

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA

Auto Interlocutorio

**PROCESO:** 76001-33-33-009-2018-00075-01  
**DEMANDANTE:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
**DEMANDADO:** MARLENY BELALCAZAR  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)

**MAGISTRADO PONENTE:** JHON ERICK CHAVES BRAVO.

Santiago de Cali (V.), diecisiete (17) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Puesto a disposición de la Sala el presente asunto el 5 de agosto de 2022, se observa:

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada en contra del auto interlocutorio No. 571 del 13 de noviembre de 2020 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali.

**ANTECEDENTES**

El 15 de febrero de 2018 la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante **UGPP**) radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para someter a juicio la legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. RDP 006109 del 20 de febrero de 2017, con la cual se reconoció una pensión de sobrevivientes en favor de la señora Marleny Belalcazar por el fallecimiento del Sr. Walter Moreno Rengifo, procurando así la declaratoria de su nulidad y, como consecuencia de ello, la condena al pago o reintegro de las sumas de dinero canceladas en exceso. Estas pretensiones se basaron en la falta de pruebas sobre la convivencia habida entre la demandada y el causante durante los 5 años anteriores a su deceso (folios 338-358A del cuaderno principal).

A su turno, además de contestar la demanda y formular excepciones previas en escrito separado, el 01 de abril de 2019 la **Sra. Marleny Belelcazar** radicó demanda de reconvención contra la UGPP pidiendo declarar que la Resolución No. RDP006109 del 20 de febrero de 2017, se ajusta a derecho y que está revestida de total legalidad, haciendo efectivo el reconocimiento pensional y el pago de las mesadas causadas desde el 14 de agosto de 2013 en adelante; así como también que se condene a la UGPP a

reconocer y pagar la indexación de cada mesada y los intereses de mora generados, además de la condena en costas y agencias en derecho.

De manera conjunta con la demanda de reconvención se formuló solicitud de decreto de medida cautelar, sustentada en los numerales 1 y 5 del artículo 229 del CPACA, solicitando que se ordenara la UGPP cumplir lo consignado en la Resolución No. RDP006109 del 20 de febrero de 2017 e incluir en nómina de pensionados a la Sra. Marleny Belalcazar, dado que sin mediar orden judicial y de manera unilateral la entidad suspendió los efectos del acto administrativo en referencia. (Folios 419-434 y 435-440 del Cuaderno principal).

### PROVIDENCIA IMPUGNADA.

En auto interlocutorio No. 571 del 13 de noviembre de 2020<sup>1</sup> el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali rechazó la demanda reconvención de la Sra. Marleny Belalcazar y la negación, por improcedente de la medida cautelar presentada.

En su providencia el **A quo** afirmó que la demanda de reconvención interpuesta tiene como fin discutir los fundamentos de la demanda inicial; igualmente adujo que las pretensiones de cumplimiento de la orden y pago de la pensión otorgada a la demandada deben tramitarse por otro mecanismo diferente al de nulidad y restablecimiento del derecho y que no se verificaba el requisito de unanimidad de procedimientos, por lo que la decisión a tomar era la de rechazo de la demanda de reconvención.

Frente a la medida cautelar aseveró que no propende por la finalización de los efectos de una actuación o acto administrativo que transgreda los derechos de la parte demandada (UGPP), sino que esta busca el cumplimiento de aquel que tiene incólume su presunción de legalidad, por lo que su pretensión debía encaminarse a través de otros mecanismos o instrumentos jurídicos.

### EL RECURSO INTERPUESTO

El apoderado judicial de la parte demandada, inconforme con la decisión contemplada en el auto interlocutorio No. 571 de 2020, interpuso recurso de apelación<sup>2</sup> manifestando, en esencia, lo siguiente:

En cuanto a la **demanda de reconvención** afirmó que al ser la demanda principal una de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por la entidad pública se está ante una lesividad y, por tanto, de no presentarse y admitirse la de reconvención el Juez no tendría cómo pronunciarse sobre los derechos

---

<sup>1</sup> Ver archivo de nombre "003. AUTO RECHAZA DEMANDA RECONVENCION.pdf", obrante en la carpeta denominada "C02ContinuacionPrincipal", visto en la carpeta rotulada como "01PrimerInstancia" del expediente electrónico de radicado 76001-33-33-009-2018-00075-01".

