



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, VEINTINUEVE (29) DE MAYO DE DOS MIL TRECE (2013)

REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONALES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO: 05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA: PRIMERA
PROVIDENCIA: AUTO INTERLOCUTORIO No. 171

ASUNTO: RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

El señor LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONALES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución No. RPD 007742 de dieciséis (16) de agosto de 2012, mediante la cual se le negó el reconocimiento y pago de la pensión vitalicia de jubilación y, en consecuencia, se le ordenara a la entidad accionada el reconocimiento y pago de dicha prestación.

Mediante auto inadmisorio de la demanda, del ocho (8) de abril de dos mil trece (2013), visible a folios 42 a 44 del expediente, se requirió a la parte demandante con el fin de que, en un término de diez (10) días, aclarara si contra la Resolución No. RPD 007742 de dieciséis (16) de agosto de 2012, acto demandado, se había interpuesto recurso alguno, como requisito previo para instaurar la demanda de la referencia, y en caso afirmativo adecuar la demanda y aportar copia de los actos administrativos que hayan resuelto los recursos interpuestos, estimara de manera clara y razonada la cuantía de las pretensiones deprecadas en el libelo demandatorio, allegara dos (2) traslados de la demanda y sus anexos, necesarios para la notificación personal consagrada en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 612 del Código

REFERENCIA:	MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO:	05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

General del Proceso y, de igual forma, suministrara la información correspondiente a las direcciones electrónicas para notificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

En memorial presentado el día veinticuatro (24) de abril de 2013, la parte accionante dio cumplimiento parcial a los requerimientos señalados en el auto inadmisorio de la demanda. Respecto al requisito de agotamiento de vía gubernativa señaló que éste resulta manifiestamente inconstitucional, pues, a pesar de que se pueda argumentar la libertad de configuración o discrecionalidad del legislador en diseñar los diversos procesos, debe tomarse en consideración uno de los límites de dicha potestad, cual es el principio de igualdad, conforme al cual no se pueden crear procesos asimétricos en los que a las partes se le otorgan privilegios o prerrogativas que no obedecen a razones objetivas y razonables.

Así mismo, argumentó que el carácter vinculante de la vía administrativa previa provoca un sensible atraso y un obstáculo para el acceso a las instancias judiciales, lo que genera, a la postre, una denegación de justicia, toda vez que, entre la adopción del acto y su impugnación vía judicial existe un lapso considerable, representado por la necesidad de interponer y agotar los recursos administrativos, al que hay que adicionar la lentitud fisiológica y patológica del proceso contencioso administrativo.

CONSIDERACIONES

Toda demanda presentada ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa debe dirigirse al Juez o Tribunal competente y contener los requisitos que señalan los artículos 161, 162 y 166, y concordantes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues, de no contenerlos se faculta al *A quo* para que proceda a su inadmisión, de conformidad con el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Código Contencioso Administrativo, el cual preceptúa:

“Artículo 170. Inadmisión de la demanda. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”

Por su parte, el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su numeral segundo, establece como requisito previo para demandar la nulidad de un acto administrativo particular la interposición de los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. Al respecto, señala la norma:

REFERENCIA:	MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO:	05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

“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.

(...)”

El Consejo de Estado, al analizar el agotamiento de la vía gubernativa, como requisito previo para la demanda de nulidad de los actos administrativos particulares, ha advertido que el mismo constituye un privilegio para la administración y su fin es que, mediante el control jerarquizado de tutela, tenga la oportunidad de pronunciarse sobre las objeciones que se imputan al acto y definir si lo confirma, aclara o revoca. Al respecto, consideró:

“Sobre el particular, téngase en cuenta que el agotamiento previo de la vía gubernativa debe entenderse como el, sistema de recursos que pueden interponerse contra los actos administrativos que finiquitan actuaciones de la misma naturaleza, para por su intermedio discutir la decisión adoptada respecto de una situación concreta. Dicho mecanismo fue establecido como uno de los presupuestos sustanciales para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata la presente demanda, según lo advirtió el artículo 135 del C. C. A.¹, pero salvaguardando el derecho de defensa y el acceso a la Administración de Justicia, al exceptuar tal exigencia en aquéllos casos en los que la Administración no ha otorgado la oportunidad de impetrar las impugnaciones correspondientes, bien porque no notificó el correspondiente acto administrativo o porque a pesar de hacerlo, ejecutó dicha diligencia en forma defectuosa².

El Código Contencioso Administrativo (arts. 62 y 63) enseña que el agotamiento de la vía gubernativa ocurre en cualquiera de estos tres eventos:

- 1) Cuando contra los actos no procede recurso alguno*
- 2) Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido*

¹La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se le restablezca el derecho al actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa.

Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos.”

² Honorable Consejo de Estado. Auto del 28 de noviembre de 1997. Magistrado Ponente: Doctor Julio E. Correa Restrepo.

