

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ampara los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia / VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN - Se configura porque el reinicio de la actuación administrativa para obtener la reliquidación de la pensión de jubilación impone una carga desproporcionada nugatoria de los derechos a la seguridad social y de acceso a la administración de justicia**

[E]l ad quem dentro del trámite de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho basó su decisión en que no se probó el agotamiento de los recursos en sede administrativa, previstos en el CPACA como un requisito de procedibilidad de la demanda (artículo 161). Sin embargo, debe indicarse que para esta Sala dicho argumento desconoce parte del contexto fáctico del caso concreto, comoquiera que no se tiene en cuenta que la demandante para la fecha en la que se profirió la decisión de segunda instancia contaba ya con 68 años de edad, lo que la cataloga, a la luz de la Ley 1251 de 2008, como un adulto mayor, es decir, un sujeto de especial protección constitucional. En tal sentido, la decisión enjuiciada se erige bajo la prevalencia de las formas sobre la materia y constituye entonces una violación directa de la Constitución, pues al exigir a la [accionante] el reinicio de la actuación – reclamación administrativa correspondiente para obtener la reliquidación de su pensión de jubilación, se le impone una carga desproporcionada, que hace nugatorio sus derechos fundamentales a la seguridad social y de acceso a la administración de justicia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / DECRETO 1382 DE 2000 - ARTÍCULO 1 NUMERAL 2 / LEY 1564 DE 2012 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 103 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 161 / LEY 1251 DE 2008 - ARTÍCULO 3

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ), C.P. María Elizabeth García González. Sobre los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, ver: Corte Constitucional, sentencia de 8 de junio de 2005, exp. C-590, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Con respecto al defecto de violación directa de la constitución, ver: Corte Constitucional, sentencia de 30 de abril de 2009, exp. T-310 y sentencia de 19 de agosto de 2009, exp. T-555, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En cuanto a las razones por las cuales se configura el defecto de violación directa de la constitución, ver: Corte Constitucional, sentencia de 8 de junio de 2005, exp. C-590, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sobre el derecho de acceso a la administración de justicia de cara a las decisiones judiciales inhibitorias, consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 11 de marzo de 2016, exp. 050012331000200301739 01 (1634-2013), C.P. William Hernández Gómez. En cuanto a la ineptitud sustantiva de la demanda como excepción de mérito, consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, auto de 21 de abril de 2016, exp. 47001233300020130017101 (1416-2016), C.P. William Hernández Gómez. Sobre un caso similar al estudiado en la presente tutela, consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 14 de septiembre de 2017, exp. 11001-03-15-000-2017-02172-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **SECCIÓN SEGUNDA**

### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá, D.C., quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-03032-00(AC)**

**Actor: LUBAR QUINTERO MELO**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA**

La Sección Segunda, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decide la acción de tutela presentada por la señora LUBAR QUINTERO MELO en contra del Tribunal Administrativo del Magdalena.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1.- Pretensiones.**

La señora LUBAR QUINTERO MELO, en nombre propio, presentó acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Magdalena, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, protección del adulto mayor, seguridad jurídica y supremacía de los derechos sustanciales sobre los formales, con el propósito de que se deje sin efectos la sentencia de 20 de septiembre de 2017, que revocó la providencia que accedió al reconocimiento de la reliquidación pensional solicitada y en su lugar declaró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda. En consecuencia, deprecó:

«PRIMERA: Que se declara el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica supremacía de los derechos sustanciales sobre los formales, y la protección del adulto mayor como sujeto de especial protección constitucional de la ciudadana LUBAR QUINTERO MELO.

SEGUNDA: Que en consecuencia de lo anterior se ordene al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA, proceda a REVOCAR la providencia de fecha 20 de septiembre de 2017, mediante la cual declaró probada la excepción de “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA” por no agotamiento del requisito de

procedibilidad de que trata el numeral 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 [...]»<sup>1</sup>

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>.**

La accionante señaló como fundamentos fácticos de la tutela, los siguientes:

- El 21 de mayo de 2015, presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138, Ley 1437 de 2011 – CPACA) en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP), para que se declarara la nulidad de la Resolución RDP 005571 del 11 de febrero de 2015, que negó la reliquidación pensional solicitada y en su lugar accediera a la misma teniendo en los términos de la Ley 33 de 1985.
- La demanda fue conocida en primera instancia por el Juzgado Séptimo Administrativo de Santa Marta, el cual, en audiencia inicial de 24 de octubre de 2016, resolvió negar las excepciones previas propuestas, entre ellas, la de indebido agotamiento de la vía administrativa.
- Posteriormente, el 28 de abril de 2017, el precitado juzgado profirió sentencia de primera instancia a través de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.
- Contra dicha providencia, la UGPP presentó recurso de apelación que fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante sentencia de 20 de septiembre de 2017, a través de la cual revocó la providencia impugnada y en su lugar declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por el incumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el numeral 2 del artículo 161 del CPACA.