<sup>2</sup> Ver archivo de nombre "005. RECURSO DE APELACION.pdf", obrante en la carpeta denominada "C02ContinuacionPrincipal", visto en la carpeta rotulada como "01PrimerInstancia" del expediente electrónico de radicado 76001-33-33-009-2018-00075-01.

de la Sra. Marleny Belalcazar, en tanto que el propósito del libelo introductorio no es la generación de ventajas o derechos para ella, agregando que como en sede de lo Contencioso Administrativo no se pueden proferir sentencias de tipo ultra o extrapetita, se restringiría la posibilidad de lograr el reconocimiento de la pensión, el pago de la indexación del valor de cada mesada y los intereses moratorios causados, toda vez que la UGPP no ha cancelado dinero alguno por estos conceptos a la demandada. Finalmente indicó que la demanda cumple lo previsto en los arts. 161, 177 del CPACA y el 371 del CGP.

Sobre la **medida cautelar** anotó que, atendiendo lo previsto en los numerales 1 y 5 del artículo 229 y ss del CPACA, fue solicitado su decreto a fin de obtener el cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. RDP 006109 del 20 de febrero de 2017.

### **TRÁMITE IMPARTIDO.**

Mediante el auto de sustanciación No. 223<sup>3</sup>, proferido el 07 de octubre de 2021, se concedió la alzada contra la providencia en mención.

### **COMPETENCIA**

Sea lo primero señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 del CPACA, el auto atacado es pasible del recurso de apelación, siendo competente en segunda instancia el Tribunal para desatar el mismo.

Ahora bien, en razón a que la apelación se formuló contra todo lo que se pronunció el juzgado en la providencia interlocutoria No. 571 de 2020, pero la parte considerativa del auto de sustanciación No. 223 del 2021 solo aludió al rechazo de la demanda, en aras de materializar el derecho de acceso a la administración de justicia, la Sala emitirá decisión sobre la totalidad de las inconformidades presentadas, basándose en que la parte resolutive de este último proveído fue general y, por tanto, la concesión del recurso abarcó también la medida cautelar.

Verificado lo anterior, se procede a analizar de fondo el presente asunto, para lo cual habrá de despejarse lo siguiente;

### **CONSIDERACIONES.**

### **PROBLEMAS JURÍDICOS**

---

<sup>3</sup> Ver archivo de nombre "010. AUTO CONCEDE APELACIÓN .pdf", obrante en la carpeta denominada "C02ContinuacionPrincipal", visto en la carpeta rotulada como "01PrimerInstancia" del expediente electrónico de radicado 76001-33-33-009-2018-00075-01.

Corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si se encuentra ajustada o no a derecho la decisión adoptada mediante el auto interlocutorio No. 571 del 13 de noviembre de 2020, por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali, rechazando la demanda de reconvención presentada por la Sra. Marleny Belalcazar. Como problema asociado, se deberá dilucidar si había lugar a la declaratoria de improcedencia de la medida cautela formulada en conjunto con la demanda de reconvención.

Para el efecto se desarrollarán los siguientes aspectos:

#### **\* Sobre la demanda de reconvención**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177 del CPACA se tiene que *“Dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado podrá proponer la de reconvención contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial. Sin embargo, se podrá reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial”*. (Destacado de la Sala)

Lo anterior significa que para presentar una demanda de reconvención deben observarse tres aspectos mínimos, estos son: 1) actuar dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o su reforma, 2) que la nueva demanda tenga por competente al mismo juez que conoce la inicial y 3) que no se deba tramitar por otro cause especial.