REFERENCIA:	MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO:	05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

3) Cuando el acto sólo sea susceptible de recursos de reposición o queja y éstos no se hayan interpuesto.

El artículo 135 del C.C.A. dispone:

“ART. 135.—Subrogado. D.E. 2304/89, art. 22. Posibilidad de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra actos particulares. La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa.

Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos.” (Destacado no es del texto).

Conforme a la norma transcrita es claro que el agotamiento de la vía gubernativa es requisito para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa. Esta exigencia surge de la aplicación del privilegio de la decisión previa de que goza la administración, conforme al cual la interposición de los recursos hace que la administración pueda, mediante el control jerarquizado de tutela, pronunciarse sobre las objeciones que se imputan al acto y definir si lo confirma, aclara o revoca.”³

Así mismo, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del requisito de agotamiento de vía gubernativa, consagrado en el anterior Código Contencioso Administrativo, en su artículo 135, el cual es reproducido actualmente en el artículo 161, numeral segundo, del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, concluyendo su exequibilidad y advirtiendo:

“3. El agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedibilidad

3.1. A juicio de ciudadano demandante el artículo 135 del Código Contencioso Administrativo viola el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.) y el derecho a la igualdad (art. 13 ibidem), porque establece un requisito de procedibilidad como presupuesto para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Aduce que las actuaciones administrativas ante la Administración Pública no requieren de la representación a través de apoderado y, por lo tanto, la persona afectada con una decisión concreta de la administración puede desconocer por ignorancia jurídica los efectos negativos de su no accionar, por una parte, y, por otra, porque el afectado puede carecer de los recursos económicos para asesorarse de un abogado que lo apodere agotando en forma eficaz la vía gubernativa, circunstancias que crean una discriminación en cuanto al ejercicio del derecho de acción por ignorancia o por carencia de recursos económicos para cumplir con el requisito de procedibilidad exigido en la norma demandada.

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ, Sentencia de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diez (2010), Radicación número: 25000-23-27-000-2004-92189-01(16802).

REFERENCIA:	MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO:	05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

3.2. El artículo 135 de C.C.A., dispone que la demanda para impetrar la nulidad de un acto administrativo particular y concreto que ponga término a un proceso administrativo y restablezca el derecho del afectado con dicho acto, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

Ahora bien, el agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto procesal de la acción contenciosa administrativa, que no es otra cosa que la utilización de los recursos consagrados en la ley para controvertir los actos que profiere la administración y que afectan intereses particulares y concretos, a juicio de la Corte no contrarían la Constitución Política, sino por el contrario permiten dar plena eficacia a los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.

En efecto, el agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedimiento establecido por el legislador, permite que el afectado con una decisión que considera vulneratoria de sus derechos, acuda ante la misma entidad que la ha proferido para que ésta tenga la oportunidad de revisar sus propios actos, de suerte que pueda, en el evento en que sea procedente, revisar, modificar, aclarar e inclusive revocar el pronunciamiento inicial, dándole así la oportunidad de enmendar sus errores y proceder al restablecimiento de los derechos del afectado, y, en ese orden de ideas, se da la posibilidad a las autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones para contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), dentro de los cuales se encuentran entre otros los de servir a la comunidad y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2).

Por su parte, el administrado en caso de no considerar acorde con sus pretensiones el pronunciamiento de la Administración una vez agotados los recursos de vía gubernativa, podrá poner en movimiento el aparato jurisdiccional mediante la presentación de la demanda ante la jurisdicción administrativa para que sea el juez el que decida finalmente sobre el derecho que se controvierte. Así, el cumplimiento de ese requisito fijado por la ley, constituye una garantía de más para que el administrado vea plenamente realizado su derecho fundamental al debido proceso.

En múltiples oportunidades tanto esta Corporación como el Consejo de Estado se han pronunciado sobre la relevancia de la vía gubernativa, como mecanismo de protección a los intereses del administrado. En uno de dichos pronunciamientos, esta Corte, señaló que : "[c]on dicha institución se le da la oportunidad a la administración de ejercer una especie de justicia interna, al otorgársele competencia para decidir, previamente a la intervención del juez sobre la pretensión del particular y lograr de este modo la composición del conflicto planteado. Por su parte, para el particular se deriva una ventaja o beneficio consistente en que puede obtener a través de la referida vía, en forma rápida y oportuna, el reconocimiento de sus derechos, sin necesidad de acudir a un largo, costoso y engorroso proceso judicial.

La vía gubernativa se constituye en un mecanismo, que muchas veces es sustituto del judicial, en la medida en que contribuye a satisfacer plenamente la pretensión del interesado y, además, es una institución que garantiza su derecho de defensa en cuanto le permite impugnar la decisión administrativa, a través de los recursos de ley.

(...)

