



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SECRETARIA**

**ESTADOS DE 25 DE AGOSTO DE 2021**

**LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL PRESENTE CUADRO DE ESTADOS, SE ADJUNTAN A ESTE DOCUMENTO.**

**MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA.**

	<b>No RAD</b>	<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>PARTES</b>	<b>PROVIDENCIA</b>
<b>1</b>	2019-00194	NRD	Demandante: Bertulia Hermida Benavides Demandado: Departamento de Nariño	Declarar no próspera la excepción de inepta demanda alegada por el Departamento de Nariño.
<b>2</b>	2020-01111	EJECUTIVO	Demandante: Omar Orlando Benavides y otros Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación	Abstenerse de librar mandamiento de pago en contra de la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación, por las razones expuestas en la presente providencia.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión**

Pasto, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación: 52001 33 33 000 2019 00194 00**  
**Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
**Demandante: Bertulia Hermida Benavides**  
**Demandado: Departamento de Nariño**

**Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja**

La Sala resuelve la excepción formulada por el Departamento de Nariño, dentro del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021, en los siguientes términos:

### **1. ANTECEDENTES**

A través de apoderada judicial, la señora Betulia Herminda Benavides formuló demanda<sup>1</sup> de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Departamento de Nariño, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución N° 099 del 21 de junio de 2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución N° 040 del 23 de enero de 2018, así:

***“Artículo primero. Revocar la Resolución N 040 de enero 23 de 2018, proferida por el Secretario de Hacienda del Departamento de Nariño, mediante la cual se resuelve la reclamación de una pensión de sobrevivientes y el acto que la confirma, es decir, la Resolución N 0174 de Marzo 15 de 2018”***

***Artículo segundo. Abstenerse de decidir sobre la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes impetrada por la señora Betulia Herminda Benavides, identificada con CC N° 30.733.948 de Pasto, quien alega la calidad de compañera permanente del extinto señor PABLO GONZALO MEJIA ROSERO, hasta que la jurisdicción correspondiente resuelva el asunto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto...”***

Como consecuencia de lo anterior, solicitó, a título de restablecimiento del derecho, se reconozca y pague, en calidad de compañera permanente del señor Pablo González Mejía, la pensión mensual de sobrevivientes y el retroactivo pensional equivalente al 100% de la pensión que disfrutaba su extinto esposo; se condene al pago de intereses moratorios como consecuencia de la mora en el pago de las mesadas pensionales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 141 de la Ley 100 de 1993; se condene al pago del valor total de las mesadas pensionales, primas semestrales y de navidad, incluyendo el valor de los factores

---

<sup>1</sup> PDF 01 DemandaPDF

salariales y los aumentos a los que haya derecho conforme a la ley, valores todos debidamente indexados, desde el 15 de septiembre de 2014, hasta el día en que efectivamente se realice el pago de la retroactividad y se condene en costas procesales a la entidad demandada.

Mediante auto del dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019)<sup>2</sup> se admitió la demanda y se ordenó vincular como litisconsorcio necesario a la señora Myriam Teresita Mejía Paz.

Dentro del término oportuno, el apoderado judicial del Departamento de Nariño<sup>3</sup> y la curadora Ad -Litem de la señora Myriam Teresita Mejía Paz<sup>4</sup> contestaron la demanda y formularon las siguientes excepciones:

- **INEPTA DEMANDA:**

El apoderado judicial del Departamento de Nariño alegó dicha excepción al considerar que la parte demandante no individualizó las pretensiones de la demanda, pues señaló que, si bien pretende que se declare la nulidad de la resolución N° 099 del 21 de junio de 2018, omitió solicitar la nulidad de las resoluciones N° 0040 del 23 de enero de 2018 y N° 0174 del 18 de marzo de ese mismo año, por medio de las cuales, respectivamente, se negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución N° 0040.

Aseguró que aunque se pretende la nulidad de la resolución N° 099 del 21 de junio de 2018, en el fondo también se procura obtener la nulidad del acto que negó el reconocimiento de la pensión y de aquel que resolvió el recurso de reposición, pese a que los mismos no fueron demandados; además, consideró que no tendría efecto alguno declarar la nulidad del único acto administrativo demandado, pues las Resoluciones N° 0040 y 0174 quedarían vigentes.

Como excepciones de fondo formuló: **i) *inexistencia de la obligación*; ii) *inexistencia de causa para demandar*, iii) *existencia de un tercero al que ya se le reconoció igual derecho por parte de la UGPP*, iv) *prescripción* y vi) *solicitó el reconocimiento oficioso de excepciones*.**

A su turno, la curadora Ad-Litem de la señora Myriam Teresita Mejía Paz propuso ***“la excepción que de acuerdo a los hechos, las pruebas y demás elementos que discurren en el proceso se encuentre probada”***.

De lo anterior, se corrió traslado a la parte demandante de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA<sup>5</sup>; oportunidad en la cual, la apoderada judicial se pronunció<sup>6</sup> en los siguientes términos:

Consideró que era equivocada la apreciación realizada por la parte demandada respecto a la excepción de inepta demanda, pues a su juicio, se individualizó correctamente el acto administrativo demandado en concordancia con lo previsto en el artículo 163 del CPACA.

---

<sup>2</sup> PDF 07 AutoAdmisorio PDF

<sup>3</sup> PDF 10 ContestaciónDemandaDepartamentoNariño

<sup>4</sup> PDF 14 ContestaciónDemandaCuradoraAdLitem

<sup>5</sup> PDF 15TrasladoExcepcionesPDF

<sup>6</sup> PDF 16MemorialDemandanteDescorreTrasladoExcepcionesPDF

Aseguró que no existía ninguna irregularidad en la demanda y que, en todo caso, tampoco fue advertida en la fase de la admisión, en razón de lo cual, se ajustaba a derecho.

Manifestó que por expresa remisión normativa y conforme a lo establecido en el art. 101 del CGP, las excepciones previas deben formularse en el término de traslado de la demanda en escrito separado expresando las razones y los hechos en que se fundamentan, de manera que, consideró que al ostentar un trámite especial que no fue acogido por la parte demandante, la excepción de inepta demanda no se debía tener en cuenta.

Enseguida realizó un pronunciamiento sobre cada una de las excepciones de fondo alegadas por la entidad demandada.

A la fecha, se encuentra pendiente programar y llevar a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>; no obstante, es necesario de manera previa, resolver la excepción de inepta demanda propuesta por el Departamento de Nariño.

## 2. CONSIDERACIONES:

### 2.1. Del trámite de las excepciones:

La Ley 2080 de 2021, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción, modificó el trámite previsto para resolver las excepciones previas, en el siguiente sentido:

***“ART. 38 Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:***

***Parágrafo 2° De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término d-e tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión (...).”***

Por lo anterior, resulta indispensable remitirse al trámite previsto en los artículos 100, 101 y 102 del CGP, los cuales se transcriben a continuación, en lo pertinente, así:

***“Art. 100. EXCEPCIONES PREVIAS. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:***

---

<sup>7</sup> Art. Modificado por el art. 40 de la Ley 2080 de 2021

(...)

