RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

ESTADOS DE 26 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.

	No RAD	MEDIO DE CONTROL	PARTES	PROVIDENCIA
1	2019-00208	NRD	Demandante: Rosa María Castillo Gómez Demandado: Municipio de Túquerres.	Desvincular el auto admisorio de la demanda de fecha 10 de septiembre de 2019, en punto de la pretensión de nulidad del Oficio del 15 de mayo de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. En consecuencia, rechazar parcialmente la demanda en lo atinente a la pretensión de nulidad del Oficio del 15 de mayo de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
2	2019-00239	NRD	Demandante: Alirio Floriberto Arango Cabrera Demandados: UGPP – Rama Judicial (llamada en garantía)	Negar la excepción de inepta demanda propuesta por la UGPP, así como la excepción de incumplimiento del requisito de procedibilidad.
3	2019-00457	NRD	Demandante: Carmen Yolanda Obando Meza Demandado: DIAN	Sin lugar a resolver el recurso de reposición presentado contra la actuación de dar traslado a las partes para la presentación de alegatos, conforme lo expuesto en la presente providencia. Rechazar por extemporáneo el recurso de reposición y en subsidio apelación propuesto por la parte demandante contra el auto del 9 de julio de 2021, en virtud de lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
4	2021-00307	NRD	Demandante: María Alejandra Bucheli Mosquera Demandado: Nación – Rama Judicial –	Aceptar el impedimento planteado por la Jueza Quinta Administrativa del Circuito de Pasto, el cual comprende a todos

			Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial.	los jueces administrativos de dicho circuito judicial.
5	2020-00120	RD	Demandante: Unión Temporal Seguridad Vial Andina Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	Declarar que los magistrados Sandra Lucía Ojeda Insuasty, Ana Beel Bastidas Pantoja y Paulo León España Pantoja, se encuentran impedidos para conocer del presente asunto, según lo estipulado en los numerales 1° y 9° del art. 141 del C.G.P., respectivamente,
6	2017-00088 (8353)	NRD	Demandante: Claudio Ramiro Cusis Demandado: UGPP	Sin lugar a resolver la solicitud de intervención formulada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
7	2010-00097 (9657)	EJE	Demandante: Caprecom Demandado: Municipio de Samaniego	Confirmar el auto apelado, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.
8	2019-00125-01 (10155)	RD	Demandantes: Leonardo Grijalva y otros Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional	Fijar el día jueves dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), a las 09:00 a. m.

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

Pasto, cuatro (4) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **52001-23-33-000-2019-00208**
Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante: **Rosa María Castillo Gómez**
Demandado: **Municipio de Túquerres.**
Tema: **Adopción de medidas de saneamiento del proceso**

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja[1]

1. ANTECEDENTES

Por medio de apoderado judicial, la señora Rosa María Castillo González, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda en contra del Municipio de Túquerres, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por la parte demandada:

Resolución No. 129 del 22 de septiembre de 2017, mediante la cual se reconoció el pago de unas cesantías, pero no la sanción moratoria por el pago tardío de las mismas.

- Acto administrativo del 31 de noviembre de 2017, mediante el cual el Municipio de Túquerres resolvió un recurso de reposición contra la resolución anterior.
- Oficio del 15 de mayo de 2018, mediante el cual el Municipio de Túquerres negó nuevamente el pago de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene al Municipio de Túquerres el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no pago oportuno de las cesantías, en un monto de $50.000.000 y condenar a la entidad al pago de los mayores valores que resulten de la adecuada aplicación de la norma prevista por la ley para empleados públicos los cuales deben ser actualizados desde la fecha en que la accionante empiece a disfrutar de su pensión hasta que se haga efectiva la reliquidación de la misma.

Como fundamento fáctico señaló que se desempeñó en el cargo de enfermera jefe en el ya liquidado Hospital San José de Túquerres E.S.E. desde el 1 de mayo de 1980 hasta el 31 de marzo de 2016.

Sostuvo que mediante Resolución No. 129 del 22 de septiembre de 2017, el Municipio de Túquerres, por orden de tutela reliquida y paga las prestaciones sociales adeudadas sin liquidar ni reconocer la sanción moratoria a la cual estaba obligada la entidad por la mora en el pago de las prestaciones. Que en virtud de ello, la demandante propuso recurso de reposición contra la decisión anterior, solicitando el reconocimiento de la sanción moratoria, recurso que se resolvió mediante oficio del 21 de noviembre de 2017, en el cual se le informó que la entidad

[1] La redacción y la ortografía son responsabilidad del Ponente

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

no había desconocido tal obligación, sino que se reconocería en acto separado porque a la fecha de pago de las cesantías definitivas no contaban con los recursos necesarios para cubrir la deuda en su totalidad y que se procedería al pago una vez se expida el respectivo paz y salvo de la administración.

No obstante, manifestó que el 18 de abril de 2018 presentó petición a la entidad demandada para que realizara el reconocimiento y pago de la sanción moratoria aludida y que el 15 de mayo de 2018, el Municipio de Túquerres respondió que para ello era necesario adelantar trámite de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público y plantear una fórmula de arreglo.

Informó que el 4 de septiembre de 2018 presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público y que el 9 de octubre del mismo año se llevó a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial, pero se declaró fracasada porque el Municipio demandado no presentó formula de conciliación.

Indicó que mediante acto del 14 de mayo de 2017, la entidad demandada reconoció que adeudaba a la demandante un valor de $41.800.000 por concepto de sanción moratoria, pero que a la fecha no le ha pagado dicha obligación, que resalta fue reconocida en sendos actos administrativos, pero que al final fueron desconocidos por la propia entidad.

Por reparto, la demanda correspondió inicialmente al Juzgado Segundo Administrativo de Pasto; no obstante, después de analizar la competencia, el despacho remitió el asunto a esta Corporación.

Admitida la demanda mediante auto del 10 de septiembre de 2019, el Municipio de Túquerres presentó contestación dentro del término oportuno y propuso las excepciones de caducidad, inexistencia de la obligación, buena fe, legalidad del acto administrativo e inexistencia de violación de norma superior. De las mencionadas, únicamente la primera, esto es, la caducidad, corresponde a una excepción mixta.

Teniendo en cuenta que el numeral 3 del art. 182ª del CPACA establece que la excepción de caducidad debe resolverse mediante sentencia anticipada, sería del caso adelantar el trámite respectivo para ello; sin embargo, antes de proceder a ello, la Sala advierte necesario adoptar medidas de saneamiento del proceso, que se explicarán a continuación.

2. CONSIDERACIONES:

3.2. Premisas normativas:

3.2.1. De la ineptitud de la demanda – Adopción de medidas de saneamiento:

En punto de la ineptitud de la demanda, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de aclarar en qué eventos se configura y cuáles son los medios que se tiene para su saneamiento, así:

"i- Supuestos que configuran excepciones previas.

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

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano 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.3 que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP4).

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 CGP5), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA6 y 101 ordinal 1.º del CGP7.

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.
[…]
Las primeras cuatro de ellas darán lugar a que se remita el proceso al competente (salvo la cláusula compromisoria que obliga a la terminación del proceso), o se vincule o notifique a quien debe hacerse adicionalmente o se adecúe el procedimiento; las tres últimas, darán lugar a la terminación del proceso por haber uno ya en trámite sobre la misma situación o por acreditarse la inexistencia o falta de representación de la parte que demanda o contra quien se promueve el proceso.

ii- Condiciones que configuran otras excepciones o causales de rechazo.

Igualmente, existen algunas situaciones que en la actualidad se erigen como causales de rechazo de la demanda, tales como la caducidad del medio de control o la imposibilidad de control judicial de la actuación objeto de demanda.

En estos casos, la ley además de contemplar la causal de rechazo, permite el saneamiento del proceso a través de otros mecanismos frente a diferentes yerros, de no haberse advertido estos en la etapa de admisión.

En efecto, existe la posibilidad de proponer las excepciones de mérito de caducidad y de imposibilidad de control judicial de la actuación acusada. La primera de ellas puede resolverse en la audiencia inicial (art. 180 ordinal 6.º); la segunda, a través de otro tipo de mecanismos de saneamiento procesal, a

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

<u>título de ejemplo, dejar sin efectos el auto admisorio de la demanda y rechazar la misma en la etapa de saneamiento procesal pertinente.</u>
[…]

iii- Herramientas procesales frente a los vicios enunciados.

