reconocida la pensión de vejez por la UGPP mediante Resolución No. RDP 040631 del 26 de octubre de 2017, sin embargo, fue allegada de manera incompleta la notificación realizada del acto administrativo. En virtud de lo anterior, determinó que según la petición radicada ante la UGPP el 04 de diciembre de 2017, se podía establecer que la resolución ya era conocida por el pensionado y su apoderada para el 30 de octubre de 2017.

Por lo tanto, conforme al literal i) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, concluyó que el lapso de los 2 años transcurrió entre el 31 de octubre de 2017 al 31 de octubre de 2019, advirtiendo que al momento de radicarse la solicitud de conciliación prejudicial el 23 de diciembre de 2019, ya se encontraba vencido el plazo fijado para promover el medio de control.

La anterior decisión, fue notificada por estado el 08 de febrero de 2021⁴, habiendo sido recurrida por la apoderada de los demandantes el 11 de febrero de 2021⁵, quien manifestó que la Resolución No. RDP 040631 del 26 de octubre de 2017, notificada hasta el 30 de octubre de 2017, reconoció el derecho pensional pero no determinó retroactivos, cuantías, ni mucho menos intereses, lo que solo podía establecer una vez fuera cancelada, es decir, hasta el 27 de diciembre de 2017.

Además, sostuvo que el daño no solo consiste en el reconocimiento de la prestación, sino también en el pago de la misma porque la UGPP se negaba a incluir en

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 12 de febrero de 2014. Rad: 25000-23-26-000-2002-02431-01 (29802). CP. Hernán Andrade Rincón.

⁴ Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2342895/62885020/Estado_002.pdf/60f77f31-dce1-4eb5-b563-4fbc0277e24b y <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2342895/62885020/MENSAJE+AVISO.pdf/85aed6fc-97f7-41f4-92a4-88f16a3944ba>

⁵ Ver documento 50001333300120200009500_ACT_AGREGAR MEMORIAL_11-02-2021 6.14.07 P.M..PDF, registrado en la fecha y hora 11/02/2021 6:14:10 P.M., en la plataforma Tyba. Documento 03 SharePoint.

nómina y cancelar las mesadas pensionales a su acreedor, teniendo que acudir a una tutela a fin de que se efectuara ello, lo que ocurrió hasta el 27 de diciembre de 2017.

Igualmente, indicó que no solo se pretende el pago de los intereses moratorios determinados en la Ley 100 de 1993, pues, también se predicen los perjuicios morales y materiales sufridos por los demandantes al tener que esperar hasta el 27 de diciembre de 2017 para el pago de unas mesadas, máxime cuando el derecho fue reconocido 12 años después de haberse adquirido.

Frente al citado recurso, el juez mediante auto del 12 de febrero de 2021, señaló que cumple con los requisitos de ley y por ende lo concede en el efecto suspensivo⁶.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 1º del C.P.A.C.A., éste último modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, a través del cual rechazó la demanda por caducidad.

II. Problemas Jurídicos:

El primer problema jurídico que debe abordar la sala en el presente asunto, consiste en establecer si el juez de primera instancia realizó el análisis frente a la idoneidad del medio de control impetrado y sus requisitos de procedibilidad; para luego, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, determinar si la demanda no fue presentada oportunamente en el marco del medio de control de reparación directa, como lo indicó el auto recurrido, o si por el contrario, no operó la caducidad porque el conteo ha de realizarse desde el primer pago de las mesadas pensionales, como lo afirma la recurrente.

III. Tesis:

La respuesta al primer problema jurídico planteado es que el juez de primera instancia omitió realizar el análisis frente a la idoneidad del medio de control presentado y los requisitos de procedibilidad del mismo, lo que no permite continuar con el estudio de caducidad del medio de control de reparación directa conforme la alzada.

⁶ Ver documento 50001333300120200009500_ACT_AUTO CONCEDE_12-02-2021 3.56.25 P.M..PDF, registrado en la fecha y hora 12/02/2021 3:56:49 P.M., en la plataforma Tyba. Documento 04 SharePoint.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

Conforme al primer problema jurídico planteado en la presente providencia, resulta importante resaltar que al realizar el estudio de admisibilidad de toda demanda, en principio se debe establecer que el medio de control es procedente frente al origen del daño de cara a la pretensión que se solicita, pues, de lo contrario, el juez en uso de los poderes interpretativos podrá adecuar al medio de control que corresponda, conforme lo establece el inciso primero del artículo 171 del C.P.A.C.A., el cual señala lo siguiente: **"El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada..."**. (Negrilla y subraya intencional)