## **1.3.- Fundamentos jurídicos de la solicitud de tutela<sup>3</sup>.**

La accionante indicó que la providencia del Tribunal Administrativo del Magdalena afecta sus garantías fundamentales pues decidió darle prevalencia al derecho

---

<sup>1</sup> Folios 3 y 4 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 1 a 3 del expediente.

<sup>3</sup> Folios 2 a 7 del expediente.

procedimental sobre el sustancial, obligándola con ello a reiniciar una reclamación que lleva más de 3 años y que por su avanzada edad sin duda se convierte en una carga desventajosa y desproporcionada.

En ese sentido, resaltó que, en pronunciamiento del 29 de junio de 2017, la Sección Cuarta del Consejo de Estado advirtió que la decisión dictada sobre las excepciones, en el curso de la audiencia inicial, adquiere firmeza si no es cuestionada dentro de esa misma diligencia, razón por la cual, en su caso, el Tribunal Administrativo del Magdalena no podía retomar ese aspecto al momento de dictar la sentencia cuestionada pues ya había sido discutido en la audiencia inicial de 24 de octubre de 2016, en la que el Juzgado Séptimo Administrativo de Santa Marta resolvió negar las mismas, sin que dicha decisión fuere impugnada.

#### **1.4.- Trámite procesal.**

Mediante auto de 16 de noviembre de 2017<sup>4</sup>, el despacho sustanciador (i) admitió la tutela de la referencia; (ii) ordenó notificar como (a) accionado al Tribunal Administrativo del Magdalena y (b) tercero interesado en las resultas del proceso a la UGPP; y (iii) requirió al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Marta para que allegara el expediente de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la accionante.

#### **1.5.- Informes.**

La **UGPP**, mediante escrito de intervención, solicitó se declare la improcedencia del amparo constitucional impetrado, por considerar que (i) lo que pretende la señora QUINTERO MELO es buscar que su proceso tenga una tercera instancia, cuando sobre lo decidido existe cosa juzgada, y (ii) la accionante desconoce que el Tribunal Administrativo de Magdalena, como órgano de mayor jerarquía respecto los juzgados administrativos, tiene el poder para confirmar, modificar o revocar las decisiones que no se ajusten a derecho. Aunado a ello, realizó algunas apreciaciones sobre la fuerza vinculante del precedente y la aplicabilidad de las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 al caso concreto.

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Magdalena guardó silencio.

---

<sup>4</sup> Folio 57 del expediente.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1.- Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, esta Sala de Decisión es competente para conocer de la presente acción constitucional.

### 2.2.- Problema jurídico.

De los antecedentes expuestos en la parte considerativa de este fallo, los problemas jurídicos que deberá responder la Sala de Subsección son:

- ¿La presente acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad?
- ¿Se encuentra configurada la violación de los derechos invocados por el accionante en razón a la decisión de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena el 20 de septiembre de 2017 dentro del proceso identificado con el radicado 2015-00178-01?

### 2.3.- La acción de tutela contra decisiones judiciales.

En términos generales y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente<sup>5</sup>, aceptada mayoritariamente por la Sala Plena de esta Corporación<sup>6</sup>, es posible acudir al recurso de amparo para obtener la protección material de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por decisiones judiciales. Ello en atención a que el ejercicio de la judicatura, como cualquier rama del poder en el Estado democrático, supone la absoluta sujeción a los valores, principios y derechos que la propia Constitución establece; bajo ese contexto, cualquier autoridad investida de la potestad de administrar justicia, sin importar su linaje, es susceptible de ser controlada a través de ese mecanismo constitucional cuando se desbordan los límites que la Carta le impone.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005, magistrado ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 31 de julio de 2012, radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ), Consejera ponente doctora MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Ahora bien, siendo la tutela una acción de carácter excepcional y residual, supone el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de quien pretende la protección de sus derechos, en tanto que el ejercicio natural de la jurisdicción se inscribe dentro de procedimientos destinados a la eficacia de los mismos y en esa medida las irregularidades que allí surjan son subsanables en el contexto del proceso. De ahí que la Corte Constitucional estructurara, después de años de elaboración jurisprudencial, los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, que tienen como propósito garantizar el delicado equilibrio entre el principio de seguridad jurídica, la autonomía e independencia de los jueces para interpretar la ley y la necesidad de asegurar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales fundamentales.

De tal suerte, en la sentencia C-590 de 2005<sup>7</sup>, la mencionada Corporación erigió como **requisitos generales de procedencia** de la acción de tutela contra decisiones judiciales los que se mencionan a continuación:

- i) Que la providencia impugnada no se trate de una sentencia de tutela;
- ii) El deber del actor de precisar los hechos y las razones en que se fundamenta la acción;
- iii) El deber del actor de cumplir con el requisito de subsidiariedad de la acción, al no contar o haber agotado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales en sede del juez natural;
- iv) Cumplir con el requisito de inmediatez de la acción; y, finalmente,
- v) Acreditar que el asunto es de evidente relevancia constitucional.

Aunado a ello, en la citada providencia la Corte Constitucional indicó que son **requisitos o causales especiales**, para que proceda la acción en el caso concreto, que esta adolezca de alguno de los siguientes defectos: i) defecto orgánico, ii) defecto procedimental, iii) defecto fáctico, iv) defecto material o sustantivo, v) defecto por error inducido, vi) defecto por falta de motivación, vii)

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005, magistrado ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

defecto por desconocimiento del precedente y viii) defecto por violación directa de la Constitución<sup>8</sup>.

En tal sentido, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es **excepcional**, y en consecuencia, de allí que la interpretación de los requisitos generales y de los defectos específicos en la providencia, deba ser **restrictiva**.

**2.3.1.-** En el presente caso, advierte la Sala que pretensión de amparo constitucional cumple con los requisitos generales diseñados por la jurisprudencia, que habilitan su interposición, comoquiera que:

**2.3.1.1.** En efecto, la providencia impugnada vía tutela es una sentencia dictada en sede ordinaria dentro del trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138 del CPACA).

**2.3.1.2.** Los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados se encuentran plenamente individualizados.

**2.3.1.3.** Así mismo, se encuentra que la providencia objeto de tutela carece de recursos ordinarios y/o extraordinarios para obtener el amparo constitucional.

**2.3.1.4.** Se advierte igualmente que la interposición del mecanismo constitucional se dio en un lapso «razonable y proporcionado», contado desde la fecha de ejecutoria de la decisión cuestionada (25 de septiembre de 2017) hasta la radicación de la acción de tutela en la Secretaría General de esta Corporación (14 de noviembre de 2017).

**2.3.1.5.** Finalmente el asunto a resolver es de marcada relevancia constitucional, en la medida que se centra en establecer una existencia o no de violación *iusfundamental* como consecuencia de la presunta violación directa de la constitución.

A continuación se entrará a analizar el cargo endilgado a la providencia de 20 de septiembre de 2017.

---

<sup>8</sup> Estos defectos, para la Corte Constitucional, «tocan con la procedencia misma del amparo», en los términos del fundamento jurídico 23 de la sentencia C-590 de 2005.

#### **2.4.- Violación directa de la Constitución.**

Esta causal especial de procedibilidad de la acción de tutela encuentra fundamento en que el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares. Por ende, resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados<sup>9</sup>.

La Corte Constitucional ha señalado que ésta causal se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) deja de aplicar una disposición *iusfundamental* a un caso concreto; o porque (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución<sup>10</sup>.

En el primer caso, la Corte ha dispuesto que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución: (a) cuando en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata<sup>11</sup>, y (c) cuando el juez en sus decisiones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución<sup>12</sup>.

En el segundo caso, la jurisprudencia ha sostenido que el juez debe tener en cuenta en sus fallos, que de conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política, ésta es norma de normas, y que en todo caso en que encuentre, deduzca o se le interpele sobre una norma que le es incompatible, debe aplicar las

---

<sup>9</sup> Sentencias T-310 de 2009 M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO y T-555 de 2009 M.P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

<sup>10</sup> En Sentencia C – 590 de 2002 M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, la Corte dijo que se deja de aplicar una disposición *iusfundamental* en los casos en que, « [...] si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales».

<sup>11</sup> Sentencias T-765 de 1998 M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO y T-001 de 1999 M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ. Los derechos de aplicación inmediata están consagrados en el artículo 85 de la C.P, que establece que los derechos de aplicación inmediata son el derecho a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, a la personalidad jurídica, intimidad, al buen nombre, la honra, al libre desarrollo de la personalidad, libertad, de conciencia, de cultos, expresión, de petición, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la libertad personal, a la libre circulación, al debido proceso, al habeas corpus y a la segunda instancia en materia penal, a la inviolabilidad del domicilio, a la no incriminación, de reunión, de asociación y los derechos políticos.

<sup>12</sup> Ver entre otras, las sentencia T – 199 de 2005 M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA; T-590 de 2009 M.P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA y T-809 de 2010. M.P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.



disposiciones constitucionales con preferencia a las legales, mediante el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad.

## **2.5.- El derecho de acceso a la administración de justicia de cara a las decisiones judiciales inhibitorias.**

Sobre el derecho de acceso a la administración de justicia de cara a las decisiones judiciales inhibitorias, esta misma Sala de Decisión ha sostenido que:

«El Código Contencioso Administrativo en el artículo 3º consagra como uno de los principios orientadores en materia contenciosa, el de eficacia, el cual tiene como fin que los procedimientos logren su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias.

Al efecto, la Corte Constitucional<sup>13</sup> definió la sentencia inhibitoria como la antítesis de la función judicial, la cual está dirigida a resolver los conflictos que surgen en el seno de la sociedad, pues en aplicación de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política los jueces tienen la obligación de adoptar decisiones de fondo en los asuntos materia de proceso; y sólo en casos excepcionales en los que el juez tenga certeza que no hay otra alternativa procederá la inhibición.

Por su parte, esta Subsección<sup>14</sup> ha manifestado que: “[...] cuando un asunto litigioso de cualquier naturaleza es llevado a los estrados judiciales, la regla general es que debe culminar con una decisión fondo (sic), declarando o negando el derecho, y que lo excepcional son las sentencias inhibitorias, con las cuales el derecho queda en indefinición [...]”.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que la interpretación de las reglas procesales debe permitir la realización, en la mayor medida posible, del derecho de acceso a la administración de justicia, en sentido material, principio que se encuentra consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política y en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>15</sup>.

Respecto a dicho principio, esta Corporación ha señalado: “[...] Bien

---

<sup>13</sup> C-666 del 28 de noviembre de 1996, MP Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Véase también la C-258 del 11 de marzo de 2008. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo, en la que se indicó que: “Decisiones judiciales **inhibitorias** son aquellas que, por diversas causas, ponen fin a una etapa procesal sin decidir de fondo el asunto que se le plantea al juez, es decir, sin adoptar resolución de mérito; por tanto, el problema que ha sido llevado a la justicia queda sin resolver, lo que implica que puede presentarse nuevamente ante la jurisdicción del Estado para su solución, salvo eventos especiales de caducidad o prescripción (...)”.

<sup>14</sup> Sentencia del 13 de febrero de 2014. C.P. Gustavo Gómez Aranguren. Número interno: 1338-2011. Actor: Luis Carlos Caicedo. Demandado: Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario – INPEC.

<sup>15</sup> “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

sea entendido como norma de mayor peso o importancia o como un mandato de optimización, es claro que el rol que desempeña un principio, como lo es el del acceso a la administración de justicia, consiste en servir de criterio de interpretación adecuada de las reglas que desarrollan el principio<sup>16</sup>, lo que implica que el Juez debe tomar partido, en el ejercicio interpretativo, por la norma jurídica que en la mayor medida desarrolle el principio que le sirve de base y, en dado caso, imponer su prescripción sobre las demás, de manera que se deba atender de manera preferente al mandato de acción u omisión que se derive del principio frente a la regla; de esta manera se garantiza la vigencia del principio a través del resto de las normas producidas en el sistema jurídico [...]”<sup>17</sup>.

En la misma providencia, se expuso el marco sustancial convencional, el cual deviene de los artículos 1.1, 2, 8.1, 10 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagran la tutela del derecho de acceso a la justicia, y se señaló que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde los casos Velásquez Rodríguez<sup>18</sup> y Godínez Cruz<sup>19</sup> ha considerado:<sup>20</sup> “[...] la eficacia de las garantías judiciales consagradas en el artículo 25 no se limitan a existencia de los recursos judiciales, sino que por virtud de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos estos deben ser efectivos<sup>21</sup>, esto es, adecuarse y dotarse de la eficacia para la finalidad de justicia material para los que fueron concebidos, de manera que pueda resolver la situación jurídica de cada persona con las plenas garantías democráticas. Lo anterior significa que en el marco de todos los procedimientos, jurisdiccionales o no, que se adelanten por las autoridades estatales es deber indiscutible la preservación de las garantías procesales, de orden material, que permitan, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, la defensa de las posiciones jurídicas particulares de quienes se han involucrado en uno de tales procedimientos<sup>22</sup>. [...]”

---

<sup>16</sup> Cita de la cita: Guastini señala el rol de los principios en este tipo de interpretación: “Los principios influyen en la interpretación de las restantes disposiciones (las que no son principios) alejando a los jueces de la interpretación literal –la más cierta y previsible- y propiciando una interpretación adecuada.”. GUASTINI, Riccardo. Principios de derecho y discrecionalidad judicial. En: Revista Jueces para la Democracia. Información y debate. No. 34. Marzo, 1999. Págs. 38-46, especialmente 44. Sobre esto es importante resaltar que la denominada interpretación adecuada hace referencia a la adecuación de un significado de una disposición conforme a los postulados bien de una norma jerárquicamente superior o de un principio general del derecho. En ambas situaciones esta interpretación se lleva a cabo al entenderse que el legislador respeta la Constitución como los principios generales del derecho. Para esto véase: GUASTINI, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1999. Págs. 47-48.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. Proveído del 22 de octubre de 2015. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523)A.

<sup>18</sup> Cita de la cita: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988.

<sup>19</sup> Cita de la cita: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Cita de la cita: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párrafo 52. La garantía de un recurso efectivo “constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.

<sup>22</sup> Cita de la cita: Puede verse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs Trinidad y Tobago. Sentencia de 21 de junio de 2002. Puede verse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez vs Perú, sentencia de 3 de noviembre de 1997.

Conforme a lo expuesto, es claro que la interpretación de las normas procesales que realice el operador judicial, debe estar siempre orientada a garantizar el principio de acceso material a la administración de justicia.»<sup>23</sup>

En tal sentido, no sobra aclarar que si bien es cierto la interpretación trascrita fue adoptada en el marco de un proceso contencioso administrativo guiado bajo los cánones procesales del Decreto 01 de 1984 – CCA, ello no es óbice para que la misma tenga aplicación en aquellos plenarios que se tramiten bajo el CPACA, toda vez que aquella fue soportada en normas y principios de orden supra legal que cuentan con plena vigencia en el ordenamiento jurídico colombiano.

## **2.6.- La ineptitud sustantiva de la demanda como excepción de mérito.**

De igual forma, sobre la figura de «ineptitud sustantiva de la demanda» se han hecho consideraciones puntuales respecto su aplicación y procedencia, las cuales se citan a continuación:

«De tiempo atrás, en múltiples providencias judiciales al igual que en la que es objeto de estudio, se ha hecho alusión a la figura de la “ineptitud sustantiva o sustancial de la demanda” como una excepción previa y/o causal de rechazo de demanda, incluso de fallos inhibitorios, lo cual -a criterio de esta Sala- constituye actualmente una imprecisión que debe ser superada.

[...]

De lo anterior se advierte que la denominación “ineptitud sustancial o sustantiva” ha tomado diferentes formas, sin embargo, técnicamente ha de señalarse que en la actualidad sólo es viable declarar próspera la que denomina la ley como “inepta demanda por falta de cualquiera de los requisitos formales o por la indebida acumulación de pretensiones”, en las cuales encuadran parte de los supuestos en que se basaba la denominada “ineptitud sustancial o sustantiva”.

### **b.- Actual regulación procesal sobre la materia**

Como se verá a continuación, en la actualidad existen diversos mecanismos procesales a efectos de afrontar las diferentes falencias de orden procesal o sustancial que pueden presentarse en la demanda, a saber.

#### **i- Supuestos que configuran excepciones previas.**

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 11 de marzo de 2016. Rad. 050012331000200301739 01 (1634-2013). Consejero ponente doctor WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano<sup>24</sup> consagra de manera expresa la excepción previa denominada “Ineptitud de la demanda”, encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:

a) Por falta de los requisitos formales. En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA., en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib.<sup>25</sup> que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP<sup>26</sup>).

Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP<sup>27</sup>), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA<sup>28</sup> y 101 ordinal 1.º del CGP<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Ordinal 5º del artículo 100 del Código General del Proceso.

<sup>25</sup> “{...}3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título. 4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley. {...}”

<sup>26</sup> “{...}6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar. {...}”

<sup>27</sup> Señala el ordinal, lo siguiente refiriéndose al trámite de las excepciones previas: “{...} 3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará. Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. **Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas** se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado. {...}” negrillas fuera de texto. Regulado en similar forma en el artículo 99 ordinal 2.º del CPC, que indicaba: “{...} 2. Si se hubiere reformado la demanda, sólo se tramitarán una vez vencido el traslado de la reforma. Si con ésta se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará.

A las aclaraciones y correcciones de que trata el ordinal 2. del artículo 89, se aplicará también lo dispuesto en la parte final del inciso anterior. Dentro del traslado de la reforma, el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas que versen sobre el contenido de aquella. **Estas y las anteriores que no hubiere quedado subsanadas**, se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado. {...}” negrillas fuera de texto.

<sup>28</sup> “{...} **PARÁGRAFO 2o.** Cuando se formulen excepciones se correrá traslado de las mismas por secretaría, sin necesidad de auto que lo ordene, por el término de tres (3) días. {...}”

<sup>29</sup> Señala la norma: “{...}1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, **para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.** {...}” negrillas fuera de texto. Regulado en similar forma en el artículo 99 ordinal 4.º ib. “{...}4. Cuando se trate de las excepciones contempladas en los ordinales 4., 5., 6. y 7. del artículo 97, en el auto que dé traslado de ellas el juez **ordenará al demandante, dentro del término de dicho traslado, subsanar los defectos o presentar los documentos omitidos.** {...}” negrillas fuera de texto. Es de resaltar que pese a que este último ordinal del CGP no señale expresamente los ordinales 3, 4, 5 y 6, que corresponden en su orden a los ordinales 4, 5 y 6 del artículo 97 del CPC, ha de entenderse que cuando la norma indica que el demandante podrá en el término de traslado subsanar los defectos anotados, significa que esta parte podrá sanear estos defectos para que continúe el curso normal del proceso, una de las finalidades principales de las excepciones previas o denominadas también como dilatorias o de

b) Por indebida acumulación de pretensiones. Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»<sup>30</sup>

En resumen, de conformidad con los parámetros normativos de la Ley 1564 de 2012 (CGP) y el CPACA, la excepción de «ineptitud sustantiva de la demanda» se configura solamente por (i) la falta de requisitos formales de la demanda o (ii) la indebida acumulación de pretensiones; en consecuencia, aquellas falencias procesales diferentes de las antes enunciadas encontrarán solución en otros mecanismos jurídicos (sean estos: otros medios exceptivos o saneamientos en otras etapas procesales).

## **2.7.- Caso en concreto.**

En el presente asunto, se censura la sentencia de 20 de septiembre de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Magdalena, en sede de apelación, revocó la decisión del *a quo*, declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y negó las pretensiones de la misma, pues en el entender de la accionante, esta providencia dio prevalencia al derecho procesal sobre el sustancial, obligándola con ello a reiniciar una reclamación en sede administrativa, la que por su avanzada edad (68 años para la fecha de presentación de la acción de tutela) sin duda se convierte en una carga desventajosa y desproporcionada.

En dicha providencia, el respectivo juez de instancia señaló respecto la configuración de la mencionada excepción lo siguiente:

«Ahora bien, previo a continuar con el análisis de las censuras, advierte el Tribunal que en el presente asunto se haya (sic) configurado el medio exceptivo denominado ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad ateniende al ejercicio de los recursos que de acuerdo con la ley fueran obligatorios, conforme a las consideraciones que pasarán a exponerse seguidamente.

---

forma. Para este último efecto puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren, Bogotá, D. C., doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00558-01(0191-14), Actor: Naida Yazmín Acuña Vega, Demandado: Municipio De Santana - Boyacá.

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Auto de 21 de abril de 2016. Rad. 47001233300020130017101 (1416-2016) Consejero ponente doctor WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

En primer lugar, se permite la sala efectuar un análisis en torno a la ineptitud sustantiva de la demanda, para lo cual se encuentra facultada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 [...]

En este orden de ideas, resulta pertinente señalar que el extremo demandante a través de la acción sub lite impetró la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido de la Resolución No. RDP 005571 del 11 de febrero de 2015 proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, por medio de la cual se niega una reliquidación de pensión de vejez a la señora LUBAR QUINTERO MELO. Empero, contra la decisión administrativa referida en forma precedente, el extremo demandante no interpuso los recursos precedentes, a pesar de que en las referidas decisiones se hizo constar que contra las mismas procedían los recursos de reposición en subsidio al de apelación. En tal virtud, el Tribunal advierte la configuración de la excepción denominada ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad [...]