Ahora bien, conforme lo expuesto se evidencia cómo la actual legislación procesal confiere al funcionario judicial diferentes herramientas que permiten superar esos obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar a lo que otrora se denominaba una ineptitud sustancial de la demanda, que conllevaba al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada en la forma referida, y/o a fallos inhibitorios. Veamos:

a- En efecto, se deberá rechazar la demanda cuando se encuentra que los actos enjuiciados no son susceptibles de control judicial (Art. 169 núm. 3 ib.), causal cuyo sustento se utilizaba antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 como configuradora de la denominada "Ineptitud sustancial o sustantiva de la demanda";

b- Inadmitir la demanda para que se corrijan defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones ya sea por su indebida formulación o acumulación. (Art. 170 del CPACA). Bajo esta medida pueden quedar cobijadas entre otras situaciones, las siguientes:

Si no se aportan anexos requeridos con la demanda.
En caso de que los actos demandados y los que realmente afecten la situación demandada no concuerden, ello en aras de la garantía del acceso a la administración de justicia.
Si se presenta indebida acumulación de pretensiones o indebida formulación del petitum.
Si no se formula concepto de violación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda.

c- Si no se demanda toda la actuación generadora de los perjuicios cuya indemnización se persigue, o se presenta indebida individualización del acto demandado, deberán entenderse como enjuiciados todos los actos proferidos en vía de resolución de los recursos dentro de la actuación administrativa, al tenor del artículo 163 ib.

d- Revocar el auto admisorio luego de formulada la reposición contra el mismo, e inadmitir la demanda con los mismos fines anteriores. Art. 170 y 242 ib.

e- Si se produce una indebida escogencia de la acción o del medio de control, el funcionario judicial deberá adecuar el trámite correspondiente, aún si se

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

propone como excepción previa, siempre y cuando se cumplan los presupuestos del respectivo medio de control. Art. 171 ib.

f- También procederá el rechazo, entre otros, cuando luego de inadmitida la misma por falencia y/o carencia de los requisitos formales o acreditación de los previos para demandar, estos no se subsanen o acrediten y en virtud de esas falencias no sea posible dar trámite al proceso.

g- En la audiencia inicial:

a. Sanear el proceso y dejar sin efecto el auto admisorio de la demanda y en su lugar rechazarla conforme la causal legalmente establecida, cuando se determine, por ejemplo, que por tratarse de actos no enjuiciables habrá decisión inhibitoria. (180 num. 5.º).

b. Sanear el proceso y ordenar allegar el anexo obligatorio o demostrar el agotamiento de un requisito de procedibilidad (art. 207 lb. y 180 ordinal 5.º y 6.º).

En efecto, en caso de que se haya agotado el requisito con anterioridad a la formulación de la demanda pero no se hubiere allegado prueba de su cumplimiento y no fue advertida tal situación al momento de la admisión, lo procedente es demostrar ello en la primera etapa de la audiencia inicial (saneamiento), en forma oficiosa o a petición de parte.

Igualmente, de no advertirse esta situación en esta primera etapa de la audiencia, los demás sujetos procesales podrán solicitar que se decida sobre su ausencia o incumplimiento dentro de la misma audiencia inicial -en la etapa de resolución de excepciones previas (Art. 180 núm. 6.º) -, con el fin de que se demuestre su agotamiento.

c. Dar por terminado el proceso en caso de que lo último no se acredite (Art. 180 ordinal 6.º inciso 3 ib.).

Vale la pena precisar en este punto que ante la ausencia del cumplimiento de los requisitos previos para demandar regulados en el artículo 161 ib., los cuales deben acreditarse documentalmente con la demanda para verificar su cumplimiento, no puede subsanarse su omisión en las etapas previas a la audiencia inicial si no se han agotado con antelación al inicio de la acción judicial correspondiente.

Lo anterior, por cuanto no son estrictamente exigencias de forma o presupuestos de la demanda, sino que corresponden a los presupuestos procesales de la acción o medio de control. En resumen, el no demostrar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 161 ib., es causal de:

- ***Inadmisión de la demanda en cuanto se torna imperativa su acreditación para el estudio de admisión de la misma.***

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

- ***Rechazo de la demanda en caso de no corregirse la falencia anotada en la inadmisión.***
- ***Terminación del proceso en la audiencia inicial si tampoco en este momento se logra acreditar su cumplimiento ya sea en la etapa de saneamiento o en la de decisión de excepciones"8***

De lo anterior se desprende, a modo de subregla, que la ineptitud de la demanda se configura cuando se acredita una indebida acumulación de pretensiones, ante la ausencia de los requisitos formales de la demanda o cuando el acto enjuiciado no es susceptible de control judicial.

2.3. Actos administrativos susceptibles de control judicial:

Como bien se sabe, un acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la administración, mediante el cual se crea, se modifica o se extingue una situación jurídica, es decir, tal decisión genera unos efectos jurídicos, por lo tanto, solo es susceptible de control judicial aquellos actos definitivos, que según el artículo 43 del CPACA, son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

En relación con lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"Los actos particulares, se distinguen claramente porque los efectos proseguidos a partir de su expedición son verificables en una situación concreta que se crea, se modifica o se extingue, de suerte que los mandatos contenidos en él solo afectan al interesado.

De lo anterior, se colige que solo aquellos actos que produzcan efectos tienen trascendencia material para verificarse su contenido en sede gubernativa y judicial en uso de los mecanismos previstos por el legislador, de ahí que, normativamente reciban el calificado de actos definitivos8 al decidir la actuación de manera directa o indirecta, y como tal, son los únicos pasibles de ser acusables."[2]

Según lo citado, los actos administrativos susceptibles de control judicial solo son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica y deciden de manera directa o indirecta una situación; aquellos que no cumplan con dichas características, no pueden ser analizados a través de los medios de control ordinarios.

A la luz de las anteriores consideraciones, la Sala pasa a estudiar el caso concreto.

2.2. Caso concreto:

La Sala observa que las decisiones administrativas demandadas son las siguientes:

[2] Consejo de Estado. Sentencia del 9 de febrero de 2017. Rad. No. 05001233300020130034301.

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

- Resolución No. 129 del 22 de septiembre de 2017, mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de unas cesantías, pero no se hizo manifestación alguna acerca de la sanción moratoria.
- Oficio del 31 de diciembre de 2017, mediante el cual se resolución el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución No. 129 del 22 de septiembre de 2017. En dicho acto, se manifestó que la sanción moratoria se reconocería en acto separado, previa expedición del paz y salvo de la administración municipal que debía aportar la demandante.
- **Oficio del 15 de mayo de 2018, mediante el cual la entidad demandada dio respuesta a una petición presentada por la demandante, en el cual se informó que para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria debía adelantarse el trámite de conciliación extrajudicial en la cual, la entidad propondría una fórmula de arreglo.**

Como la demanda también se dirige a obtener la nulidad del oficio del 15 de mayo de 2018, la Sala debe pronunciarse sobre si se continúa o no con el proceso en virtud de dicha decisión.

Según se observa de los anexos de la demanda, el Oficio del 15 de mayo de 2018 fue proferido por el Alcalde Municipal del Municipio de Túquerres, y por medio del mismo, brindó una respuesta a la petición de la demandante, en la cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de sus prestaciones sociales y se remita su expediente a los organismos de control.

Mediante dicho oficio se informó a la demandante que debido a las responsabilidades de índole disciplinario y fiscal, el conducto más apropiado para atender su solicitud era a través de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación; que para buscar un acuerdo respecto del reconocimiento y pago de la sanción moratoria, era necesario que adelante el trámite de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público y que de esa manera, la entidad territorial plantearían una fórmula de arreglo que se constituiría en un título ejecutivo.

Si bien mediante el oficio en mención se brinda una respuesta a la petición de la demandante, lo cierto es que el mismo no contiene una decisión definitiva mediante la cual se cree, modifique o extinga una situación jurídica; de hecho, no define si en efecto se concede o no la sanción moratoria, ni tampoco se puede deducir de ello tal aspecto, pues lo único que informa es el trámite mediante el cual la administración daría una solución a lo planteado por la demandante, pero no se define situación jurídica alguna que pueda ser objeto de control en esta oportunidad.

En ese orden, la Sala considera que se trata de una decisión que no es susceptible de control judicial, por lo tanto, se configura la ineptitud de la demanda.