Frente a tal disposición normativa, el Consejo de Estado ha señalado⁷:

"La disposición en comento consagra la potestad de adecuar el medio de control a las pretensiones formuladas en la demanda, cuando la parte actora haya señalado la vía procesal inadecuada. Esto, con el ánimo de salvaguardar el derecho de acceso a la administración de justicia y evitar eventuales fallos inhibitorios derivados de la denominada indebida escogencia de la acción, sin que ello implique que los demandantes puedan optar por el medio de control que más les convenga para eludir cargas procesales o el propio término de caducidad.

La determinación del medio de control adecuado resulta de gran relevancia debido a que con esto se marca la pauta en la verificación del cumplimiento de los presupuestos de la demanda y de la acción -requisito de procedibilidad, caducidad y formalidades de la demanda- y, en general, se establece la ritualidad con la que el juez y las partes van a seguir el proceso.

El ejercicio de dicha potestad, como expresión de la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, impone al juez el deber de examinar detalladamente el libelo, para evitar que, al momento de hacer la adecuación del medio de control, se supla la voluntad del demandante al apartarse del contenido y finalidad de las pretensiones y del objeto mismo de la demanda; de manera que si el escrito es confuso en la determinación de las pretensiones y sus fundamentos, y aún se encuentra pendiente el pronunciamiento sobre su admisibilidad, corresponde al director del proceso requerir al demandante para que haga las aclaraciones y correcciones que permitan realizar una adecuada identificación del medio de control" (Negrilla y subraya intencional)

Incluso, podría presentarse la situación que se advierta, previo análisis de las pretensiones de la demanda y el origen del daño de cada una de ellas, que algunas pretensiones deban ventilarse a través de un medio de control y otras, aunque conexas con aquellas, se deban tramitar por otro medio, caso para el cual el artículo 165 del CPACA previó la acumulación de pretensiones de distintos medios de control, así:

⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Providencia del 01 de noviembre de 2012. Rad: 11001-03-28-000-2010-00086-00. CP: Mauricio Torres Cuervo. Citada en providencia del 29 de abril de 2021. Rad: 05001-23-33-000-2020-03780-01. CP: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

"ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. *En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:*

1. *Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.*
2. *Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*
3. *Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.*
4. *Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento."*

Luego de lo anterior, al establecerse el medio o medios de control idóneos, se debe verificar el cumplimiento de las exigencias señaladas en los artículos 161, 162, 163 y 164 del C.P.A.C.A., frente a los requisitos de procedibilidad, el contenido de la demanda, así como la oportunidad para presentar el correspondiente medio de control.

En relación con los requisitos de procedibilidad, el artículo 161 *ejusdem*, señala:

"ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

1. *Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

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 obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente 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.

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997.

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

5. Cuando el Estado pretenda recuperar lo pagado por una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, se requiere que previamente haya realizado dicho pago”.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado ha determinado requisitos de procedibilidad para los diferentes medios de control, entre otros, lo que se señalan a continuación.

Frente a la nulidad y restablecimiento del derecho, ha señalado⁸:

“De manera que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho exige como presupuesto indispensable que exista una decisión de la administración que modifique, cree o extinga la situación jurídica particular del interesado, o mejor dicho, un acto administrativo que establezca una relación jurídica determinada en relación con sus derechos subjetivos. En esas condiciones, resulta claro que en este caso no se configura tal requisito, que es necesario para iniciar la reclamación haciendo uso de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

La actora debió provocar el pronunciamiento de la administración para que ésta, mediante acto administrativo fijara su posición en relación con los derechos de los que creía gozar, concretamente para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, para que, con base en tal manifestación, pudiera acudir a la acción judicial correspondiente, haciendo uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es preciso aclarar que una cosa es la falta de decisión previa y otra muy distinta la falta de agotamiento de la vía gubernativa, pues mientras en la primera no existe decisión previa (expresa o presunta) de la administración que se pueda juzgar por falta de petición del interesado cuando haya lugar, la segunda opera cuando no se hayan interpuesto los recursos obligatorios en la vía gubernativa.

(...)

En efecto, la administración pública, a diferencia de los particulares, no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se le ha solicitado por el administrado una decisión sobre la pretensión que se propone someter a juzgamiento, pronunciamiento que, en alguno de los casos, puede ser impugnado ante la misma administración con el ejercicio de los recursos que otorga la ley para que la entidad que profirió el acto pueda revisarlo, revocarlo o confirmarlo. No puede pues olvidarse el supuesto de la existencia del acto emanado de la administración, que en el presente asunto sería el pronunciamiento sobre dicho reconocimiento como presupuesto para que esta instancia se decida al respecto”.

Asimismo, en relación con la nulidad por inconstitucionalidad, indicó⁹:

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del 07 de noviembre de 2013. Rad: 08001-23-31-000-2009-00907-01. CP: Alfonso Vargas Rincón.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 12 de abril de 2021. Rad: 11001-03-24-000-2019-00457-00. CP: Oswaldo Giraldo López.

"A este efecto, se observa que, en cuanto a los requisitos para la procedibilidad del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, la jurisprudencia de la Corporación ha decantado los siguientes:

«[...] En primer lugar, que la disposición acusada sea un decreto de carácter general, dictado por el Gobierno Nacional o por otra entidad u organismo, en ejercicio de una expresa atribución constitucional.

En segundo lugar, que el juicio de validez se realice mediante la confrontación directa con la Constitución Política, no respecto de la ley. Sobre el particular dice la jurisprudencia que tampoco procede el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad cuando las normas constitucionales son objeto de desarrollo legal, porque en estos casos el análisis de la norma demandada 'necesariamente involucrará el análisis de las disposiciones de rango legal...', además de la Constitución.

En tercer lugar, que la disposición demandada no sea ni un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias ni un decreto legislativo, ya que estos, conforme a los numerales 5 y 7 del artículo 241 constitucional, son de competencia de la Corte Constitucional.

En cuarto lugar, se ha establecido que el acto acusado debe tratarse de un reglamento constitucional autónomo, es decir, aquel que se expide en ejercicio de atribuciones permanentes o propias que le permiten aplicar o desarrollar de manera directa la Constitución, o sea, sin subordinación a una ley específica. [...]"

En el caso concreto, tenemos que se echa de menos el análisis de la procedencia del medio o medios de control respecto de las pretensiones solicitadas, pues, el *a quo* únicamente en proveído del 05 de febrero de 2021 se limitó a mencionar que la Sección Tercera del Consejo de Estado en un asunto similar¹⁰, consideró procedente el medio de control de reparación directa para resarcir el perjuicio causado por el retardo en el pago de las prestaciones sociales, sin embargo, revisada la providencia en cita se advierte que la Alta Corporación señaló que el medio de control era procedente en ese caso por cuanto, al presentarse esa demanda, según la jurisprudencia vigente en ese momento, era susceptible de ser ventilada por esta vía procesal e imponía una decisión de fondo del asunto, empero, tal análisis en el caso particular no fue efectuado por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.

Así las cosas, para la Sala resulta imposible realizar el estudio frente al problema jurídico de la caducidad del medio de control de reparación directa, como fue planteado en la providencia recurrida y en su recurso de alzada, por cuanto previamente se debe establecer por parte del juez de primera instancia, si el medio de control formulado resulta ser el idóneo para tramitar las pretensiones en el presente asunto, o si es otro el medio idóneo o incluso si son varios los medios idóneos, según el origen de los daños reclamados y por ende resultaría o no aplicable la acumulación prevista en el artículo 165 del CPACA, y por supuesto realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 12 de febrero de 2014. Rad: 25000-23-26-000-2002-02431-01 (29802). CP: Hernán Andrade Rincón.

de procedibilidad del (los) mismo (s), lo cual no puede efectuarse en ésta sede judicial, toda vez que con ello se vulneraría el principio de la doble instancia.

En consecuencia, la Sala revocará la decisión del *a quo* por las razones expuestas en la presente providencia, y para que proceda a subsanar la omisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, en Sala de Decisión,

RESUELVE

- PRIMERO:** **REVOCAR** el auto del 05 de febrero de 2021, que rechazó la demanda por caducidad, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.
- SEGUNDO:** En firme esta decisión, digitalmente remítase el expediente al Juzgado de origen, para que continúe con el trámite correspondiente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el 3 de junio de 2021, según Acta N° 023, y se firma de forma electrónica.

Firmado Por:

**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ
MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA
CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META**

**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA
CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META**

**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA
MAGISTRADA**

**MAGISTRADA - TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE
VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

42a6fab4559c30d48f4f58ab2d62a109bf5f92c867e4c2f82abbd17a457b957

5

Documento generado en 09/06/2021 12:29:59 PM