**5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones...”**

**“Art. 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS. Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.**

**El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.**

**Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:**

**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.**

**2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.**

**Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.**

[...]

**“Art. 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMOS HECHOS. Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones”**

Bajo ese contexto, se tiene que la decisión de excepciones previas ya no se realiza en audiencia inicial como lo dispuso inicialmente la Ley 1437 de 2011, sino mediante auto anterior a la misma, a menos que se requieran pruebas para el efecto, caso en el cual se deben decretar en el auto que fije fecha para audiencia inicial y se resolverán en el transcurso de dicha diligencia.

De otra parte, cabe resaltar que si bien es cierto que en el artículo 101 del CGP se dispone que las excepciones previas se deben proponer en escrito separado, también lo es que, de conformidad con el art. 175 del CPACA<sup>8</sup>, el demandado durante el término de contestación de la demanda tiene la facultad de contestar el libelo mediante escrito que contendrá, entre otros puntos, las excepciones<sup>9</sup>, de las cuales también se corre traslado al demandante por el término de tres (3) días<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:

(...)

3. Las excepciones. [...]

<sup>9</sup> Según lo previsto en el Art. 172 del CPACA, el demandado también puede proponer excepciones en el traslado de la demanda.

<sup>10</sup> “Artículo 175 (...) **Parágrafo 2°**. 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”. Es decir, por el mismo término que dispone el art. 110 del CGP.

## 2.2. Excepción de inepta demanda:

La excepción previa de inepta demanda se configura cuando existe alguna falencia formal que impide el análisis del asunto y que, de configurarse, puede dar lugar a la terminación anticipada del proceso.

Dicha excepción se declarará probada cuando:

1. La demanda no cumpla con cualquiera de los requisitos formales consagrados en los artículos 162 a 164 del CPACA y 166 de la misma normatividad;
2. Exista una indebida acumulación de pretensiones.

Tratándose de la primera modalidad, el Consejo de Estado ha explicado que **“esta generalmente se fundamenta en los artículos 43, 74 y 87 del CPACA, normas que establecen que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho deben primordialmente dirigirse contra los actos definitivos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto y/o hacen imposible continuar la actuación, bien porque ya se agotaron los recursos de reposición, apelación o queja o bien porque los actos administrativos demandados quedaron en firme; de igual modo, prospera cuando no se reúnen los requisitos previos exigidos para su estudio de admisibilidad, o, el contenido de la demanda no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 161 a 164 y 166 ejúsdem y demás normas concordantes”**<sup>11</sup>. Y con relación a la segunda, ha concluido que la misma **“surge de la inobservancia de presupuestos normativos como el artículo 138, 163 y 165 del CPACA”**<sup>12</sup>.

Ahora bien, respecto al alcance de la excepción de inepta demanda cuando no se demanda la totalidad de los actos administrativos (proposición jurídica incompleta), el Alto Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha señalado:

**“Conforme lo ha señalado esta Corporación<sup>13</sup> la proposición jurídica incompleta «[...] como requisito de validez de la demanda impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, pues el acto demandado no es autónomo, por encontrarse en una inseparable relación de dependencia con otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia [...]».**

**Es por esto que para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulta necesario acreditar, entre otros, los requisitos establecidos en el artículo 163 del CPACA, particularmente el que hace referencia al deber que le asiste a la parte demandante de individualizar, con toda precisión, el acto administrativo a enjuiciar; además expresamente dispone dicha norma que «si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron».**

**De suyo, esa disposición evidencia que las pretensiones de nulidad de los actos administrativos que resulten enjuiciados constituyen una unidad jurídica y delimitan necesariamente el marco de la decisión del juez de lo contencioso-administrativo, justamente por la identidad y la unidad de su**

<sup>11</sup> Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección segunda. Subsección A. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Bogotá D.C., primero (1) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-01486-01(3962-14). Actor: Consuelo María Dajer Jiménez. Demandado: Fiduciaria La Previsora S.A. y otros.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 17 de abril de 2013, C. P. Gustavo Gómez Aranguren, número interno 1247-2012, demandante: Martha Soraya Barbosa

**contenido y de sus efectos jurídicos, sin que puedan separarse al abordar el análisis de legalidad correspondiente.**

**En varios pronunciamientos esta Sección ha señalado que la proposición jurídica incompleta se configura en dos casos: i) cuando el acto demandado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi y ii) cuando el acto acusado no es autónomo porque se encuentra directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o eficacia, eventos en los que le resultaría imposible emitir una decisión de fondo al operador judicial<sup>14</sup>.**

**Así las cosas, debe enjuiciarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular, junto con los demás actos que en la actuación administrativa constituyan unidad jurídica con aquel, toda vez que ello compone el marco de decisión del juez frente a una pretensión de nulidad, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y sus efectos jurídicos, con el fin de evitar decisiones inhibitorias. Ello, en garantía del principio de tutela judicial efectiva y para lograr una decisión de mérito.**

**En suma, si dentro del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho no se demandan la totalidad de los actos administrativos que tienen relación directa entre sí por su contenido y efectos, se configura la proposición jurídica incompleta, situación que impide al juez adelantar un análisis integral de la controversia...**<sup>15</sup> (subrayas fuera de texto).

Bajo ese contexto, quien pretenda la nulidad de un acto administrativo debe demandar el acto que resolvió la situación jurídica particular y concreta y, además, aquellas decisiones que resolvieron los recursos interpuesto, toda vez que tal circunstancia determinará la órbita del juez para decidir el asunto, sin perjuicio de lo establecido en el art. 163 del CPACA, conforme al cual: **“cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron (...)”**

En consecuencia, si no se observa dicho aspecto, se viciará sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria y se configurará la denominada excepción de inepta demanda por proposición jurídica incompleta.

Ahora bien, jurisprudencialmente el Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos a través de los cuales se niega o rechaza una solicitud de revocatoria no son susceptibles de control judicial, puesto que no crean una situación jurídica nueva o diferente a la creada por los actos cuya revocatoria se pide, y no así el acto a través del cual la administración accede a la petición, toda vez que en dicha oportunidad sí se genera una nueva situación jurídica frente al acto revocado, constituyéndose en una decisión susceptible de ser demandada en vía judicial.

Al respecto, la Corporación en cita ha sostenido:

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, expediente: 05001-23-33-000-2017-01570-01 (4866-18). Demandante: Colpensiones. M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (2 de mayo de 2019), entre otros.

<sup>15</sup> Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda - Subsección a. Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas- Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020). Referencia: nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación: 66001-23-33-000-2016-00175-01 (1111-2018). Demandante: Luis Albeiro Muñoz Osorio. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social —UGPP—

***“(…) En relación con ese último punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que el acto que niega la revocatoria directa no es demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que no crea una situación jurídica nueva o diferente a la creada por el acto cuya revocatoria se pide. Diferente ocurre cuando la administración accede a revocar el acto, puesto que ahí sí se genera una nueva situación jurídica frente al acto revocado. En este evento se entiende que un acto administrativo [el que revoca directamente] sustituye a otro [el revocado], constituyéndose en una decisión susceptible de ser demandada en vía judicial”<sup>16 17”18</sup>***

Bajo ese contexto, se tiene que cuando la administración accede a la revocatoria de un acto administrativo, dicho acto se debe demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, comoquiera que de él se puede predicar la configuración de una nueva situación jurídica.

### **2.3. De los efectos de la revocatoria de un acto administrativo:**

Sobre los efectos de la revocatoria de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha señalado:

***“Es de recordar que un acto administrativo se extingue cuando cesa en forma definitiva sus efectos, esto es, porque desaparece del ordenamiento jurídico. Esto bien puede acontecer cuando, por ejemplo, es derogado o revocado por la misma autoridad que lo produce, o anulado por el juez contencioso, o por decisión de un órgano diferente pero competente para ello, como sucede en este caso, por la Comisión Nacional del Servicio Civil.***

***Como se sabe, la revocación directa del acto administrativo es una potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que ella misma ha expedido, bien sea por razones de legalidad o por motivos de mérito (causales). Son razones de legalidad cuando constituye un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, cuando se hace una confrontación normativa, porque infringe el orden preestablecido que constituye el principio de legalidad (num. 1º del art. 69 del C.C.A.). Y de mérito, cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad, conveniencia pública, o cuando una persona determinada recibe un agravio injustificado (num. 2º y 3º ibídem).***

***Es necesario tener en cuenta también la causa que origina la revocación, pues en el primer caso -legalidad-, sus efectos en el tiempo son retroactivos (ex tunc). En tanto que, en el segundo -mérito-, sus efectos son hacía futuro (ex nunc). Ahora, no puede olvidarse que la revocación no solo es una forma de extinción del acto administrativo, sino que constituye igualmente un recurso gubernativo extraordinario que procede aún contra decisiones en firme”<sup>19</sup>.*** (Destaca la Sala)

Y más recientemente, ha expresado:

<sup>16</sup> Ver autos de: 25 de febrero de 2010, Exp. 17001-23-31-000-2009-00078-01(17852), demandante: Juan Carlos Quintero Martínez, Sección Cuarta, M. P. William Giraldo Giraldo; 23 de octubre de 2014, Exp. 25000-23-41-000-2014-00674-01, demandante: Ingeovista Limitada, Sección Primera, M. P. Guillermo Vargas Ayala, entre otros.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Rad.: 11001-03-24-000-2014-00389-00 [21286]. sentencia de 7 de octubre de 2016.

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020). Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Radicación: 66001-23-33-000-2016-00175-01 (1111-2018). Demandante: Luis Albeiro Muñoz Osorio. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social —UGPP

<sup>19</sup> Sentencia del 20 de mayo de 2004, Sección Segunda, con ponencia del doctor Alberto Arango Mantilla, radicación 5618-02.

**“(…) Con la revocatoria de los actos acusados quedó sin sustrato jurídico y material la demanda, razón por la cual se torna improcedente realizar examen de legalidad sobre ellos, por cuanto fueron excluidos del mundo jurídico en el curso de la presente actuación judicial.**

**Esta Corporación<sup>20</sup> ha expresado que “cuando un acto administrativo ilegal desaparece del mundo jurídico por virtud de la revocatoria directa o bien como consecuencia de la prosperidad de los recursos interpuestos en su contra, deja de existir como objeto de acción jurisdiccional de nulidad”**

**[…]**<sup>21</sup>

Con fundamento en lo anterior, se tiene que cuando un acto administrativo es revocado por razones de legalidad, sus efectos son *ex tunc* o retroactivos, es decir, que implica la invalidación del acto revocado desde el mismo momento en que se expidió y por ende resulta improcedente realizarle un examen de legalidad.

Valga precisar que la anterior postura no ha sido adoptada de manera unánime por toda la Corporación, pues, existe providencias<sup>22</sup> en las cuales se defiende la postura que, pese a que un acto administrativo haya sido excluido del ordenamiento jurídico, pudo generar situaciones que estuvieron amparadas por la presunción de legalidad y, por ende, la exclusión tiene efectos hacia el futuro<sup>23</sup>.

### 3. Caso concreto:

Sea lo primero precisar que, no está llamado a prosperar el argumento expuesto por la parte demandante según el cual, la excepción de inepta demanda no se debe analizar porque no se formuló en escrito separado conforme a los lineamientos previstos en el art. 101 del CGP, toda vez que, como ya se expuso en el acápite normativo de esta providencia, el CPACA también permite al demandado que, durante el término de la contestación de la demanda, presente por escrito sus excepciones.

Luego entonces, como en el plenario se formularon las excepciones en la forma señalada en el CPACA y de ellas se corrió traslado a la parte demandante por el término de 3 días<sup>24</sup> para que se pronunciara en lo pertinente, la Sala considera que sí debe resolver la excepción de inepta demanda alegada por el Departamento de Nariño, *máxime*, cuando, en todo caso, se garantizó el derecho al debido proceso y al derecho de defensa de la señora Bertulia Hermida Benavides.

Aclarado lo anterior, en el *sub examine* se tiene que:

- El quince (15) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) la parte demandante solicitó a la entidad demandada, el reconocimiento y pago de

<sup>20</sup> Sentencia de 24 de agosto de 1998, sección tercera CP Daniel Suarez Hernández. Exp. 13685

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B. CP. Carmelo Perdomo Cuéter. 26 de octubre de 2017. NRD. Exp. 11001-03-25-000-2012-00173-00 (0749-2012)

<sup>22</sup> Cfr. C.E., Sec. Tercera. Subsec. B. Sent. 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615), abr. 29/2015; C.E., Sec. Cuarta, Sent. 11001-03-27-000-2012-00029-00 (19451), abr. 9/2015; CE. Sección Segunda. Subsección B-Sent. 11001-03-25-000-2012-00173-00 (0749-2012). Oct. 26/2017; CE. Sección Segunda. Subsección B- Sent. 68001-23-33-000-2013-00493-01 (2276-2016). Jul. 19/2018. CE Estado, Sección Quinta, Sent. 47001-23-33-000-2017-00191-0224 de mayo de 2018, entre otras.

<sup>23</sup> Así se ha mencionado: **“Según la providencia transcrita, la exclusión del ordenamiento jurídico de un acto administrativo sancionatorio, tiene efectos a partir de su expedición y exclusivamente hacia el futuro, lo que quiere decir que, aunque el acto haya perdido vigencia, pudo generar situaciones que estuvieron amparadas por la presunción de legalidad, las cuales pudieron ser adversas a los intereses del afectado. Así las cosas, como los efectos de un acto administrativo revocatorio no son retroactivos, contrario a lo propuesto por el tribunal en el auto recurrido, esta circunstancia habilita el pronunciamiento sobre la legalidad del acto sancionatorio que causó efectos y pudo auspiciar la consolidación de situaciones jurídicas particulares mientras rigió (…)”**

<sup>24</sup> Es decir, por el mismo término que dispone el art. 110 del CGP.

la pensión mensual de sobrevivientes, en calidad de compañera permanente del extinto señor Pablo Gonzáles Mejía Rosero<sup>25</sup>.

- Dicha petición se resolvió de manera negativa a través de la Resolución N° 0040 del 23 de enero de 2018 (f.:17-21 del PDF 02 AnexosDemandanteUno), razón por la cual, la parte interesada formuló recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de dicho acto administrativo<sup>26</sup>.
- La entidad demandada resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución N° 0040 del 23 de enero de 2018, a través de la Resolución N° 0174 de 2018<sup>27</sup>, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO PRIMERO.- No reponer la resolución No. 0040 del 23 de enero de 2018, mediante la cual se negó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a la señora BETULIA HERMINDA BENAVIDES y en su lugar confirmar en todas sus partes el citado acto administrativo de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.***

***ARTÍCULO SEGUNDO.- Conceder el recurso de apelación para que decida el superior jerárquico, el Señor Gobernador de Nariño.***

***ARTÍCULO TERCERO.- Enviar la petición de la señora BETULIA HERMINDA BENAVIDES, junto, con la documentación aportada, al Despacho del señor Gobernador para los fines pertinentes”***

- Por su parte, el recurso de apelación se resolvió mediante la Resolución N° 099 del 21 de junio de 2018<sup>28</sup>, así:

***“(…) De las pruebas allegadas y recaudadas durante la actuación administrativa, se tiene que tanto la señora BETULIA HERMINDA BENAVIDES como la señora MYRIAM TERESITA MEJIA PAZ, reclaman bajo distintos medios probatorios su condición de “compañera permanente” y además, el tiempo durante el cual aseguran que convivieron en unión marital de hecho con el fallecido, es simultáneo.***

***Por lo tanto, ante la evidencia del conflicto desencadenado en este caso, entre quien se presenta ante la administración Departamental alegando ser la compañera permanente señora BETULIA HERMINDA BENAVIDES, -quien aporta entre otras pruebas, su registro civil de nacimiento con anotación de unión marital de hecho entre ella y el señor PABLO GONZALO MEJIA ROSERO- y entre la señora MYRIAM TERESITA MEJIA PAZ quien alegó la misma condición, de compañera permanente ante la U.G.P.P. para acceder a la Pensión de Sobrevivientes de la cual disfruta actualmente, no cabe duda que en el caso que nos ocupa, es ineludible acatar lo dispuesto por el artículo 6° de la ley 1204 de 2008 que consagra:***

***“Artículo 6°. Definición del derecho a sustitución pensional en caso de controversia. En caso de controversia suscitada entre los***

<sup>25</sup> F.:1-4 PDF 02 AnexosDemandanteUno.

<sup>26</sup> F.:24 y ss. PDF 02 AnexosDemandanteUno

<sup>27</sup> F.:39 y ss. PDF 02 AnexosDemandanteUno

<sup>28</sup> F.:52 y ss PDF 02 AnexosDemandanteUno

**beneficiarios por el derecho a acceder a la pensión de sustitución, se procederá de la siguiente manera:**

**Si la controversia radica entre cónyuges y compañera (o) permanente, y no versa sobre los hijos, se procederá reconociéndole a estos el 50% del valor de la pensión, dividido por partes iguales entre el número de hijos comprendidos. El 50% restante, quedará pendiente de pago, por parte del operador, mientras la jurisdicción correspondiente defina a quién se le debe asignar y en qué proporción, sea cónyuge o compañero (a) permanente o ambos si es el caso...”**

**[...]**

**En virtud de lo expuesto in extenso y en aplicación de la ley y la jurisprudencia se establece que en sede administrativa no existe competencia para definir sobre el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes solicitada por la señora BETULIA HERMINDA BENAVIDES, quien aduce la calidad de compañera permanente del de cujus, hasta tanto la jurisdicción correspondiente determine sobre el derecho a la prestación reclamada, por lo cual este despacho, revocará la decisión del funcionario de primera instancia y se abstendrá de proferir decisión alguna.**

**Por los motivos que anteceden este despacho,**

#### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.- REVOCAR la Resolución No. 040 de Enero 23 de 2018, proferida por el Secretario de Hacienda del Departamento de Nariño, mediante "la cual se resuelve la reclamación de una pensión de sobrevivientes", y el acto que la confirma, es decir, la Resolución No. 0174 de Marzo 15 de 2018.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.- ABSTENERSE de decidir sobre la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes impetrada por la señora BETULIA HERMINDA BENAVIDES identificada con C.C. No. 30.733.948 de Pasto, quien alega la calidad de compañera permanente del extinto señor PABLO GONZALO MEJIA ROSERO, hasta que la jurisdicción correspondiente resuelva el asunto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.**

**ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFICAR esta decisión a la Dra. ANA MILENA ACOSTA BERNAL, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.085.297.743 de Pasto y tarjeta Profesional No. 254.015 del C.S.J., en su condición de apoderada de la señora BETULIA HERMINDA BENAVIDES, o a la interesada, informándoles que contra la presente, no procede recurso alguno, por cuanto los, mismos se declaran agotados (...)"**

Como se observa, la administración profirió tres actos administrativos a raíz de la petición elevada por la señora Bertulia Hermida Benavides, así:

1. La Resolución N° 0040 del 23 de enero de 2018, por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión solicitada.

2. La Resolución N° 0174 del 15 de marzo de 2018, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución N° 040 de 2018, confirmándola en todas sus partes y,
3. La Resolución N° 099 del 21 de junio de 2018, valga precisar, **el único demandado**, por medio de la cual se revocaron los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° 0040 y 0174, y en su lugar, la administración se abstuvo de decidir sobre la solicitud de reconocimiento de la pensión a la demandante, **“hasta que la jurisdicción correspondiente resuelva el asunto”**.

Con relación a este último acto administrativo, se tiene que a través de él la administración revocó las Resoluciones N° 0040 y 0174 de 2018, las que, en criterio del apoderado judicial del Departamento de Nariño, también debieron demandarse; sin embargo, dicho argumento no está llamado a prosperar, comoquiera que fue la propia administración la que excluyó del mundo jurídico tales actos administrativos y eliminó la capacidad de producir cualquier efecto desde el mismo momento en el cual se profirieron, es decir, los actos por medio de los cuales se negó el reconocimiento de la pensión salieron del mundo jurídico y por ende no podían ser objeto de control en sede jurisdiccional.

Luego entonces, como las Resoluciones N° 0040 y 0174 de 2018 desaparecieron por efecto de la revocatoria, la señora Bertulia Benavides no podía cuestionar su legalidad en sede judicial y, por ende, la única opción que le quedaba era la de demandar en nulidad y restablecimiento del derecho la Resolución N° 099 de 2018.

Ahora bien, comoquiera que a través de la mentada Resolución, la administración también se abstuvo de decidir la solicitud elevada por la señora Bertulia Benavides, podría suponerse, *prima facie*, que dicho acto administrativo no era susceptible de control judicial porque no creó ninguna situación jurídica frente al derecho prestacional reclamado; empero, esta Sala entiende, de la lectura del mencionado acto, que la administración le negó tácitamente el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes<sup>29</sup>, porque, en todo caso, no se la reconoció, de ahí que se constituya en el único acto administrativo que podía ser demandado, *máxime*, cuando de él se predica la imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo, hasta tanto **“la jurisdicción correspondiente resuelva el asunto”**.

Así pues, en aras de garantizar el derecho fundamental del acceso a la administración de justicia de la demandante, se considera que la parte demandante sí individualizó con toda precisión el acto administrativo a enjuiciar y, por ende, la excepción de inepta demanda alegada por el apoderado judicial del Departamento de Nariño no está llamada a prosperar.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño,

### RESUELVE:

**PRIMERO.- Declarar no próspera** la excepción de inepta demanda alegada por el Departamento de Nariño.

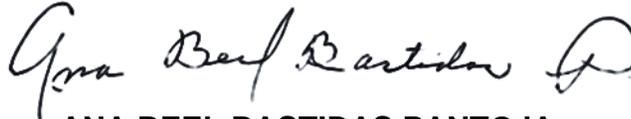
---

<sup>29</sup> Argumentando que al proceso comparecieron dos personas que invocaron la misma condición de “compañeras permanentes” del extinto señor Pablo Mejía y que, en aras de resguardar el tesoro público, la decisión se postergaba hasta tanto un juez decidiera a quien le asiste el derecho, si a la señora Betulia Herminda Benavides o a la señora Myriam Teresita Mejía Paz.

**SEGUNDO.- Reconocer** personería para actuar como apoderado judicial del **Departamento de Nariño** al abogado **Jaime Hugo Rosero Tobar**, en los términos y para los fines del memorial poder que obra a folios 59 y siguientes del PDF "10ContestacióndemandaDepartamentoNariño" del expediente electrónico.

**TERCERO.-** Una vez en firme la anterior decisión, secretaría dará cuenta del presente asunto para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
**MAGISTRADA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

Pasto, treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 52001-23-33-0002020-01111-00  
**Medio de Control:** Omar Orlando Benavides y otros  
**Demandado:** Nación – Fiscalía General de la Nación  
**Tema:** No libra mandamiento de pago

**Magistrada Ponente:** Ana Beel Bastidas Pantoja

La Sala resuelve sobre la procedencia del mandamiento de pago dentro del asunto de la referencia.

**1. ANTECEDENTES:**

El apoderado judicial del señor Omar Orlando Benavides, radicó escrito mediante el cual solicitó se inicie proceso ejecutivo a continuación del proceso de reparación directa No. 52001233100020090008801, con el fin de que se libere mandamiento de pago por la condena impuesta mediante sentencia judicial dentro del proceso en mención, en los siguientes términos:

- a) Por la suma de \$39.062.100 reconocida a favor de Omar Orlando Benavides por perjuicios morales (50 SMLMV);***
- b) Por la suma de \$11.745.511 reconocida a favor de Omar Orlando Benavides por perjuicios materiales;***
- c) Por la suma de \$39.062.100 reconocida a favor de Brayan Camilo Benavides Mora por perjuicios morales (50 SMLMV);***
- d) Por la suma de \$39.062.100 reconocida a favor de Ligia María Isabel Benavides por perjuicios morales (50 SMLMV);***
- e) Por la suma de \$39.062.100 reconocida a favor de Carlos Sebastián Benavides por perjuicios morales (50 SMLMV);***
- f) Por la suma de \$19.531.050 reconocida a favor de Diana Sofía Benavides por perjuicios morales (25 SMLMV);***
- g) Por la suma de \$19.531.050 reconocida a favor de Nelly Patricia Benavides por perjuicios morales (25 SMLMV);***
- h) Por los intereses los intereses moratorios que se causen, conforme a la ley, sobre cada una de las sumas que se cobran ejecutivamente, hasta la fecha en que se realice el pago de lo adeudado;***



## **RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

### ***i) Por las costas y agencias en derecho de este proceso ejecutivo.***

En el escrito adujo que mediante sentencia del 17 de febrero de 2012 proferida por esta Corporación, con ponencia de la magistrada Beatriz Melodelgado Pabón y modificada en sentencia del 20 de septiembre de 2018 por el Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa con radicado No. 2009-00088, se condenó a la Fiscalía General de la Nación a pagar las indemnizaciones reconocidas a favor de cada uno de los demandantes relacionados anteriormente y que dicha providencia quedó ejecutoriada el 4 de octubre de 2018.

Manifestó que el día 4 de diciembre de 2018, se radicó ante la entidad demandada solicitud de cumplimiento y pago de la condena judicial; que no obstante, la entidad no ha realizado el pago de las sumas adeudadas por capital ni intereses moratorios, por lo que acudía como apoderado judicial de los beneficiarios de la sentencia, conforme el poder que le fue conferido en el proceso ordinario, el cual lo facultaba para cobrar las condenas impuestas dentro del mismo.

Con el escrito aportó la petición de cumplimiento de la condena. En relación con los poderes y las sentencias de primera y segunda instancia, solicitó se tengan en cuenta los documentos que obraban dentro del expediente del proceso ordinario.

Como el escrito fue radicado en el despacho de la magistrada Beatriz Isabel Melodelgado, mediante auto del 14 de septiembre de 2020, la prenombrada ordenó el desarchivo del proceso con radicación No. 52001233100020090008801, para que las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro del asunto hicieran parte del proceso y así decidir sobre la solicitud de mandamiento de pago presentado por la parte ejecutante. En dicha ocasión también requirió a la parte ejecutante para que aportara los documentos que se encontraban en su poder, en virtud del deber de colaboración de las partes.

Mediante oficio No. 2291 la Oficina Judicial de Pasto contestó que el asunto se encontraba archivado por acumulación junto con el expediente No. 52001233100020090002200 y mediante oficio del 15 de octubre de 2020, dicha dependencia remitió copia escaneada de las sentencias de primera y segunda instancia, informando además que la constancia de ejecutoria no reposaba en el expediente.

La parte ejecutante a su vez aportó las sentencias de primera y segunda instancia junto con el edicto de la sentencia proferida por el Consejo de Estado.



## **RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

Frente a la constancia de ejecutoria señaló que el secretario de la Corporación podía dar fe de la misma mediante nota secretarial.

Por lo anterior, dentro del expediente se aportó copia de la sentencia del 17 de febrero de 2012 proferida por esta Corporación dentro del medio de control de reparación directa con rad. No. 2009-00088 con ponencia de la magistrada Ana Beel Bastidas Pantoja; la sentencia del 20 de septiembre de 2018 del Consejo de Estado, proferida en el asunto con radicación No. 2009-00022 (45301), acumulado con el proceso 2009-00088, mediante la cual se modificó la providencia de primera instancia y copia del edicto mediante el cual se notifica la sentencia de segunda instancia.

A través de auto del 22 de octubre de 2020, la magistrada Beatriz Isabel Melodelgado Pabón remitió el asunto por competencia a la magistrada Ana Beel Bastidas Pantoja, y mediante auto del 1 de marzo de 2021, este despacho requirió a Oficina Judicial para que desarchivase el proceso 2009-0088 y aportara la copia digitalizada del poder otorgado al apoderado del asunto, e igualmente, se requirió al apoderado de la parte ejecutante para que allegara la constancia de ejecutoria de las sentencias de las cuales se pretendía su ejecución, en tanto estas no se encontraban dentro del expediente.

En respuesta a lo anterior, el apoderado de la parte demandante aportó la sentencia proferida en primera instancia dentro del proceso de reparación directa No. 090022 proferida por el magistrado Hugo Hernando Burbano Tajumbina, cuyas partes era el señor Jorge Arturo Muñoz y la Fiscalía General de la Nación; la sentencia de segunda instancia del consejo de Estado, dictada dentro de los procesos acumulados 2009-00022 y 2009-00088; poderes otorgados por el señor Omar Orlando Benavides, Ligia María Isabel Benavides y Nelly Patricia Benavides; auto de archivo del asunto 2009-0022 con ponencia del magistrado Edgar Guillermo Cabrera Ramos y certificación de ejecutoria de la sentencia de segunda instancia proferida dentro de los procesos acumulados antes mencionados, del 22 de febrero de 2021, en la cual se indica que la providencia quedó ejecutoriada el 25 de septiembre de 2018.

Los documentos en mención se acompañaron de un memorial, en el cual, el apoderado informó que las sentencias de primera instancia de cada uno de los procesos acumulados fueron ponencia del magistrado Hugo Hernando Burbano Tajumbina y que de ninguno fue ponente la magistrada Ana Beel Bastidas Pantoja, y que para evitar futuras nulidades, el presente proceso le correspondía continuarlo a quien reemplazó al magistrado Burbano Tajumbina en el sistema escritural.



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

Secretaría dio cuenta de lo anterior el 21 de mayo de 2021 y por tanto, corresponde decidir si es procedente o no librar mandamiento de pago.

### 4. CONSIDERACIONES:

#### 2.1. Premisas normativas:

##### 2.1.1. Trámite del proceso ejecutivo – ejecución de sentencias proferidas en vigencia del Decreto 01 de 1984 – Posibilidad de ejecución a continuación del proceso ordinario

En reciente pronunciamiento de la Sala Segunda de Decisión de esta Corporación<sup>1</sup>, se trató específicamente el tema de la posibilidad de solicitar la ejecución de una condena judicial, a continuación de proceso ordinario. En dicha oportunidad se citó el auto del 25 de julio de 2017 proferido por el Consejo de Estado, el cual, en lo relacionado con el tema, señaló:

***“En relación con la ejecución de las sentencias de condena a entidades públicas, se concluye lo siguiente:***

***a. Las sentencias judiciales tienen un procedimiento especial de ejecución que se sigue a continuación del proceso en el cual se origina el título, cuya regulación parte de los artículos 306 y 307 del CGP, y se complementa con las reglas propias del proceso ejecutivo previsto en el artículo 422 y siguientes del mismo estatuto.***

***b. Para ello y en el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quien obtenga una sentencia de condena a su favor puede optar por:***

***1. Iniciar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario, para lo cual debe:***

***• Formular demanda para que se profiera el mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo expuesto en la parte resolutive de aquella y en la cual se incluyan los requerimientos mínimos indicados en el aparte 3.2.4. de esta providencia.***

***Es decir, el hecho de que se inicie el proceso ejecutivo a continuación del proceso ordinario no quiere significar que se pueda presentar sin ninguna formalidad y el ejecutante está en la obligación de informar si ha recibido pagos parciales y su monto.***

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Nariño. Auto del 29 de abril de 2021. Rd. No. 2019-00057 (7853). M.P: Sandra Lucía Ojeda Insuasty.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

• ***En este caso no será necesario aportar el título ejecutivo, pues este ya obra en el proceso ordinario.***

• ***El proceso ejecutivo se debe iniciar dentro del plazo señalado en los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 306 y 307 del Código General del Proceso.***

***2. Si lo prefiere el demandante, puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA, a la cual se debe anexar el respectivo título ejecutivo base de recaudo, es decir, la sentencia que presta mérito ejecutivo con todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley.***

***En este caso el objetivo será que la sentencia se ejecute a través de un proceso ejecutivo autónomo de conformidad con el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único del Código General del Proceso, relativo al proceso ejecutivo, en aplicación de la remisión normativa regulada por el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011***

***c. En cuanto al punto relacionado con la competencia, en ambos casos la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena; lo anterior, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado.***

***[...]***

***e. Todo lo anterior difiere de la solicitud de requerimiento para el cumplimiento de la condena al pago de sumas de dinero prevista en el artículo 298 del CPACA en armonía con los ordinales 1º y 2.º del artículo 297 ib. (...)***

En lo que respecta a la ejecución de las providencias proferidas en virtud del Decreto 01 de 1984, el auto citado indicó cuáles eran las exigencias para tal efecto, en los siguientes términos:

***“(...) 3.2.6. Cuestiones accesorias frente a la tesis adoptada.***

***Realizadas las anteriores precisiones, es oportuno señalar que en el campo de aplicación de las normas a las que ya se hizo referencia, se pueden presentar los siguientes eventos al momento de determinar la competencia para conocer de un asunto:***

***(...)***



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

**c) Ahora bien, en el caso de los procesos fallados en vigencia del régimen anterior, esto es, el Decreto 01 de 1984, pero cuya ejecución se inició bajo las previsiones del CPACA, el procedimiento a seguir es el regulado en este último y en el CGP, puesto que, pese a que la ejecución provenga del proceso declarativo que rigió en vigencia del Decreto 01 de 1984, el proceso de ejecución de la sentencia es un nuevo trámite judicial.**

**Lo anterior, porque aunque se realiza a continuación y dentro del proceso anterior, tiene características propias y diferentes, en tanto que además de que originalmente no es de carácter declarativo, en el mismo se pueden presentar excepciones que originan un litigio especial que da lugar a un nuevo fallo o sentencia judicial (Art. 443 ordinales 3º, 4º y 5º del CGP). (...)**

Dicha postura fue reiterada en el auto del 31 de enero de 2020, proferido igualmente por el Consejo de Estado<sup>2</sup>.

Ahora bien, en el auto del 29 de abril de 2021 dictado por esta Corporación y al cual se hizo referencia inicialmente, esta Sala de decisión asumió una postura en relación con los procesos ejecutivos a continuación de proceso ordinario que se pretende iniciar a través de una petición. Al respecto, en la providencia en mención se manifestó lo siguiente:

***“La Ley 1437 de 2011, derogó el Decreto 01 de 1984 y reguló tanto el procedimiento administrativo que debe observar la administración como el contencioso administrativo que se surte ante los estrados judiciales, modificando en gran parte la reglamentación que se venía aplicando, así, en materia de ejecutivos reformó entre otros aspectos: el plazo para que la administración proceda al pago, exigió del acreedor la reclamación previa, reguló lo referente a la tasa de intereses.***

***Ahora bien, entre los aspectos que fueron objeto de reforma, se incluyó el art. 298 del C.P.A.C.A, preceptiva según la cual, pareciere que ya no se requiere presentar una nueva demanda ejecutiva, siendo suficiente la presentación de una solicitud ante el mismo juez del proceso ordinario, puesto que, se establece: “en los casos a que se refiere el numeral 1º el artículo anterior, si transcurrido 1 año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato...”.***

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ - Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 23001-23-33-000-2014-00080-01



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

*Sin embargo, no es esa la opción que la Sala considera compatible con el proceso contencioso administrativo, por las razones que se exponen enseguida*