Teniendo en cuenta que el juez tiene la potestad y el deber de saneamiento del proceso cuando advierta una irregularidad como la que se explica en esta providencia, es claro que requiere adoptar medidas para encaminar el proceso en dirección correcta. En ese entendido, en virtud de las facultades de saneamiento del juez, contempladas en el art. 207 del CPACA y 132 del CGP, es necesario desvincular parcialmente el auto del 10 de septiembre de 2019, mediante el cual se

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

admitió la demanda en contra del oficio del 15 de mayo de 2018, y en su lugar, rechazar parcialmente la demanda formulada en contra de la decisión administrativa en mención, a fin de continuar la demanda únicamente frente a la Resolución No. 129 del 22 de septiembre de 2017 y el acto administrativo del 31 de noviembre de 2017, mediante el cual el Municipio de Túquerres resolvió un recurso de reposición contra la resolución anterior.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- Desvincular el auto admisorio de la demanda de fecha 10 de septiembre de 2019, en punto de la pretensión de nulidad del Oficio del 15 de mayo de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- En consecuencia, rechazar parcialmente la demanda en lo atinente a la pretensión de nulidad del Oficio del 15 de mayo de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO.- Surtidas las notificaciones de rigor y una vez en firme la anterior decisión, Secretaría dará cuenta para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Decisión discutida y aprobada en Sala virtual de la fecha

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

Ausente con permiso
PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

2019-00239

Pasto, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **52001233300020190023900**
Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante: **Alirio Floriberto Arango Cabrera**
Demandados: **UGPP – Rama Judicial (llamada en garantía)**
Tema: **Resuelve excepciones**

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

La Sala resuelve las excepciones formuladas dentro del presente asunto, de conformidad con las atribuciones conferidas por el parágrafo 2° del art. 175 del CPACA modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

El señor Alirio Floriberto Arango Cabrera, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó la nulidad parcial de las Resoluciones No. UGM 04559 del 9 de mayo de 2012 y No. RDP 018219 del 10 de junio de 2014, por medio de las cuales se negó la reliquidación de su pensión de vejez.

Como consecuencia de tal declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se revise el acto administrativo por medio del cual se le reconoció su pensión de vejez dando aplicación al art. 6° del Decreto 546 de 1971 y al Decreto 717 de 1978, esto es, con el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios (1° de junio de 2009 al 1° de junio de 2010), con retroactividad a la fecha en que le fue reconocida la pensión, incluyendo *"las doceavas partes de los demás factores salariales devengados, a saber, la doceava de los gastos por representación (…) la doceava de la prima de navidad, la doceava de la prima de servicios, la doceava de la prima vacacional, la doceava de la bonificación por servicios, la doceava de la bonificación por actividad judicial, y la doceava del factor creado por el Decreto 1251 de 2009"*; y se condene en costas a la parte vencida.

2. TRÁMITE IMPARTIDO

La demanda se admitió mediante auto del 27 de agosto de 2019.

El 18 de noviembre de 2019 la UGPP contestó la demanda y planteó las siguientes excepciones:

a. Inepta demanda: en la demanda no se incluyó como uno de los actos administrativos demandados la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018, por medio de la cual se reliquidó la pensión de vejez a favor del demandante, acto administrativo debidamente notificado y frente al cual no se interpusieron recursos.

Al respecto, además, la UGPP advirtió que los actos demandados relacionados en la demanda tenían una relación de dependencia con la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018 que no se demandó.

b. Incumplimiento del requisito de procedibilidad: se incumplió el numeral 2° del art. 161 al igual que el inciso 3° del art. 76 del CPACA por cuanto frente a la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018 la parte demandante no agotó el recurso de apelación.

A su turno, la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, quien fue llamada en garantía a la presente contienda, dentro de la oportunidad legal contestó el llamamiento y planteó la excepción de falta de legitimación por pasiva frente a esa dependencia.

De las excepciones se corrió traslado por Secretaría entre el 26 de febrero y el 2 de marzo de 2021, término dentro del cual la parte demandante se pronunció en el siguiente sentido:

Sostuvo que sí estaba *"claramente integrada la pretensión esencial en el medio de control, de nulidad y restablecimiento del derecho"*; y que se había cumplido a cabalidad con las exigencias del art. 162 numeral 2° y art. 163 de la Ley 1437 de 2011.

Advierte que la UGPP hizo alusión a un acto administrativo que no le fue notificado al demandante en debida forma y, por consiguiente, tampoco le fue posible agotar los respectivos recursos; y que al no ser notificada la Resolución No. RDP 029844 al demandante, la misma no existía para él, por lo tanto, no fue incluida como uno de los actos enjuiciados en la demanda.

Por lo anterior, además, recalcó que tampoco era dable el agotamiento de recursos al no conocer de la existencia del mencionado acto administrativo.

Secretaría dio cuenta del presente asunto el 7 de julio de 2021.

3. CONSIDERACIONES:

3.1. Cuestión previa:

Acerca de la forma en que deben resolverse las excepciones previas y mixtas el parágrafo 2° del art. 175 del CPACA, modificado por el art. 38 de la Ley 2080 de 2021 señala:

"De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201 A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas 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 […]" (Subraya la Sala)

De lo anterior se desprende que la excepción de inepta demanda debe resolverse en los términos de los artículos 101 y 102 del CGP, los cuales señalan:

"ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS. […]
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.

[…]

ARTÍCULO 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"

En ese entendido, queda claro que las excepciones previas, entre ellas la de inepta demanda, pueden resolverse antes de la audiencia inicial.

3.2. Premisas normativas:

En punto de la excepción de inepta demanda, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de aclarar en qué eventos se configura, en los siguientes términos:

i- Supuestos que configuran excepciones previas.

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano[1] 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.[2] que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP[3]).

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[4]), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA[5] y 101 ordinal 1.º del CGP[6].

---

[1] Ordinal 5º del artículo 100 del Código General del Proceso.

[2] *"{…}*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. *{…}"*

[3] *"{…}*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. *{…}"*

[4] 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

[5] *"{…}* **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 *{…}"*

[6] 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 omitido**s. .{…}" 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 orresponden en su orden a los ordinales 4, 5 7 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 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.

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.

[…]

ii- Condiciones que configuran otras excepciones o causales de rechazo.

Igualmente, existen algunas situaciones que en la actualidad se erigen como causales de rechazo de la demanda, tales como la caducidad del medio de control o la imposibilidad de control judicial de la actuación objeto de demanda.

En estos casos, la ley además de contemplar la causal de rechazo, permite el saneamiento del proceso a través de otros mecanismos frente a diferentes yerros, de no haberse advertido estos en la etapa de admisión.

En efecto, existe la posibilidad de proponer las excepciones de mérito de caducidad y de imposibilidad de control judicial de la actuación acusada. La primera de ellas puede resolverse en la audiencia inicial (art. 180 ordinal 6.º); la segunda, a través de otro tipo de mecanismos de saneamiento procesal, a título de ejemplo, dejar sin efectos el auto admisorio de la demanda y rechazar la misma en la etapa de saneamiento procesal pertinente.

Esto último, en razón a que de no hacerse ello en ese momento, conllevaría a que se tramitara todo un proceso para llegar finalmente a una decisión de carácter inhibitorio, situación que precisamente busca evitar el deber contemplado en el ordinal 5.º del artículo 180 del CPACA[7].

iii- Herramientas procesales frente a los vicios enunciados.

Ahora bien, conforme lo expuesto se evidencia cómo la actual legislación procesal confiere al funcionario judicial diferentes herramientas que permiten superar esos obstáculos de orden procesal o sustancial que pueden dar lugar a lo que otrora se denominaba una ineptitud sustancial de la demanda, que conllevaba al rechazo de la misma, a la formulación y/o decreto de una excepción previa denominada en la forma referida, y/o a fallos inhibitorios. Veamos:

a- En efecto, se deberá rechazar la demanda cuando se encuentra que los actos enjuiciados no son susceptibles de control judicial (Art. 169 núm. 3 ib.), causal cuyo sustento se utilizaba antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 como configuradora de la denominada "Ineptitud sustancial o sustantiva de la demanda";

---

[7] Un ejemplo de lo anterior sería el hecho de admitirse un medio de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que no cumplan los requisitos del artículo 43 ib., esto es, que sean actos definitivos pasibles de control judicial, esto es, que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto y/o hagan imposible continuar la actuación, sobre los cuales no es posible proferir decisión judicial de fondo que resuelva sobre la petición de nulidad invocada.

b- Inadmitir la demanda para que se corrijan defectos formales o sustanciales relacionados con las pretensiones ya sea por su indebida formulación o acumulación. (Art. 170 del CPACA). Bajo esta medida pueden quedar cobijadas entre otras situaciones, las siguientes:

- ***Si no se aportan anexos requeridos con la demanda.***

- ***En caso de que los actos demandados y los que realmente afecten la situación demandada no concuerden, ello en aras de la garantía del acceso a la administración de justicia.***
- ***Si se presenta indebida acumulación de pretensiones o indebida formulación del petitum.***
- ***Si no se formula concepto de violación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.***

Todas estas situaciones, en últimas configuran la excepción previa de ineptitud formal de la demanda.

c- Si no se demanda toda la actuación generadora de los perjuicios cuya indemnización se persigue, o se presenta indebida individualización del acto demandado, deberán entenderse como enjuiciados todos los actos proferidos en vía de resolución de los recursos dentro de la actuación administrativa, al tenor del artículo 163 ib.

d- Revocar el auto admisorio luego de formulada la reposición contra el mismo, e inadmitir la demanda con los mismos fines anteriores. Art. 170 y 242 ib.

e- Si se produce una indebida escogencia de la acción o del medio de control, el funcionario judicial deberá adecuar el trámite correspondiente, aún si se propone como excepción previa, siempre y cuando se cumplan los presupuestos del respectivo medio de control. Art. 171 ib.

f- También procederá el rechazo, entre otros, cuando luego de inadmitida la misma por falencia y/o carencia de los requisitos formales o acreditación de los previos para demandar, estos no se subsanen o acrediten y en virtud de esas falencias no sea posible dar trámite al proceso.

g- En la audiencia inicial:

a. Sanear el proceso y dejar sin efecto el auto admisorio de la demanda y en su lugar rechazarla conforme la causal legalmente establecida, cuando se determine, por ejemplo, que por tratarse de actos no enjuiciables habrá decisión inhibitoria. (180 num. 5.º).

b. Sanear el proceso y ordenar allegar el anexo obligatorio o demostrar el agotamiento de un requisito de procedibilidad (art. 207 Ib. y 180 ordinal 5.º y 6.º).