Es claro que al tratarse de una demanda, adicionalmente la de reconvención debe satisfacer lo previsto en el artículo 162 y demás concordantes de la misma codificación, para poder procurarse su trámite y, por ende, su admisión, inadmisión y rechazo debe ajustarse a lo previsto en los artículos 169, 170 y 171 del CPACA.

Al respecto el Consejo de Estado ha advertido que la de reconvención es una demanda autónoma que habilita a la contraparte para elevar pretensiones frente a lo que inicialmente se busca con el proceso, por lo que constituye una acumulación de pretensiones, situación que impone la necesidad de seguir el camino o examen que se surtió respecto del libelo introductorio, sin ser posible la emisión de una decisión de su rechazo sin configurarse alguno de los presupuestos del artículo 169 del CPACA. De manera concreta ha expresado:

*“Según la doctrina esta figura procesal consiste en “el planteamiento de un nuevo litigio y de una nueva controversia, y por lo tanto, lleva al proceso a un terreno distinto”<sup>4</sup>*

*Para el profesor Hernán Fabio López Blanco “junto con la intervención excluyente, la demanda de reconvención constituye una de las formas clásicas de acumulación de acciones”<sup>5</sup>*

---

<sup>4</sup> Devis Echandía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, Pág. 438. Editorial ABC 1985.

<sup>5</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Código General del Proceso Parte General, Tomo I, Bogotá, 2016, Dupré Editores, pág., 593.

(...)

**2. En cuanto al rechazo de la demanda por incumplimiento de los requisitos de acumulación procesal**

*El artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- estableció de forma clara los supuestos en los cuales es procedente rechazar de plano la demanda. La norma en comento indica lo siguiente:*

(...)

*De la norma antes mencionada, advierte la Sala que si bien la Ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A– reguló de manera íntegra el procedimiento y requisitos de las demandas que se adelanten ante esta Jurisdicción, no determinó taxativamente la consecuencia jurídica que generaría el incumplimiento de los requisitos de acumulación procesal, esto es, no la mencionó como una causal de rechazo autónoma, al tiempo que no estableció de manera expresa que tal inobservancia constituía motivo de inadmisión. Simplemente se indicó de manera genérica que había lugar a inadmitir la demanda cuando careciera de los requisitos señalados en la ley.*

*Conforme lo anterior, puede afirmar la Sala que **los supuestos de rechazo de la demanda son taxativos, de modo que, para adoptar esa determinación, el juez debe limitarse a verificar la ocurrencia de alguno de los supuestos previstos en la ley<sup>6</sup> y, en caso de encontrarse ausente uno de los requisitos contemplados en la normatividad procesal –entre ellos el incumplimiento de los presupuestos de la acumulación procesal-, la forma de exigir su observancia es a través de la inadmisión de la demanda.***

*Ahora bien, siendo claro lo anterior, es preciso señalar que **la ausencia de alguno de los requisitos para que proceda la acumulación de procesos no da lugar por sí misma a rechazar la demanda, pues lo procedente es que se surta el trámite de inadmisión** –art. 170 de la Ley 1437 de 2011- para verificar el cumplimiento de los mismos y, dependiendo de lo que se constate con posterioridad, se disponga su admisión o rechazo, evento este último que se produce por silencio de la parte demandante o por no haberse subsanado en lo solicitado -causal segunda del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011-.”<sup>7</sup>*

Revisado el caso concreto se concluye que al recibir la demanda de reconvención el A quo no procedió de la manera indicada para el análisis de las demandas, específicamente para los casos en que no se observa el cumplimiento de los requisitos contemplado en los artículos 162 y concordantes del CPACA.

Lo anterior como quiera que en su providencia interlocutoria No. 571 de 2020 afirmó que el rechazo de la demanda se debía a tres aspectos consistentes en: 1) la coincidencia de las pretensiones con la finalidad del objeto de debate, esto es, la legalidad de la Resolución RDP 006109 de 2020 2) la existencia de otro mecanismo diferente al de nulidad y restablecimiento del derecho para procurar el cumplimiento del reconocimiento de la pensión y el pago de las mesadas y 3) la no realización del requisito de unanimidad de procedimientos.