Conforme se infiere del texto literal contenido de la norma en cita [artículo 161 del CPACA], se advierte que previo a la presentación de la demanda deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, con excepción de los casos en los que opere el silencio administrativo y cuando las autoridades administrativas no hubiesen permitido la oportunidad de interponer dichos medios de impugnación.

[...]

Así pues, vislumbra ésta Colegiatura que a pesar de haberse indicado dentro del acto administrativo objeto de enjuiciamiento (artículo 2º de la Resolución No. RDP005571 del 11 de febrero de 2015) que contra el mismo procedían los recursos de reposición y/o apelación, el extremo solicitante se abstuvo de hacer uso de los mismos, por cuanto no obra en el plenario prueba alguna que permita arribar a la inferencia contraria, esto es, que se hubiesen interpuesto los recursos obligatorios dentro de la oportunidad legal correspondiente. En este sentido, y como quiera que resultaba imperativo interponer el recurso de apelación, atendiendo a su carácter obligatorio, emerge diáfana inferencia de que en el presente asunto se configura la ineptitud sustantiva de la demanda»

De lo transcrito, se observa que el *ad quem* dentro del trámite de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho basó su decisión en que no se probó el agotamiento de los recursos en sede administrativa, previstos en el CPACA como un requisito de procedibilidad de la demanda (artículo 161).

Sin embargo, debe indicarse que para esta Sala dicho argumento desconoce parte del contexto fáctico del caso concreto, comoquiera que no se tiene en cuenta que

la demandante para la fecha en la que se profirió la decisión de segunda instancia contaba ya con 68 años de edad, lo que la cataloga, a la luz de la Ley 1251 de 2008<sup>31</sup>, como un adulto mayor, es decir, un sujeto de especial protección constitucional.

En tal sentido, la decisión enjuiciada se erige bajo la prevalencia de las formas sobre la materia y constituye entonces una violación directa de la Constitución<sup>32</sup>, pues al exigir a la señora LUBAR QUINTERO MELO el reinicio de la actuación – reclamación administrativa correspondiente para obtener la reliquidación de su pensión de jubilación, se le impone una carga desproporcionada, que hace nugatorio sus derechos fundamentales a la seguridad social y de acceso a la administración de justicia.

Aunado a ello, debe señalarse que una decisión como la adoptada por el Tribunal Administrativo del Magdalena desconoce el objeto primigenio de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal como lo es «la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución y en la ley y la preservación del orden jurídico» (artículo 103 CPACA).

Debe agregarse que en un caso similar, esta Sala de Decisión en sentencia de 14 de septiembre de 2017, sostuvo:

«En el presente caso, se tiene que el señor GARCÍA HOSTIA solicitó, en las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la nulidad de las Resoluciones No. 0009273 de 11 de junio de 2010 y la No. 00001408 de 18 de febrero de 2011, proferidas por el ISS; y de la No. GNR 312080 de 13 de octubre de 2015, proferida por COLPENSIONES, contra las cuales no interpuso los recursos administrativos obligatorios, pese a que en éstas estaba estipulada su procedencia. (Fol. 31)

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo del Magdalena, en la sentencia de segunda instancia, declaró la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad relacionado con el ejercicio de los recursos obligatorios, procedimiento que realizó al declarar de oficio probada dicha excepción al momento de proferir la sentencia de segunda instancia.

Sin embargo, en todos los trámites adelantados en el proceso nulidad y restablecimiento del derecho, se tiene que: (i) en primera instancia, el

---

<sup>31</sup> ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones: [...] Adulto mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. [...]

<sup>32</sup> A causa del desconocimiento del principio de interpretación conforme a la Carta.

juez administrativo profirió decisión de fondo y negó las pretensiones de la demanda, sin advertir situación alguna que impidiera pronunciamiento de fondo; (ii) en el trámite de la segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Magdalena admitió el recurso de apelación y corrió traslado para los alegatos de conclusión, etapa en la cual ninguna de las partes, ni el magistrado ponente, señalaron defecto o irregularidad procesal alguna, lo que supuso que se daban todos los presupuestos para seguir con el curso del proceso.