En efecto, en caso de que se haya agotado el requisito con anterioridad a la formulación de la demanda pero no se hubiere allegado prueba de su cumplimiento y no fue advertida tal situación al momento de la admisión, lo procedente es demostrar ello en la primera etapa de la audiencia inicial (saneamiento), en forma oficiosa o a petición de parte.

Igualmente, de no advertirse esta situación en esta primera etapa de la audiencia, los demás sujetos procesales podrán solicitar que se decida sobre su ausencia o incumplimiento dentro de la misma audiencia inicial -en la etapa de resolución de excepciones previas (Art. 180 núm. 6.º) -, con el fin de que se demuestre su agotamiento.

c. Dar por terminado el proceso en caso de que lo último no se acredite (Art. 180 ordinal 6.º inciso 3 ib.) […]"[8]

De lo anterior se desprende, a modo de subregla, que la excepción de inepta demanda se configura cuando se acredita una indebida acumulación de pretensiones, pero también ante la ausencia de los requisitos formales de la demanda, supuesto bajo el cual cabe el incumplimiento de las disposiciones del art. 163 del CPACA, según el cual, ***"cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión"***, en armonía con lo estipulado en el art. 162 del mismo cuerpo normativo, el cual advierte que uno de los requisitos formales de la demanda es señalar ***"lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad"***.

En ese entendido, cuando en el libelo inicial no se individualizan correctamente los actos demandados, bien sea porque se incurre en errores en cuanto a su denominación, ora porque no se incluyen en la respectiva proposición jurídica los actos que realmente deben demandarse dando lugar a la llamada *"proposición jurídica incompleta*", figura que en palabras del Consejo de Estado *"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 eficacia"*[9], se configura la excepción de inepta demanda.

Ahora bien, cuando lo que se pretende es la reliquidación pensional o el reconocimiento de una prestación es imperativo tener en cuenta 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***

---

[8] Providencia del 21 de abril de 2016, radicación 47-001-23-33-000-2013-00171-01 (1416-2014)
[9] Subsección A, sentencia del 17 de abril de 2013, C. P. Gustavo Gómez Aranguren, número 1247-2012

por la identidad y la unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que puedan separarse al abordar el análisis de legalidad correspondiente"[10].

En los casos en los que se persigue la reliquidación pensional y ésta se niega a través de un acto administrativo cuya nulidad se demanda en sede judicial, pero no se incluye en la proposición jurídica respectiva el acto administrativo que efectuó el reconocimiento pensional, el Consejo de Estado ha advertido que no se configura la excepción de inepta demanda, así:

"[…] Al respecto, cabe señalar que generalmente los actos demandables en casos similares al planteado, son los siguientes:

i) el acto de reconocimiento del derecho, ii) los actos que resolvieron los respectivos recursos, y iii) los actos que resolvieron las peticiones de reliquidación que con posterioridad a la firmeza del acto inicial se generaron, como consecuencia de la imprescriptibilidad de los derechos pensionales[11]***.***

No obstante, cuando se demanda el acto que negó la reliquidación de una pensión de jubilación, sea este expreso o presunto, no existe la obligación de demandar la pluralidad de declaraciones que la entidad haya proferido con anterioridad a la decisión que se pretende cuestionar por vía de legalidad. Al respecto, esta jurisdicción ha señalado que:

[…] cuando se trata de una NUEVA PETICIÓN DE RELIQUIDACIÓN PENSIONAL, para incluir factores pensionales, no es necesario acusar en nulidad el ACTO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL que tiempo atrás se dictó. Normalmente este acto es demandable cuando en su momento contra él se interpone recurso en vía gubernativa con la finalidad ya señalada, sin que haya de por medio una posterior PETICIÓN DE RELIQUIDACIÓN con su propio acto administrativo resolutorio […][12]

Bajo los anteriores presupuestos, se entiende que no se configura la inepta demanda en el caso sub judice, como quiera que es viable acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativa para demandar únicamente el acto que […] negó el reconocimiento del reajuste o reliquidación pensional […], sin necesidad de demandar el acto inicial o de reconocimiento pensional y por tanto tampoco es exigible el recurso de apelación frente a este último.

---

[10] Auto del 13 de febrero de 2020, radicación 66001-23-33-000-2016-00175-01 (1111-2018)

[11] […] La modificación del derecho pensional se puede demandar en cualquier tiempo en aras a lograr su modificación y, en este caso, no era necesario agotar frente a él la vía gubernativa para luego acudir a la judicial pues, el recurso de reposición no era obligatorio. Si bien el actor podía haber demandado los actos que negaron la reliquidación pensional, al no hacerlo no renunció a los derechos consagrados en la ley. Por tratarse la pensión de un derecho imprescriptible y ser el acto de reconocimiento uno de aquellos frente al que la acción no caduca, es posible estudiar de fondo la legalidad de la resolución No. 7470 de 1994. […] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección "A". Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla. Bogotá, D.C., primero (1º) de marzo de dos mil uno (2001). Radicación número: 25000-23-25-000-1997-3617-01(2615-99). Actor: Crescencio Buitrago Velandia. Demandado: Empresa De Energía Eléctrica De Bogota.

[12] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección B. Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro. Bogotá D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil seis (2006). Radicación número: 25000-23-25-000-2003-04682-01(5408-05). Actor: Ana Beatriz Bello Vargas.

En efecto, si bien es cierto el acto de reliquidación de la pensión depende de la existencia del acto de reconocimiento pensional, este no constituye una unidad de objeto o contenido propiamente dicha con aquel; ello, en razón a que ambos por sí solos producen diferentes efectos jurídicos, en tanto su finalidad es distinta e individualmente considerados tienen identidad de acto administrativo.

Por lo anterior, no se configura la excepción de inepta demanda declarada por el A quo en los términos allí expresados"[13]

A la luz de las anteriores consideraciones, la Sala pasa a estudiar el caso concreto.

3.3. Caso concreto:

Con miras a resolver las excepciones propuestas por la UGPP es dable efectuar un recuento del trámite administrativo, según se expone a continuación:

a. La extinta Caja Nacional de Previsión Social "EICE EN LIQUIDACIÓN" mediante Resolución No. UGM045599 del 9 de mayo de 2012 reconoció la pensión de vejez a favor del demandante, bajo las siguientes consideraciones:

- El 22 de marzo de 2011 el demandante pidió el reconocimiento de la pensión de vejez a su favor.
- El demandante fue incorporado al régimen de seguridad social por el art. 1° del Decreto 691 de 1994.
- El demandante prestó sus servicios al Estado en la siguiente forma: (i) con el Municipio de Ipiales desde el 16 de junio de 1980, hasta el 12 de enero de 1982; (ii) con el ICBF desde el 9 de febrero de 1982, hasta el 1° de abril de 1994 y desde el 1° de enero de 1995, hasta el 12 de febrero de 1997; (iii) y con la Rama Judicial desde el 13 de febrero de 1997, hasta el 11 de febrero de 2005. Obteniéndose así un total de 10850 días y 1550 semanas.
- El demandante nació el 20 de septiembre de 1950 y a la fecha contaba con más de 59 años de edad.
- El último cargo que ocupó fue el de Juez Promiscuo de Familia.
- Que los factores que debían computarse para el reconocimiento pensional eran aquellos enlistados en el Decreto 1158 de 1994.
- El Municipio de Ipiales aceptó la cuota parte pensional que le correspondía.
- Aclara que *"por un error voluntario de la entidad se incluyeron factores salariales como la prima de servicios y la bonificación semestral que no se debieron incluir en la liquidación"*, dado que no estaban enlistados en el Decreto 1158/94. Por lo anterior, se realizó una nueva liquidación con base en los 10 últimos años de servicio y los factores previstos en el mencionado decreto.

---

[13] Providencia del 1° de agosto de 2016, radicación 25-000-23-42-000-2013-01486-01. Número Interno: 3962-2014, postura reiterado en el auto de fecha

- La liquidación se efectuó con el 75% del promedio de lo devengado sobre el salario promedio de 10 años, según lo dispuesto en el art. 36 de la Ley 100/93, para el caso, entre el 1° de junio de 2001 y el 30 de mayo de 2011.
- En el cálculo plasmado en el acto administrativo se aprecia que se computaron como factores la asignación básica y la bonificación por servicios prestados.
- El reconocimiento se efectuó a partir del 1° de junio de 2011, condicionado al retiro definitivo.

b. Contra la anterior decisión el demandante formuló recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. UGM 056195 del 21 de septiembre de 2012, en el sentido de confirmar la decisión recurrida, al considerar que el último cargo que aquel desempeñó fue el de Juez Promiscuo de Familia, el estatus pensional fue adquirido el 20 de septiembre de 2015, que los factores pensionales a tener en cuenta eran los contemplados en el Decreto 1158 de 1994, y que para que al demandante se le pudiera aplicar el régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971 debía estar vinculado con la Rama Judicial a 1° de abril de 1994 cuando entró a regir la Ley 100 de 1993.

c. El 10 de junio de 2014 la UGPP expidió la Resolución No. 018219, por medio de la cual negó la reliquidación de una pensión de vejez a favor del demandante, bajo las siguientes consideraciones:

1. El demandante solicitó la reliquidación pensional el 23 de abril de 2014.
2. Se plasmaron varias de las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en Sentencia C – 258 de 2013, para concluir que para el caso de los regímenes especiales como el de la Rama Judicial, se aplicarían las disposiciones del art. 36 de la ley 100/93, es decir, que de la normatividad anterior se respetaría la edad, el tiempo y el monto, pero el IBL corresponderá a los 10 últimos años de servicio, los factores serán aquellos consagrados en el Decreto 1158/94, de modo que la liquidación se haría sobre la base del 75% de lo establecido en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.

d. Posteriormente, se expidió la Resolución No. GNR 334461 del 26 de octubre de 2015, por medio de la cual Colpensiones negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez a favor del demandante, en los siguientes términos:

- El demandante solicitó el reconocimiento pensional el 27 de marzo de 2015
- El demandante cotizó tiempos de servicio ante la Rama Judicial desde el 30 de junio de 2009, hasta el 30 de septiembre de 2015, es decir, un total de 6708 días y 958 semanas
- El demandante nació el 20 de septiembre de 1950 y a la fecha contaba con 65 años de edad
- Aunque el demandante para el 1° de abril de 1994 cuando entró a operar la Ley 100/93 contaba con 43 años de edad, circunstancia que lo haría

destinatario de régimen de transición, no conservó tal prerrogativa porque al momento de entrar en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2005 no tenía al menos 750 semanas cotizadas, de modo que el reconocimiento de la prestación pensional debía efectuarse a la luz de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 con las modificaciones introducidas por la Ley 797 de 2003.
- El demandante no cumplía con el mínimo de 1300 semanas para acceder a la pensión de vejez.

e. Mediante Resolución No. RDP 043351 del 24 de noviembre de 2016 la UGPP negó una nueva solicitud de reliquidación pensional, aduciendo que el demandante era destinatario del régimen de transición porque a 1° de abril de 1994 tenía más de 40 años de edad, motivo por el cual se le respetaba del régimen anterior la edad, el tiempo y el monto; que en su caso el régimen anterior era el previsto en la Ley 33 de 1985, porque cuando entró a regir la Ley 100 de 1993 el señor Alirio Floriberto Arango Cabrera prestaba sus servicios en el ICBF.

Por lo anterior, además, adujo que el peticionario no cumplía con los presupuestos establecidos en el Decreto 546 de 1971, pues cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993 aquel no tenía vinculación alguna con la Rama Judicial.

Finalmente, se le advirtió al demandante que en caso de solicitar el reconocimiento de la pensión por retiro del servicio, debía adjuntar la documentación pertinente para tal fin.

f. A través de la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018, la UGPP reliquidó la pensión de vejez reconocida a favor del demandante, al amparo de las siguientes motivaciones:

(i) El 5 de enero de 2018 el señor Alirio Floriberto Arango solicitó la reliquidación pensional.
(ii) Luego de hacer un recuento de los anteriores actos administrativos y del tiempo de vinculación laboral certificado por el demandante, se concluyó que estaban acreditados 12578 días laborados, es decir, 1796 semanas.
(iii) El demandante nació el 20 de septiembre de 1950 y para la fecha de emisión de esta resolución tenía 67 años de edad
(iv) El último cargo desempeñado fue el de Juez Promiscuo de Familia de Samaniego.
(v) El demandante adquirió su estatus pensional el 20 de septiembre de 2005.
(vi) El IBL estaba conformado por los factores devengados entre el 19 de marzo de 2006 y el 18 de marzo de 2016, aplicando una tasa de reemplazo del 75%, incluyendo solamente la asignación básica y la bonificación por servicios prestados.
(vii) La prestación se haría efectiva a partir del 19 de marzo de 2016.
(viii) Aunque el demandante estuvo vinculado con la Rama Judicial por más de 10 años, en atención a la fecha en que se estructuró el estatus pensional, la prestación fue reconocida de acuerdo con el régimen de

transición respetando la edad, el tiempo y el monto de la normatividad anterior, empero, para la liquidación se dio aplicación al art. 21 de la Ley 100 de 1993.

(ix) Por lo anterior, no era procedente reliquidar la pensión considerando el último año de servicios y la asignación más elevada.

Efectuado el recuento de la actuación administrativa, la Sala pasa a pronunciarse sobre las irregularidades advertidas por la UGPP atinentes a la excepción de inepta demandada por la no individualización de los actos demandados y a la falta de cumplimiento de un requisito de procedibilidad relacionado con el agotamiento de los recursos de la vía administrativa, según pasa a detallarse:

De la excepción de inepta demanda por la indebida individualización de los actos demandados:

Sea lo primero advertir que en tanto la excepción que la UGPP formuló está fundamentada en la falta de requisitos formales de la demanda, por la presunta infracción del deber de individualizar correctamente el acto demandado, tal como lo estipula el art. 163 del CPACA, al no incluir como uno de los actos administrativos demandados la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018, por medio de la cual se reliquidó la pensión del demandante, según los parámetros expuestos en la parte considerativa, dicha inconsistencia sí encaja dentro de la llamada excepción de inepta demanda.

Aclarado lo anterior, con miras a resolver la excepción planteada, la Sala subraya que tal como se desprende del recuento del trámite administrativo, sin duda, en el acto que resolvió el recurso de reposición contra la resolución de reconocimiento pensional (Resolución No. UGM 056195 del 21 de septiembre de 2012), así como también en las Resoluciones No. 018219 del 10 de junio de 2014, y RDP 043351 del 24 de noviembre de 2016 y No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018, el demandante insistió en la aplicación del Decreto 546 de 1971 para el reconocimiento y liquidación de su pensión de vejez, esto es, del régimen pensional especial de la Rama Judicial.

Tal precisión es importante, porque esa petición persistente del demandante ha sido negada por la UGPP en los diferentes actos administrativos a través de los cuales ha dado respuesta a las inquietudes de aquél, luego, el hecho de que en el *sub examine* se hubiera demandado la nulidad del acto administrativo de reconocimiento pensional (Resolución No. UGM 045599 del 9 de mayo de 2012) y la Resolución No. 018219 del 10 de junio de 2014, por medio de la cual se negó la reliquidación pensional en los términos pedidos por el demandante (es decir, aplicación del régimen pensional de la Rama Judicial), y no se hubiera pedido la nulidad de la Resolución No. 029844 del 23 de julio de 2018, acto administrativo que reliquidó la mesada pensional actualizando el IBL en atención a la fecha de retiro del beneficiario pero reiterando, además, la negativa del reconocimiento del régimen pensional de la Rama Judicial, en realidad, no configura la excepción de inepta demanda.