<sup>6</sup> “Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

“1. Cuando hubiere operado la caducidad.

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

“3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, fecha: ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-36-000-2013-00187-01(53591).

Sin embargo, ninguno de esos argumentos corresponde a lo dispuesto en el artículo 169 del CPACA, bien sea en lo que atañe a la caducidad, la no corrección de la demanda si se ha inadmitido y que el asunto no sea susceptible de control judicial. En este sentido, sin querer significar que el contenido de lo expresado por el Juzgado sea acorde o no desde la perspectiva argumentativa, lo cierto es que de su análisis no se deriva la realización de alguna de las causales que permite proceder con el rechazo de plano de una demanda.

En ese escenario se debe resaltar que las causales de rechazo de demandas son taxativas y para acoger alguna de ellas el operador judicial debe corroborar su materialización, pero si la situación radica en el incumplimiento de los requisitos que comporta una demanda y, especialmente, una de reconvención, entonces ello dará lugar en primer lugar a la decisión de inadmisión.

Por lo expuesto, la Sala no puede resolver o analizar los argumentos del recurso de apelación, toda vez que no hay causal de rechazo configurada en el asunto, debiéndose devolver el expediente, previa revocatoria, para que se determine lo concerniente a la inadmisión.

#### **\* Sobre la medida cautelar**

De manera puntual, el artículo 234 del CPACA dispone:

***“ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.*** *La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.*

*El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.*

(...).” (Destacado de la Sala)

Si la medida cautelar se pide con la presentación de la demanda, el traslado queda condicionado a la admisión de esta, supeditando de esta manera la adopción del trámite correspondiente para la medida cautelar a la existencia de providencia mediante la cual se admitiera su demanda como quiera que en el contexto esta es principal y la medida es lo accesorio. Así las cosas y ante la necesidad de efectuar nuevamente la revisión de la demanda por causa de la inadmisión, entonces lo decidido sobre la medida cautelar también será revocado pues, hasta el momento, no es posible pronunciarse sobre esta.

Conforme a lo anterior, se revocará la totalidad de la decisión contenida en el auto interlocutorio No. 571 del 13 de noviembre de 2020 para que se inadmita la demanda de reconvención formulada por la Sra. Marleny Belalcazar.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- REVOCAR** el auto interlocutorio No. 571 del 13 de noviembre de 2020, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Oralidad de Cali, mediante el cual se rechazó la demanda de reconvención y se declaró la improcedencia de la medida cautelar solicitada, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. - DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen, previa ejecutoria del auto y las anotaciones en el sistema informático “samai”, con la finalidad de inadmitir la demanda de reconvención formulada por el apoderado de la Sra. Marleny Belalcazar.

**TERCERO.-** Los correos para notificaciones de las partes son:

[notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)

[etobar@ugpp.gov.co](mailto:etobar@ugpp.gov.co)

[edinsontobar@hotmail.com](mailto:edinsontobar@hotmail.com)

[dejuridicasas@gmail.com](mailto:dejuridicasas@gmail.com)

[abogadojuancarlosprado@gmail.com](mailto:abogadojuancarlosprado@gmail.com)

[procjudadm18@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm18@procuraduria.gov.co)

[soguzman@procuraduria.gov.co](mailto:soguzman@procuraduria.gov.co)

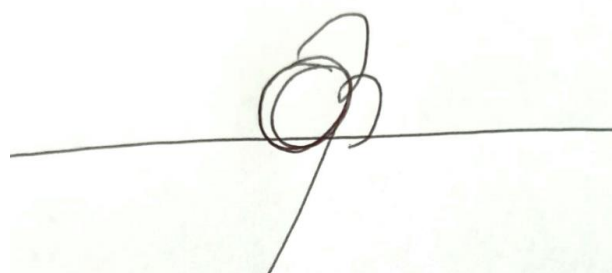
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión, según consta en Acta de la fecha.



**JHON ERICK CHAVES BRAVO**  
Magistrado



**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**  
Magistrado



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado