



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 66001 23 33 000 2019 00173 01 (2539-2021)
Demandante: Yenny Salgado Ramírez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Temas: Requisitos de la demanda

AUTO INTERLOCUTORIO

Decide el despacho el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra el auto proferido el 21 de julio de 2020, por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio del cual se declaró «no probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales».

1. Antecedentes

1.1. Pretensiones de la demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Yenny Salgado Ramírez, mediante apoderado, formuló demanda en orden a que se declare la nulidad de la Resolución RDP 038810 del 11 de octubre de 2017, emitida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por medio de la cual le negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional, solicitada con ocasión del fallecimiento del señor Octavio Bermúdez Machado.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la demandada i) a reconocer la sustitución de la pensión a partir del 11 de junio de 2017, día siguiente a la fecha del fallecimiento de su compañero permanente; ii) a pagar todas las mesadas causadas, debidamente



indexadas y con los intereses corrientes y moratorios a que haya lugar; y iii) en costas y agencias en derecho.

1.2. El auto apelado

El Tribunal Administrativo de Risaralda mediante auto proferido el 21 de julio de 2020,¹ declaró no probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales y dejó la resolución de la excepción de prescripción para el fallo. Para tal efecto, se pronunció en estos términos:

i) En el artículo «segundo» de la resolución acusada se señaló que procedía la interposición del recurso de reposición y/o apelación, ante el subdirector de determinación de derechos pensionales, y que podía hacerse uso de estos dentro de los diez días siguientes a la notificación del acto administrativo.

No obstante, si bien es cierto el inciso 3 del artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, señala que el recurso de apelación es obligatorio para acceder a la jurisdicción contenciosa, también lo es que la entidad se encuentra obligada a indicar con precisión el recurso procedente y el funcionario ante quien debe interponerse; bajo esta lógica y conforme el enunciado del acto administrativo acusado, el único recurso procedente era el de reposición, pues su presentación iba dirigida respecto del mismo funcionario que resolvió la solicitud prestacional, en consecuencia, no se exigirá la acreditación de los medios de impugnación que por ley resultan obligatorios.

ii) En relación con la excepción de prescripción, esta será resuelta en la sentencia y no en forma previa, en la medida que en la contestación de la demanda se indicó «sin que implique aceptación de pretensiones de la demanda, solicito se declare la prescripción prevista para las acciones laborales y prestaciones periódicas contempladas en el artículo 488 del CST y el 151 del CP del T». Por lo tanto, una vez recaudado el material probatorio y hasta la definición del asunto aquí debatido, se estudiará el medio exceptivo.

1.3. El recurso de apelación

¹ Folios 430 a 432, cuaderno 1-2.



La entidad demandada, a través de apoderado, interpuso recurso de apelación,² y lo sustentó así:

i) La Resolución RDP 038810 del 11 de octubre de 2017, en su numeral «quinto», no en el segundo como lo afirmó el tribunal, precisó que contra el acto administrativo procedían, en caso de inconformidad, los recursos de reposición y/o apelación ante el subdirector de determinación de derechos pensionales. Es decir, que la entidad atendió el deber legal de indicar con precisión y claridad los recursos precedentes y el funcionario ante quien debían interponerse.

ii) La señora Yenny Salgado Ramírez no agotó el procedimiento legal antes de acudir a la jurisdicción contenciosa, pues omitió interponer los recursos que son obligatorios de conformidad con el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, por lo que la demanda debe ser rechazada.

2. Consideraciones

2.1. Problema jurídico

Se circunscribe a establecer si la demandante debía interponer el recurso de apelación contra la Resolución RDP 038810 del 11 de octubre de 2017, para poder acudir a la jurisdicción, y en caso afirmativo, si se hace exigible para el presente asunto, a fin de determinar si se debe revocar o confirmar el auto del 21 de julio de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

Para efectos metodológicos, el estudio del asunto se desarrollará en el siguiente orden: i) El recurso de apelación como requisito de procedibilidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y ii) solución del caso concreto.

2.2. El recurso de apelación como requisito de procedibilidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

² Folio 435 y 436, cuaderno 1-2.



El artículo 161 del CPACA estableció los requisitos que deben cumplirse para la presentación de la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De manera específica, sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho preceptuó:

Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

[...]

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. [...] [Se resalta].

La normativa citada estableció la necesidad de interponer los recursos que por ley fueren obligatorios como un presupuesto procesal para quien pretenda demandar la legalidad de un acto de contenido particular y concreto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En virtud del mencionado precepto, el ciudadano, antes de instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe debatir la validez del respectivo acto ante aquella, esto último lo puede hacer a través de la interposición de los recursos que la ley establece como obligatorios. De esta manera se le da la oportunidad a la administración para que revise los argumentos fácticos y jurídicos de su decisión, a fin de determinar si debe revocarla, modificarla o aclararla.

Bajo tales supuestos, la interposición del recurso de apelación constituye i) una garantía de los derechos de defensa y debido proceso de los ciudadanos frente al comportamiento de la administración, porque permite debatir sus decisiones, ii) una oportunidad para que la administración reevalúe sus actos y corrija los errores contenidos en estos y, iii) un presupuesto procesal para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.³

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 28 de febrero de 2018, expediente 05001 23 33 000 2014 01730 01(3176-2017), M.P. César Palomino Cortés. «Esta exigencia legal implica entonces, salvo contadas excepciones, el ejercicio de los recursos de Ley frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto, **fundamentalmente del recurso de apelación cuando éste resulta procedente, en tanto las normas de procedimiento**



Ahora bien, el artículo 74 del CPACA establece los recursos que proceden contra los actos administrativos, entre los que incluyó los de reposición y apelación, y el de queja cuando se rechace este último.