Lo anterior, porque los actos acusados (acto de reconocimiento pensional y la resolución del año 2014 que negó la reliquidación de la prestación) son autónomos frente a la Resolución No. 029844 del 23 de julio de 2018 que reliquidó la mesada pensional actualizando el IBL en atención a la fecha de retiro del beneficiario, en otras palabras, los actos administrativos demandados no guardan una inescindible relación de dependencia con la Resolución No. 029844 al punto que al no incluirse ésta última como acto enjuiciado se torne imposible emitir una decisión de fondo, lo anterior, se insiste, considerando que la solicitud del demandante sobre el reconocimiento del régimen pensional de la Rama Judicial ha sido negada en todos los actos administrativos expedidos por la UGPP, aún en el que la entidad demandada echa de menos.

Así las cosas, se descarta la existencia de una proposición jurídica incompleta que habilite en el presente caso la configuración de la excepción de inepta demanda, razón por la cual, la misma será negada.

Lo anterior no sin antes desvirtuar lo dicho por la parte demandante durante el término de traslado de las excepciones, en el sentido de que en la demanda no se incluyó la Resolución No. 029844 como uno de los actos demandados, porque el señor Alirio Floriberto Arango Cabrera no tenía conocimiento de la misma, toda vez que con la demanda a folios 59 a 61 se aportó una copia simple de dicho acto administrativo como anexo del libelo inicial, luego, no es cierto que la parte demandante desconociera el contenido de la citada resolución, circunstancia diferente es que la misma no mantuviera una relación de inescindible dependencia con los actos administrativos demandados, al punto que no era imperativa su inclusión en la proposición jurídica de nulidad de los actos controvertidos en la demanda.

Del incumplimiento del requisito de procedibilidad por no haber agotado los recursos de la vía administrativa:

En este punto, la UGPP alega que se incumplió el requisito de procedibilidad del numeral 2° del art. 161 de la Ley 1437 de 2011, porque frente a la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018 la parte demandante no agotó el recurso de apelación; mientras que el apoderado judicial del señor Alirio Floriberto Arango Cabrera adujo que como no se le notificó en debida forma dicho acto administrativo no agotó los recursos pertinentes.

En punto al tema, sea lo primero anticipar que aunque la anomalía denunciada por la UGPP daría lugar a la adopción de alguna medida de saneamiento, ello no es factible por cuanto dicha irregularidad no se ha suscitado en el presente caso, tal como pasa a explicarse.

En principio, el Despacho aclara que al demandante sí se le notificó el acto administrativo en comento, pues dentro del expediente administrativo que la UGPP aportó se encuentra el soporte de la notificación por correo electrónico al demandante, tal y como se constata en el archivo *"HtmlReceipt.htm"* incluido en el archivo comprimido denominado

"acusoderecibonotificacinelectrnicardp0298442018.zip"[14], conforme al cual la notificación de la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018 se llevó a cabo el 13 de agosto de 2018.

Hecha esa salvedad, con relación a la posibilidad de agotar los recursos pertinentes, la Sala se permite transcribir el artículo séptimo de la mentada resolución para mayor claridad, así:

"ARTICULO SÉPTIMO: Notifíquese a Señor (a) ARANGO CABRERA ALIRIO FLORIBERTO, haciéndole (s) saber que en caso de inconformidad contra la presente providencia, puede (n) interponer por escrito los recursos de Reposición y/o Apelación ante la SUBDIRECTOR DE DETERMINACION DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.P.A.C.A"

Se precisa que el funcionario que emitió dicho acto administrativo fue el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales, Juan David Gómez Barragán.

En ese contexto, vale recordar además que de conformidad con el art. 74 del CPACA en vía administrativa proceden los recursos de reposición y apelación contra los actos administrativos; y de acuerdo con el art. 67 *ejusdem* en el acto de notificación del acto es imperativo informar al interesado la procedencia de tales recursos, la autoridad ante la cual deben interponerse y el plazo para tal fin.

Esa precisión es de vital importancia para determinar si el demandante agotó la vía administrativa de manera correcta, habida cuenta que el art. 76 de la Ley 1437 de 2011 estableció la obligatoriedad de agotar el recurso de apelación cuando sea procedente, a efectos de acceder a la jurisdicción contencioso administrativa.

De la lectura del artículo séptimo de la Resolución No. RDP 029844 del 23 de julio de 2018 se advierte que la decisión de la UGPP allí plasmada fue notificada de manera confusa en relación con los recursos que legalmente procedían frente a la misma, en tanto se utilizó el conector "y/o" para indicar que procedían los recursos de reposición y apelación.

Dicha redacción da lugar a dos (2) interpretaciones, a saber:

(i) Que contra el acto administrativo procedían los recursos de reposición y apelación.

(ii) Que contra el acto administrativo procedían los recursos de reposición o apelación.

---

[14] 05ExpedienteAdministrativo.rar\05ExpedienteAdministrativo\CC 13004329\CC 13004329.zip\

Si se acepta la primera interpretación del conector utilizado, contra el acto administrativo resultaban procedentes los recursos de reposición y apelación, empero, en el acto administrativo se señaló que tales recursos debían interponerse ante el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales, es decir, ante el mismo funcionario que lo profirió, lo cual, de entrada, enerva la posibilidad de interponer el recurso de apelación, pues aquel sólo procede ante el inmediato superior jerárquico de quien expidió el acto administrativo, funcionario que, en este caso, no fue identificado como autoridad ante la cual podía interponerse.

Esta circunstancia impide considerar la procedencia del recurso de apelación, porque este recurso no podía interponerse ante el mismo funcionario que expidió el acto administrativo, más aún, si en dicho acto administrativo se identificó a este funcionario como la autoridad ante quien debía interponerse los recursos, lo cual, necesariamente, implicaba la procedencia exclusiva del recurso de reposición.

Si se acepta la segunda interpretación, lo cierto es que la parte demandante podía escoger entre los dos recursos, comoquiera que el señor Alirio Floriberto Arango no interpuso recurso alguno, el Despacho entiende que optó por el recurso de reposición, el cual no resulta obligatorio, en razón de lo cual, se tiene que la vía administrativa quedó debidamente agotada.

Así las cosas, no puede servirse la administración de su propio error, para reclamar el no agotamiento de la vía administrativa, cuando de sus propias actuaciones podría concluirse que el recurso de apelación, que es el que resultaba obligatorio agotar para suplir tal exigencia de procedibilidad, resultaba improcedente.

El anterior criterio ha sido expuesto por este Despacho en anteriores oportunidades y ha sido avalado por el Consejo de Estado, recientemente, en providencia del 20 de noviembre de 2020, radicado interno 4888-2019, al resolver el recurso de apelación formulado contra una decisión emitida por la Suscrita Ponente, en un caso idéntico la Sección Segunda manifestó:

"[…] Precisado lo anterior, la Sala estima que le asiste razón al Tribunal Administrativo de Nariño, al considerar que no se configuró la excepción de falta de agotamiento de los recursos en sede administrativa, en la medida que el acto administrativo demandado fue notificado de manera indebida, pues, de manera confusa, estableció la procedencia de "los recursos de reposición y/o apelación", es decir, que era optativo que la parte eligiera cuál incoar y por otra parte, señaló que la autoridad ante la cual debía interponerlos era el subdirector de determinación de derechos pensionales, que era la misma autoridad que profirió el acto demandado. De esta manera imposibilitó la interposición de la alzada, al no establecer quién sería el superior jerárquico competente para resolver la apelación, incumpliendo así el deber de establecer las autoridades ante quienes deben interponerse los recursos legales, tal como lo establece el artículo 67 ibídem.

Por lo anterior, como la entidad demandada notificó de manera indebida a la parte demandante al no cumplir con los parámetros establecidos en la norma, no se le es exigible el agotamiento del recurso obligatorio de apelación y al

ser el recurso de reposición opcional, no era menester agotar la vía administrativa. Además, la señora María Milane Batioja Valencia no está en el deber jurídico de soportar un error cometido por la UGPP al momento de la expedición del acto administrativo demandado y la diligencia de notificación del mismo.

En ese orden de ideas, se observa que la referida decisión no fue recurrida; sin embargo, a la parte demandante no le era exigible dicha obligación por la situación fáctica antes expuesta; en consecuencia, no era necesario agotar el recurso obligatorio en sede administrativa como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 161 del CPACA.

Por las anteriores razones, esta Sala confirmará el auto de 13 de agosto de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, que declaró no probada la excepción de falta de agotamiento de los recursos en sede administrativa"

Así las cosas, la Sala negará la excepción de incumplimiento del requisito de procedibilidad, consistente en el agotamiento de los recursos pertinentes en vía administrativa, pues tal como se advierte del anterior recuento, la UGPP no notificó en debida forma la Resolución No. 029844 del 23 de julio de 2018 y en forma confusa estableció que contra ella procedían los recursos de reposición *"y/o"* apelación, ambigüedad con la cual se hizo nugatoria la oportunidad que tenía el demandante para interponer los recursos procedentes, por lo tanto, no puede tenerse por insatisfecho el requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA, habida cuenta que, se insiste, ante tal confusión el recurso de apelación no era procedente y el de reposición, en todo caso, no es obligatorio.