**1.- La presentación de las demandas ante la jurisdicción contenciosa se encuentra perfectamente establecida y debe reunir los requisitos establecidos en la normatividad legal, por lo anterior, como existe ley especial que rige la materia, prima sobre cualquier otra en cuanto a este aspecto.**

**2.- No existe norma en el C.P.A.C.A. que establezca la ejecución a través de petición. Se precisa que en cuanto al art. 298 ibídem, este se refiere al “cumplimiento” de las sentencias que ha de entenderse distinto a su “ejecución”, pues solo así se comprende que el art. 299 ibídem se refiera en forma específica a la ejecución y la remisión que hace esta norma se refiere únicamente al proceso ejecutivo de mayor cuantía y no al art. 306 del C.G.P.**

**3.- De acogerse la aplicación del art. 306 del C.G.P. sería necesario dar aplicación igualmente al art. 307 de esa obra al hacer parte del mismo capítulo, norma que establece un plazo de 10 meses para las condenas impuestas a la Nación y entidades territoriales, pero no refiere al plazo de 12 meses previsto en el CPACA en el caso del aporte al Fondo de contingencias, ello en el caso de las providencias proferidas en vigencia de la Ley 1437 de 2011.**

**En este punto, es conveniente aclarar que en el caso de las sentencias proferidas bajo el Decreto 01 de 1984, como acontece en el presente, el término sería de 18 meses según lo dispone el art. 177 del C.C.A. y no en el año o los 10 meses que estipulan la Ley 1437 de 2011, en efecto, observemos las normas respectivas:**

**Conclusión que se sostiene en las siguientes normas:**

**- Decreto 01 de 1984:**

**“...Art. 177. Efectividad de condenas contra entidades públicas.**

**(...)**

**Tales condenas, además serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria...”**

**4.- El art. 299 del C.P.A.C.A. remite al C.P.C. hoy C.G.P. específicamente al proceso ejecutivo de mayor cuantía regulado en los artículos 488 y**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

*subsiguientes del C.P.C, sin que haga parte de compendio normativo, el citado artículo 306 del C.G.P.*

**5.- En la jurisdicción contenciosa, existe norma expresa que ordena cuando es ejecutable una sentencia, esto es, diez meses siguientes a la ejecutoria de la misma sin que la administración le haya dado cumplimiento o doce meses en el caso que se explicó según el art. 194 ibídem y en los eventos que la sentencia, haya sido proferida bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, el plazo para iniciar la acción ejecutiva corresponde a 18 meses después de su ejecutoria. (Art. 177) es decir, no es aplicable el término de 60 días que contempla el art. 306 del C. G. P., porque violaría el plazo legal y especial que se ha establecido en los arts. 192, 194 y 299 del C.P.A.C.A.**

**Corolario de lo expuesto, la única posibilidad para dar curso a un proceso ejecutivo después de un proceso ordinario a través de una solicitud es aceptar que la remisión de la Ley 1437 de 2011 a la Ley 1564 de 2012, incluye los arts. 306 y 307 del C.G.P., sin embargo, acudir a esa normatividad implica una mixtura poco clara en tanto existen diferencias notables entre las dos codificaciones, por ejemplo, en cuanto al plazo de ejecución y las formas de notificación . Es tal vez por lo anterior que la Ley 2080 de 2021 en su artículo 80, estableció de manera clara, la ejecución sin siquiera solicitud del interesado, siendo suficiente el transcurso del plazo que tienen las entidades para cumplir la condena. Así mismo, los artículos 80 y 81 ya se establecen una remisión más clara al C.G.P. y se eliminó la orden de cumplimiento inmediato establecida en el art. 298 del C.P.A.C.A.**<sup>3</sup>

### **2.1.2. Título ejecutivo.**

Para la Jurisdicción Contencioso Administrativa un título ejecutivo puede estar constituido en sentencias ejecutoriadas que condenen al pago de sumas de dinero, actos administrativos con constancia de ejecutoria, en decisiones derivadas de mecanismos alternativos de solución de conflictos que se encuentren en firme, o en los actos que se profieren con ocasión de la actividad contractual en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles. Así, el artículo 297 del CPACA dispone:

---

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo de Nariño. Auto del 29 de abril de 2021. Rd. No. 2019-00057 (7853). M.P: Sandra Lucía Ojeda Insuasty.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

***“ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:***

***1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. [...]”***

En síntesis, la acción ejecutiva requiere de un título ejecutivo constituido en un instrumento que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, y que además debe reunir ciertas formalidades que dan fe de la existencia de la obligación y de su autoría.

Aunado a lo anterior, dependiendo del instrumento en el cual reposa la obligación, el título ejecutivo puede ser singular o complejo: el primero, se encuentra contenido en un solo documento; el segundo, se encuentra integrado por un conjunto de documentos, es un título propio de la actividad contractual en donde la obligación y su ejecutividad constan en el respectivo contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el acta de liquidación, entre otros.

Sobre el punto, el Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:

***“El título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o bien puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.***

***En todo caso, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 422 del C.G. del P.***

***El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar en favor de su acreedor una conducta de dar, de hacer o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen.”***

En virtud de lo anterior, la Sala resuelve el caso concreto.



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

### 2.2. Caso concreto:

El señor Luis Ignacio Maya Aguirre, quien se identificó como apoderado de los señores Omar Orlando Benavides, Brayan Camilo Benavides Mora, Ligia María Isabel Benavides, Carlos Sebastián Benavides, Diana Sofía Benavides y Nelly Patricia Benavides, a través de escrito dirigido a la magistrada Beatriz Isabel Melodelgado Pabón, solicitó se libre mandamiento de pago en contra de la Fiscalía General de la Nación, por unos valores reconocidos a cada uno de los prenombrados en sentencia del 17 de febrero de 2012 proferida por esta Corporación, dentro del proceso 2009-00088, modificada por el Consejo de Estado mediante providencia del 20 de septiembre de 2018. En su escrito refirió que se trataba de un ejecutivo, **“a continuación del expediente No. 22001233100020090008801”** y en la parte introductoria, solicitó que **“dentro del mismo expediente de la referencia, a continuación del proceso de reparación directa de la referencia, se libre mandamiento de pago [...]”**

En dicho escrito señaló que el proceso a seguir era el ejecutivo previsto en los arts. 297 y siguientes del CPACA; el art. 422 del CGP y en el Decreto 806 de 2020 y que el mismo debía conocerlo el mismo juez que profirió la sentencia de primera instancia dentro del proceso declarativo, siendo esta la magistrada Beatriz Isabel Melodelgado, según lo indicó el ejecutante.

Como medios de prueba señaló que eran las sentencias de primera y segunda instancia mencionadas, así como los poderes otorgados dentro del proceso declarativo, los cuales reposaban en dicho expediente y la copia de la petición de cumplimiento y pago de la condena radicada ante la entidad ejecutada. Finalmente, reiteró que los documentos se encontraban en el acápite de pruebas.