REFERENCIA:	MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO:	05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

Con todo, si los servidores públicos incumplen son los deberes que les impone la ley, y de su actuación se deriva la imposibilidad para el administrado de agotar la vía gubernativa, bien porque no le fue comunicada la iniciación de la actuación administrativa que afectó sus intereses, ya porque las notificaciones no se realizaron o no se hicieron en debida forma, el afectado con ese incumplimiento podrá acudir directamente a la jurisdicción, sin necesidad de agotar la vía gubernativa, tal como lo prevé el último inciso del artículo 135 demandado.

3.4. Finalmente, el artículo 135 del C.C.A., no vulnera el derecho de igualdad pues la norma no hace distinción alguna frente a los administrados que se encuentren en la misma situación fáctica y jurídica por ella prevista, evento en el cual, si se pretende acudir ante la jurisdicción administrativa, todos los destinatarios de la norma por igual, tienen el deber de agotar previamente la vía gubernativa.

En síntesis de lo expuesto en esta providencia se concluye que el artículo 135 del Código Contencioso Administrativo no vulnera la Constitución Política.”⁴ (Resaltos por fuera del texto original)

Ahora bien, debe aclararse que con la promulgación de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término de agotamiento de vía gubernativa, consagrado en el artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, fue sustituido por el de agotamiento de los recursos en la actuación administrativa, pues, así fue consagrado en el artículo 161, numeral segundo, al exigirse como requisito previo para demandar. No obstante, dicho cambio no es sustancial ni material, en el sentido de que el requisito sigue siendo la presentación de los recursos que la ley exija contra el acto administrativo que se pretenda demandar, previo acceso a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Al respecto advirtió el Tratadista Juan Ángel Palacio Hincapié, en su obra Derecho Procesal Administrativo 8ª Edición:

“El nuevo Código Contencioso reguló el procedimiento administrativo en el Título III y, en el Capítulo VI, desapareció la denominación de los Recursos en la Actuación Administrativa, expresión clásica para identificar los recursos contra las actuaciones de la administración, y simplemente denominó dicho capítulo como “Recursos”, por lo cual en el futuro se debe hablar de recursos en el procedimiento administrativo o recursos en la actuación administrativa. (...).

El agotamiento de los recursos en la actuación administrativa es un presupuesto procesal necesario para poder acudir a la vía jurisdiccional, consagrado en el artículo 135 C.C.A. derogado y en el artículo 161, numeral 2º, al exigir como requisito de procedibilidad para la demanda del acto particular, que se haya ejercido y decidido los recursos que sean obligatorios contra el mismo.

(...)

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-319 de 2002

REFERENCIA:	MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO:	05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

Mediante la utilización de los Recursos en la Actuación Administrativa se le permite a los administrados el control jurídico de la actuación de la Administración, cuando consideren que con ella el Estado ha infringido el orden jurídico a que debe estar sometido para el ejercicio de la misma y que, por ende, se les ha causado un perjuicio. Con el ejercicio de los recursos en la actuación administrativa, o administrativa, se le da la primera oportunidad jurídica a los administrados para que busquen el restablecimiento de sus derechos, sin que tengan que acudir a la vía jurisdiccional para ejercer su control mediante la utilización de las acciones contenciosas.⁵

Descendiendo al estudio del sub lite, se tiene que contra la Resolución No. RPD 007742 de dieciséis (16) de agosto de 2012, acto administrativo demandado en el proceso de la referencia, procedían los recursos de reposición y apelación (*folios 22 a 24*), razón por la cual, y de conformidad con el artículo 76, inciso tercero, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, era obligatoria la interposición del recurso de apelación con el fin de acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Advierte la precitada norma:

“Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.” (Resaltos por fuera del texto original)

En razón de lo anterior, la parte accionante no cumplió con el requisito de procedibilidad exigido en el artículo 161, numeral 2, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cual es la interposición de los recursos que de conformidad con la Ley fueren obligatorios y procedentes contra el acto administrativo particular, y el cual le fue requerido mediante el auto inadmisorio de la demanda.

⁵ PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo, Edición 8ª, LIBRERÍA JURIDICA SANCHEZ R. LTDA., 2013, Paginas 67 y 68.

REFERENCIA:	MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUÍS ALBERTO OLAYA SOTO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
RADICADO:	05 001 23 33 000 2013 00506 00
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA – INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

El artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Código Contencioso Administrativo, establece:

“Artículo 169: Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

(...)”.

De conformidad con las consideraciones que anteceden, la demanda de la referencia será rechazada, por el no cumplimiento de los requisitos que la Ley exige para su presentación ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

1. RECHAZAR la demanda de la referencia, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

2. Se dispone la devolución de anexos sin necesidad de desglose y el archivo de las diligencias.

NOTIFÍQUESE

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala, en sesión de la fecha, tal y como consta en el Acta No. 43

LOS MAGISTRADOS

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