<u>De la falta de legitimación por pasiva de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</u>:

La entidad llamada en garantía sustentó la excepción propuesta en que la parte demandante no mencionó, ni tampoco probó que esa dependencia *"haya articulado una función pública jurisdiccional o administrativa por la cual se haya dejado de cumplir el deber constitucional y el mandato constitucional otorgado"*; que no se puede afirmar que la Nación – Rama Judicial omitiera el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales o administrativas; que no existe un deber legal de la Rama Judicial *"de salir en defensa o de asumir las cargas pecuniarias exigidas por la parte demandante cuando pretende la nulidad de la Resolución emitida por la UGPP y el consecuente restablecimiento de derechos"*; que la UGPP era una entidad con autonomía presupuestal y financiera; que la Rama Judicial realizó los descuentos para aportes pensionales en debida forma y que la *"UGPP debía efectuar la liquidación y reconocimiento de la pensión de vejez según el régimen especial o particular al que perteneció del señor ALIRIO FLORIBERTO ARANGO CABRERA. Así, en la motivación de la Resolución que reconoció la pensión del demandante, fue la UGPP la Entidad, que debió aplicar en su integridad el régimen pensional especial que cobija a la hoy demandante o manifestar las razones de exclusión del régimen especial del Decreto 546 de 1971, sin que por ello pueda retrotraerse la*

obligatoriedad de dicho precedente a la actuación legal desempeñada por la Rama Judicial, cuando como empleadora descontó los aportes de Ley por concepto de pensión".

Ahora bien, así como se fundamentó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Sala considera que su estudio detenido solo podrá realizarse al dictar sentencia, que es el escenario propicio en el que se dispone de mayores elementos de juicio para dilucidar si debe o no declararse la nulidad de los actos enjuiciados, y solo en caso afirmativo, determinar si le asiste o no a la entidad llamada en garantía la responsabilidad que le endilga la UGPP.

Por lo anterior, la definición de la excepción en comento se diferirá para el momento de emisión de la respectiva sentencia.

De la solicitud de intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

El abogado César Augusto Méndez Becerra, en su condición de Director de Defensa Jurídica Nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, presentó una solicitud de intervención mediante la cual solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda dirigidas a obtener la reliquidación pensional a favor del demandante, de conformidad con las subreglas trazadas en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018.

Adicionalmente, se solicitó la emisión de sentencia anticipada.

Sobre el particular se recuerda que de conformidad con el art. 610 del CGP se tiene que:

"ARTÍCULO 610. INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos:
1. Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.
2. Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado actúe como interviniente, tendrá las mismas facultades atribuidas legalmente a la entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso y en especial, las siguientes:
a) Proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u oponerse a la demanda.
b) Aportar y solicitar la práctica de pruebas e intervenir en su práctica.
c) Interponer recursos ordinarios y extraordinarios.

d) Recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o que terminen el proceso por cualquier causa.
e) Solicitar la práctica de medidas cautelares o solicitar el levantamiento de las mismas, sin necesidad de prestar caución.
f) Llamar en garantía.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado obre como apoderada judicial de una entidad pública, esta le otorgará poder a aquella.
La actuación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en todos los eventos, se ejercerá a través del abogado o abogados que designe bajo las reglas del otorgamiento de poderes.

PARÁGRAFO 3o. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá interponer acciones de tutela en representación de las entidades públicas.
Así mismo, en toda tutela, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá solicitarle a la Corte Constitucional la revisión de que trata el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991"

Como se aprecia, la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con la norma antes transcrita, se autoriza bajo dos presupuestos; el primero, cuando actúa como interviniente en los asuntos donde sea parte una entidad pública o se considere la necesidad de defender los intereses patrimoniales del Estado y, el segundo, como apoderada judicial de entidades públicas.

En el caso bajo estudio, se entiende que la solicitud de intervención incoada versa sobre el primer presupuesto, en consecuencia, de aceptarse, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tendría las mismas facultades atribuidas a la UGPP, especialmente, proponer excepciones, coadyuvar u oponerse a la demanda, aportar y solicitar pruebas, interponer recursos, recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o terminen el proceso, solicitar la práctica de medidas cautelares y llamar en garantía.

Una vez revisado el proceso de la referencia, se advierte que hasta la presente fecha aún no se ha proferido sentencia, y que la solicitud de intervención presentada por el Director Jurídico Nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es procedente pues se presentó en debida forma, con la salvedad de que a través de ella únicamente se ha pedido negar las pretensiones de la demanda y dictar sentencia anticipada, empero, no se propusieron excepciones, no se han pedido pruebas ni medidas cautelares.

Por último, frente a la solicitud de que se emita sentencia anticipada en el presente asunto, la Sala destaca que una vez quede en firme la presente decisión, a través de la cual se resuelven las excepciones propuestas por las partes, el Despacho evaluará si se cumplen los presupuestos para la emisión de sentencia anticipada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO. – Negar la excepción de inepta demanda propuesta por la UGPP, así como la excepción de incumplimiento del requisito de procedibilidad, según lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. – Una vez en firme la anterior decisión, Secretaría dará cuenta del presente asunto para lo pertinente.

TERCERO. – Aceptar la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado conforme lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO. – Reconocer al abogado **Héctor David Insuasty Suárez** como apoderado judicial de la **Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** en los términos y para los fines del respectivo memorial poder[15].

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

[15] Págs. 5-11 del archivo *"19 SolicitudNulidadProcesal.pdf"*

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

Pasto, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **520012333000 2019-00457 00**
Proceso: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante: **Carmen Yolanda Obando Meza**
Demandado: **DIAN**

Magistrada: Ana Beel Bastidas Pantoja

Mediante auto del 9 de julio de 2021, el despacho decidió ajustar el asunto de la referencia al trámite para sentencia anticipada, por cuanto se cumplían los presupuestos establecidos en el art. 182 del CPACA para dicho fin. En esa oportunidad, se incorporaron las pruebas documentales aportadas por la parte demandante y por la parte demandada; entre los documentos allegados por esta última se encontraba el expediente administrativo del asunto. Adicionalmente, se manifestó que no era necesario acceder a la solicitud de pruebas de la parte demandante, consistente en oficiar a la DIAN para que adjuntara constancia de notificación y ejecutoria de los actos demandados y del expediente del proceso administrativo seguido en contra de la demandante, por cuanto la entidad ya lo había aportado con la contestación.

El auto en mención fue notificado a través de estados judiciales y mensaje de datos enviado al correo electrónico de las partes el día 12 de julio de 2021. En la parte final del mensaje de datos, tras anunciarse la inserción de la providencia en los estados electrónicos de la fecha referida, se anotó lo siguiente: "***esta dirección de correo electrónico desta06narino@notificacionesrj.gov.co es de uso único y exclusivo de envío de notificaciones, todo mensaje que se reciba no será leído y automáticamente se eliminara de nuestros servidores. Apreciado usuario si tiene alguna solicitud por favor envíela al siguiente correo: des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co***"

Ejecutoriado el auto anterior, se corrió traslado para alegatos desde el 22 de julio de 2021 hasta el 4 de agosto de 2021; dicha decisión también fue remitida al correo electrónico de las partes.

El día 27 de julio de 2021, el apoderado de la parte demandante remitió un recurso de reposición contra el traslado de alegatos que se surtió entre los días 22 de julio de 2021 y 4 de agosto del mismo año; lo anterior, en tanto informó que el día 15 de julio de 2021 remitió un correo electrónico al despacho, mediante el cual presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto del 9 de julio que ajustó el trámite a sentencia anticipada; que no obstante, aún no se le había dado trámite y por tanto, no podía darse el traslado para alegatos.

Para acreditar lo anterior, reenvió el correo que presuntamente envió al despacho y que contenía el recurso de reposición y en subsidio apelación contra el mentado auto; en dicha constancia se observa que el actor remitió el recurso el día 15 de julio de 2021, a las 10:21 pm y lo hizo al correo

des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.go y al correo *desta06narino@notificacionesrj.gov.co*.

De conformidad con lo anterior, el despacho señala lo siguiente:

En primer lugar, no es procedente resolver el recurso de reposición propuesto contra el acto de dar traslado a las partes para que presenten sus alegatos, toda vez que dicha actuación es secretarial y se deriva de una orden que fue proferida mediante el auto del 9 de abril de 2021, el cual sí sería susceptible de recurso; empero, como este último fue notificado el 12 de julio del mismo año, y el memorial mediante el cual se solicitó la reposición es del 27 de julio de 2021, el término legal para proponerlo ya está superado.