De igual manera, el artículo 76 *ibidem* fijó el procedimiento que debe seguirse para la presentación de los referidos medios de contradicción y, además, en los incisos 3 y 4 señaló que el recurso de apelación «será obligatorio para acceder a la jurisdicción», mientras que «[l]os recursos de reposición y de queja no serán obligatorios».

Así las cosas, únicamente el recurso de apelación se torna ineludible; luego, cuando la administración otorga la oportunidad para presentarlo, su interposición es forzosa antes de radicar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que esta no sea estudiada.⁴

Por el contrario, si la administración no ofrece la posibilidad de interponer el recurso aludido, quien pretenda demandar la nulidad de un acto administrativo particular puede acudir directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 161, ordinal 2, inciso 2 del CPACA, según el cual «[s]i las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral».

2.3. Solución del caso concreto. Análisis del despacho

Luego de estudiar los supuestos fácticos y jurídicos del caso *sub examine*, el despacho encuentra mérito suficiente para confirmar la decisión apelada, por las siguientes razones:

administrativo han establecido su obligatoriedad a diferencia de los recursos de reposición y de queja cuyo ejercicio es meramente facultativo, so pena de tornarse improcedente el acceso a la vía judicial en aplicación de los preceptos legales anteriormente mencionados.». (Negritas por fuera del original).

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 17 de agosto de 2011, expediente 76001 23 31 000 2008 00342 01 (2203-2010), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



i) La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social manifestó en la contestación, que la señora Yenny Salgado Ramírez no presentó los recursos que por ley son obligatorios para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pese a que en la Resolución RDP 038810 del 11 de octubre de 2017, se señaló con toda precisión cuales procedían y ante quien podía presentarlos. Al respecto, observa el despacho que el acto administrativo acusado contiene lo siguiente en su parte resolutive:

ARTÍCULO CUARTO: Notifíquese a la señora YENNY SALGADO RAMÍREZ haciéndole (s) saber que en caso de inconformidad contra la presente providencia, puede (n) interponer por escrito los recursos (sic) de reposición y/o apelación ante el SUBDIRECTOR DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.P.A.C.A.

ii) Por su parte, la señora Yenny Salgado Ramírez señaló que este requisito previo para demandar no debe ser exigible en su caso, pues es una persona que fue diagnosticada con una pérdida de la capacidad laboral del 75.05 %, lo que hace que se encuentre en una condición de vulnerabilidad.

iii) El despacho observa del material probatorio aportado por la demandante, que en Oficio del 23 de noviembre de 2005, expedido por Protección S.A., se indicó que mediante dictamen del 1.º de noviembre de 2005, emitido por la Comisión Laboral de esa entidad, a través del Centro para los Trabajadores de Suratep, determinó una disminución de la capacidad laboral del 75.05 % respecto de la señora Yenny Salgado Ramírez, con fecha de estructuración del 15 de septiembre de 2003. Adicionalmente, no accedió a la solicitud de pensión de invalidez reclamada en esa oportunidad por la demandante, pues consideró que no cumplía con las condiciones de fidelidad en el sistema.

iv) Ahora bien, es necesario precisar que el recurso es la oportunidad que tiene quien resulta afectado por una decisión de la administración de buscar el restablecimiento rápido y oportuno de sus derechos sin tener que acudir a la vía judicial, es decir, resulta ser la primera ocasión en que la administración puede revisar sus propios actos dentro del ámbito de la pretensión particular que posteriormente sería ventilada ante el juez contencioso, de manera que ésta pueda, en el evento en que sea procedente, modificar, aclarar o revocar el pronunciamiento inicial, en aras de rectificar sus errores, de salvaguardar el



principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa y en este sentido, contribuir con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado frente a los cuales se encuentra directamente comprometida.

v) No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha señalado que existen unos sectores de la población que por sus condiciones particulares tienen el derecho a recibir un mayor grado de protección por parte del Estado, es decir, que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta tal que son sujetos de especial protección constitucional, en concordancia con el artículo 13 de la Constitución.⁵ Así, se considera que las personas con disminuciones físicas o psíquicas, entre otras, deben ser acreedoras de esa protección reforzada por parte del Estado.

vi) Por ello, pese a que en estricto sentido la demandante debió cumplir con la exigencia prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, relacionada con la presentación de los recursos procedentes contra el acto administrativo que hoy se acusa, lo cierto es que en aras de garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia y teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra la señora Yenny Salgado Ramírez, y que lo reclamado es un derecho pensional, el despacho considera que, en esta oportunidad, no debe aplicarse con rigurosidad la norma procesal contemplada en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA; en consecuencia, confirmará la decisión recurrida y ordenará la devolución del expediente al tribunal de origen para que continúe con el trámite correspondiente.

En mérito de lo expuesto, el despacho

Resuelve

Primero. Confirmar el auto del 21 de julio de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que declaró no probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales, de conformidad con las razones expuestas.

⁵ Ver Sentencias T-736 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos y T-282 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.



Radicación: 66001 23 33 000 2019 00173 01 (2539-2021)
Demandante: Yenny Salgado Ramírez

Segundo. Una vez ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

MGAFS

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado conductor del proceso en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.