Por tanto, el comportamiento positivo de la administración de justicia, encaminado a dar trámite al proceso, sin pronunciarse sobre las incongruencias de las que adolecía la demanda, generó una expectativa legítima en el señor GARCÍA HOSTIA, de que se le daría el trámite correspondiente a su demanda, para llegar a proferir una decisión de fondo, toda vez que los signos externos desplegados por la administración de justicia fueron lo suficientemente concluyentes para orientar al accionante hacia la conducta futura esperada.

En este orden de ideas, tal como señaló previamente esta Sala de Subsección en la sentencia de 10 de marzo de 2016<sup>33</sup>, el comportamiento de la jurisdicción administrativa incurrió en la prohibición de ir en contra de los actos propios. Si bien es cierto que dicho principio no encuentra consagración constitucional expresa, jurisprudencialmente ha sido ampliamente decantado que funge como la concreción de los principios de seguridad jurídica y buena fe y, los cuales sí están expresamente consagrados en la Carta Política, artículos 1º y 83, respectivamente. Por tanto, la defraudación de la confianza legítima implica una violación directa de la Constitución.

Tenemos que fungen como principios: el respeto de los actos propios, la buena fe y la seguridad jurídica. Mandatos de optimización que, para su operación, se concretan en las siguientes reglas: (i) el administrado debe ejercitar legítimamente una facultad o un derecho subjetivo. (ii) a partir de un acto exterior positivo que genere una expectativa legítima en el ciudadano, la administración ha de encaminar su conducta hacia un comportamiento futuro acorde con la actuación de la misma, (iii) cualquier persona media y razonable, puesta en las mismas circunstancias objetivas y subjetivas del ciudadano defraudado, habría esperado objetivamente la misma conducta futura por parte de la administración, y (iv) se prohíbe que, de forma intempestiva, la administración ejercite un comportamiento ulterior que contraríe sus actuaciones previas, en desmedro de la confianza legítimamente generada en el administrado.<sup>34</sup>

En ese orden de ideas, observa esta Corporación que, todas y cada una de las reglas referenciadas de aplican de manera uniforme al caso concreto, por las razones expuestas en apartes previos, y, por consiguiente, analizadas en conjunto, es verificable de forma amplia que, en el presente asunto, la decisión inhibitoria del Tribunal quebranta de forma directa el principio constitucional del respeto a los

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A. Radicación: 11001-03-15-000-2016-00149-00. Accionante: JHON EDICSON MORENO QUINTERO. Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE HUILA

<sup>34</sup> *Ibidem*.



actos propios y se configura como un exceso ritual manifiesto en detrimento del derecho sustancial.

Por tanto, para el caso concreto, la Sala de Subsección considera que el Tribunal Administrativo del Magdalena debe resolver de fondo la demanda instaurada por el señor RAÚL ALBERTO GARCÍA HOSTIA, pues la supuesta irregularidad procesal debió advertirse tanto por las partes como por el juez desde la admisión de la demanda, máxime cuando se trata de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho tramitado bajo la Ley 1437 de 2011, que en su artículo 180 numeral 5, le impone al juez durante el desarrollo de la audiencia inicial, de oficio o a petición de parte, estudiar los vicios que se hayan presentado durante el trámite del proceso ordinario y tomar las medidas de saneamiento necesarias para evitar los fallos inhibitorios»<sup>35</sup>

Bajo este contexto, en aras de respetar la especial protección constitucional con la que cuentan los adultos mayores (condición con la que cuenta la hoy accionante) y efectivizar de manera racional sus derechos y garantías fundamentales (entre ellas las de seguridad social y acceso a la administración de justicia), así como el principio de confianza legítima, es procedente conceder el amparo deprecado, y en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia de segunda instancia de 20 de septiembre de 2017, para que el *ad quem* dentro del trámite ordinario estudie de fondo la nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la señora LUBAR QUINTERO MELO.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO:**     **AMPÁRANSE** los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la señora LUBAR QUINTERO MELO.

**SEGUNDO:**    **DÉJASE SIN EFECTOS** la sentencia de 20 de septiembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sección segunda. Subsección A. Sentencia de 14 de septiembre de 2017. Rad. 11001-03-15-000-2017-02172-00. Consejero ponente doctor GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.

**TERCERO:** **ORDÉNASE** al Tribunal demandado, que en el término de veinte (20) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, dicte una decisión de remplazo, en los términos señalados en la parte motiva de la presente sentencia.

**CUARTO:** **NOTIFÍQUESE** por cualquier medio expedito.

**QUINTO:** De no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior decisión fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y COMUNÍQUESE**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**Ausente con excusa**