Como se observa, el asunto declarativo del cual surge la obligación que se pretende cobrar, corresponde a un proceso que se tramitó en vigencia del Decreto 01 de 1984, y si bien la sentencia de segunda instancia se profirió en el año 2018, es decir, en vigencia del CPACA, lo cierto es que el trámite del asunto, al iniciarse dentro del sistema escritural con el decreto mencionado, finalizó conforme a dichas normas, es decir, se trata de una sentencia que se profirió en virtud del régimen establecido en el Decreto 01 de 1984.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado citada en el acápite normativo, el presente asunto, al haber sido fallado en vigencia del régimen anterior, su ejecución se lleva a cabo conforme las normas del CPACA y las del CGP, por remisión del primero, y por lo tanto, el proceso de ejecución de una sentencia originada en un trámite declarativo es un nuevo trámite judicial, que debe radicarse y tramitarse como una demanda nueva, lo



## **RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

cual implica que la parte ejecutante aporte todos los documentos que conforman el título ejecutivo, así como los respectivos poderes.

Se recuerda entonces que lo anterior tiene su razón de ser en que el proceso ejecutivo tiene características propias y diferentes, en el que se pueden presentar excepciones; se origina un contencioso y termina en sentencia, por lo tanto, la Sala considera que no es posible librar mandamiento de pago a raíz de una solicitud de ejecución a continuación de proceso declarativo, sin aportar en debida forma los documentos que conforman el título ejecutivo, tal y como lo ha establecido el CPACA, máxime, cuando esta norma ha regulado de manera expresa la presentación de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin que dentro de la misma se haya posibilitado la solicitud de ejecución de sentencia como continuación del ejecutivo.

En ese orden, se advierte que no es posible librar mandamiento de pago en los términos solicitados por la parte ejecutante, pues además de presentar una simple solicitud para ello, no aportó en debida forma los documentos que conformaban el título ejecutivo, sino que supeditó el asunto a los documentos que obraban en el expediente ordinario.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para referirse a lo siguiente:

Radicada la solicitud, se surtió el trámite descrito en el acápite de antecedentes, es decir, la magistrada Melodelgado Pabón ordenó el desarchivo del proceso 2009-0088, ordenó se remitiera copia de los poderes y la constancia de ejecutoria. Una vez remitida la copia de las sentencias, se percató que la sentencia de primera instancia dentro del proceso en mención fue ponencia de la magistrada Ana Beel Bastidas Pantoja, y por tanto, remitió el asunto a este despacho para lo de su competencia.

La prenombrada, por su parte, solicitó nuevamente el desarchivo del proceso y requirió al demandante para que aportara la constancia de ejecutoria y los poderes del asunto que le facultaban para reclamar el ejecutivo.

En la respuesta remitida por el apoderado de la parte ejecutante, este aportó lo siguiente:

- Copia de la sentencia de primera instancia del asunto de reparación directa con radicación No. 2009-0022, en el cual figura como parte demandante el señor Arturo Muñoz y otros, que no coinciden con aquellos demandantes relacionados en la solicitud de ejecución. El magistrado ponente es el Dr. Hugo Burbano Tajumbina.



## **RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

- Auto de archivo proferido dentro del asunto referencia, con ponencia del magistrado Edgar Guillermo Cabrera Ramos.
- Certificación del 22 de febrero de 2021, suscrita por el secretario de esta Corporación, en la cual indica que el Consejo de Estado, el 20 de septiembre de 2018 profirió sentencia dentro de los procesos acumulados No. 2009-0088 y 2009-0022 propuesto por el señor Jorge Arturo Muñoz y otros en contra de la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación; que el apoderado era el mismo que presentó la solicitud de ejecución y que la sentencia de segunda instancia quedó ejecutoriada el 25 de septiembre de 2018.
- Poderes otorgados por el señor Omar Orlando Benavides a nombre propio y en representación del menor Brayan Camilo Benavides; Ligia María Isabel Benavides y Nelly Patricia Benavides a favor del apoderado Luis Ignacio Maya Aguirre en los cuales lo facultan para la presentación de una demanda de reparación directa contra la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación, de los años 2007 y 2008, respectivamente.
- Oficio en el cual el apoderado informó que las sentencias de primera y segunda instancia que se pretendían ejecutar en cada uno de los procesos se dictaron por los magistrados Hugo Hernando Burbano Tajumbina, Paulo León España Pantoja y Beatriz Isabel Melodelgado Pabón, siendo el ponente el primero; que ninguna fue proferida por la magistrada Ana Beel Bastidas Pantoja y que para evitar nulidades, el asunto debía conocerlo quien reemplazó al magistrado Hugo Hernando Burbano.

Visto lo anterior, la Sala observa una incongruencia en la respuesta otorgada por la parte ejecutante, pues si bien aportó los poderes requeridos, también aportó una sentencia que no corresponde a la que inicialmente relacionó para el cobro de la obligación, y adicionalmente, en su escrito de respuesta asegura que la providencia de la cual pretende el cobro no fue suscrita por la magistrada Ana Beel Bastidas Pantoja, sino por otro magistrado; empero, como se indicó, la providencia de primera instancia aportada no coincide con el nombre de los ejecutantes a los cuales representa en la solicitud de ejecución.

Si bien dentro del expediente se encuentra copia de la providencia No. 2009-0088, la cual sí es ponencia de la magistrada antes mencionada, lo cierto es que con la respuesta otorgada por el apoderado, no existe claridad respecto de cuál



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

es la sentencia cuya ejecución pretende, pues finalmente asegura que es aquella que fue proferida por el magistrado Hugo Hernando Burbano Tajumbina, aspecto que impide librar mandamiento de pago, e incluso, también dificulta la remisión del asunto al magistrado que lo reemplazó, por cuanto se reitera, no existe claridad frente al título que el apoderado pretende ejecutar.

En ese orden, la Sala se abstendrá de librar mandamiento de pago, en primer lugar, porque la parte ejecutante debió presentar su escrito como una demanda nueva, con el cumplimiento de todos los requisitos que ello implica, verbigracia, aportar los documentos que conforman el título ejecutivo, los poderes, etc; y en segundo lugar, porque finalmente no existe claridad frente a la obligación que se pretende ejecutar, pues inicialmente el apoderado informó actuar en nombre de unos demandantes dentro de un proceso determinado, y posteriormente indicó que la sentencia a ejecutar era la del proceso 2009-0022, que como ya se mencionó, no coincide con los demandantes iniciales.

Se aclara que lo anterior no impide que la parte ejecutante radique una demanda ejecutiva, conforme los requisitos establecidos por la ley procesal y señalando de manera clara cuál es la obligación que pretende ejecutar.

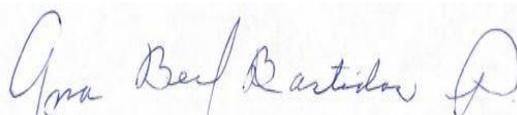
En virtud de lo expuesto, la Sala Segunda del Tribunal Administrativo de Nariño,

**DECIDE:**

**PRIMERO.- Abstenerse** de librar mandamiento de pago en contra de la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO.- Archivar** el asunto de la referencia, una vez quede en firme la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
**Magistrada**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**



**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**  
**Magistrado**  
**Con aclaración de voto**



**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
**Magistrada**