No obstante, el despacho entiende que la intención de la parte demandante es advertir de la presunta irregularidad procesal, por cuanto presentó recurso de reposición y en subsidio apelación parcial contra el auto del 9 de julio de 2021 y hasta la fecha no ha sido tramitado.

Al respecto, debe advertirse que si bien la parte demandante aportó el comprobante de envío del recurso de reposición y en subsidio apelación del día 15 de julio de 2021, lo cierto es que no remitió dicho documento al correo institucional del despacho, sino a una dirección distinta, pues mientras la dirección electrónica del despacho es *des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.**co***, la parte demandante envió su recurso al correo *des06tanarino@cendoj.ramajudicial**.**gov**.**go*, situación que explica la razón por la que el despacho no tuvo conocimiento de los recursos referidos. Lo anterior da lugar a no tramitar dichos recursos, pues no se presentaron en la forma debida y oportunamente, pues el demandante sólo remitió el memorial al correo correcto el 27 de julio de 2021, fecha en la cual ya se habían superado los términos procesales.

Ahora bien, la parte demandante también remitió su memorial al correo *desta06narino@notificacionesrj.gov.co*, según se observa en el documento reenviado el 27 de 2021; sin embargo, tal remisión no puede ser válida, pues la dirección en mención es aquella que se emplea únicamente para realizar las notificaciones por parte del despacho a las partes, y no para radicar documentos dentro de un asunto, máxime, cuando al momento de notificar el auto que ajustó trámite a sentencia anticipada se advirtió de manera clara y expresa que dicho correo era de uso exclusivo del despacho para realizar las notificaciones, y que todo mensaje remitido al mismo sería eliminado automáticamente de los servidores y por ende no sería leído, que por tanto, toda solicitud debía enviarse al correo ***des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co*.**

Así las cosas, para el despacho no es posible tramitar el recurso de reposición y en subsidio de apelación parcial contra el auto del 9 de julio de 2021, mediante el cual se negó la solicitud de unas pruebas documentales, por cuanto el memorial no fue remitido al correo institucional del despacho – el cual es el único canal permitido para la radicación de documentos vía electrónica – y no fue sino hasta el 27 de julio de 2021 que la parte demandante informó acerca del memorial en comento – ahí sí remitido al correo ***des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co*** **–** cuando el término para la presentación oportuna de recursos había fenecido.

En virtud de lo expuesto, la Sala Unitaria de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño**,**

RESUELVE:

PRIMERO: Sin lugar a resolver el recurso de reposición presentado contra la actuación de dar traslado a las partes para la presentación de alegatos, conforme lo expuesto en la presente providencia.

SEGUNDO: Rechazar por extemporáneo el recurso de reposición y en subsidio apelación propuesto por la parte demandante contra el auto del 9 de julio de 2021, en virtud de lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

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

Pasto, once (11) de agosto de dos mi veintiuno (2021)

Radicación:	**2021-00307**
Proceso:	**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante:	**María Alejandra Bucheli Mosquera**
Demandado:	**Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial.**
Tema:	**Resuelve impedimento**

Corresponde a la Sala decidir sobre el impedimento manifestado por el Juez Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, el cual extendió a los demás Jueces Administrativos del mismo circuito.

ANTECEDENTES:

A través de apoderado judicial, la señora María Alejandra Bucheli Mosquera presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a fin de que se declare la nulidad de la resolución proferida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y la nulidad del acto administrativo ficto producto del silencio administrativo negativo frente al recurso de apelación presentado en contra de la primera, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial, contenida en el Decreto 383 de 2013

El Juez Quinto Administrativo del Circuito de Pasto se declaró impedido para conocer, tramitar y resolver el presente asunto, por cuanto le asistía interés en el resultado del proceso, ya que las pretensiones de la demandante en su calidad de empleada de la Fiscalía General de la Nación estaban relacionadas con derechos salariales que eran aplicables también a la condición de los funcionarios judiciales, impedimento que extendió a los demás jueces administrativos, aduciendo para tal fin que estaban incursos en la causal prevista en el artículo 130 de la Ley 1437 de 2011 y en el numeral 1º del art. 141 del Código General del Proceso.

CONSIDERACIONES

El art. 131 de la Ley 1437 de 2011 establece para el trámite de los impedimentos, entre otras, la siguiente regla:

"si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto".

Por su parte, el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, señala como causal de recusación o impedimento:

"Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil interés directo o indirecto en el proceso".

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

En la causal de impedimento antes transcrita, debe entenderse por "*interés*" cualquier motivo que oriente o incline el ánimo del juzgador hacia una determinada decisión dentro del respectivo proceso, con la consiguiente afectación de la imparcialidad que debe caracterizarlo.

En el caso bajo examen, la Sala advierte, en primer lugar, que las pretensiones perseguidas con la demanda son el reconocimiento de la bonificación judicial consagrada en el Decreto 383 de 2013 como factor salarial, y el pago de los reajustes correspondientes de las sumas adeudadas, por cuanto la demandante ha estado vinculada a la Rama Judicial desde mayo de 2011, pero no por ser empleada de la Fiscalía General de la Nación, como lo afirmó el juez de primera instancia.

No obstante lo anterior, observa la Sala que en efecto, tales pretensiones generan un interés si no directo, al menos indirecto en las resultas de la reclamación respecto de la señora Juez Quinta Administrativa del Circuito de Pasto, así como de los demás jueces administrativos de este circuito judicial, toda vez que se discute el eventual reconocimiento de un factor salarial que se aplica a los jueces en su condición de funcionarios judiciales.

Por lo anterior, en aras de garantizar la imparcialidad y de evitar que cualquier consideración de orden subjetiva impida la adopción de una decisión ecuánime, habrá de aceptarse el impedimento planteado, y en aplicación del numeral 2º del art. 131 del C.P.A.C.A. se ordenará la remisión del asunto a la Presidencia de esta Corporación para que se lleve a cabo la designación de juez *ad hoc.*

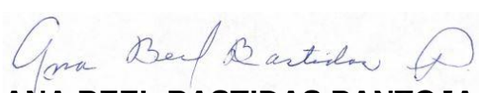
En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Segunda de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- Aceptar el impedimento planteado por la Jueza Quinta Administrativa del Circuito de Pasto, el cual comprende a todos los jueces administrativos de dicho circuito judicial.

SEGUNDO.- Remitir el presente asunto a la Presidencia de esta Corporación, para que se realice la correspondiente designación de juez *ad hoc.*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

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

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

Pasto, once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación:	**2020-00120**
Proceso:	**Reparación Directa**
Demandante:	**Unión Temporal Seguridad Vial Andina**
Demandado:	**Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**
Tema:	**Manifestación de impedimento**

Los integrantes de la Sala Primera de Decisión de esta Corporación, es decir, los magistrados Edgar Guillermo Cabrera, Beatriz Isabel Melodelgado Pabón y Álvaro Montenegro Calvachy, se declararon impedidos para conocer el asunto de la referencia, en virtud de las causales No. 1 y 9 del artículo 141 del CGP.

Como fundamento de lo anterior, informaron que dentro del proceso de la referencia fue vinculada la magistrada Sandra Lucía Ojeda Insuasty como tercera interesada, toda vez que la demanda recae sobre una decisión que la prenombrada adoptó dentro del proceso 2016-143, y que teniendo en cuenta los lazos de amistad que se han forjado dentro de la Corporación, se configuraba la causal 9 de impedimento.

Mediante auto del 16 de junio del presente año, la mayoría de los miembros de la Sala Segunda de Decisión aceptó el impedimento formulado por la Sala Primera, a excepción de la magistrada Sandra Lucía Ojeda Insuasty, quien se declaró impedida para conocer de dicho impedimento, lo cual fue aceptado.

Ejecutoriada la providencia anterior, correspondería a la Sala Segunda de esta Corporación conocer el proceso de la referencia; sin embargo, es necesario advertir que los suscritos magistrados también nos encontramos inmersos en las causales de impedimento de los numerales 1 y 9 del art. 141 del CGP, en los siguientes términos:

La magistrada Sandra Lucía Ojeda Insuasty se encuentra inmersa en la causal de impedimento establecida en el numeral primero del art. 141 del CGP, pues al tener la condición de tercero interesado dentro del asunto 2020-0120, es evidente que le asiste un interés directo en las resultas del presente proceso.

En relación con la calidad de parte, de conformidad con el Consejo de Estado, los terceros con interés directo son sujetos que tienen una verdadera vocación de parte y por tanto, de existir, necesitan ser vinculados al proceso, ya que de no hacerlo, el juez no puede proferir decisión de fondo alguna. Así lo ha señalado dicha Corporación, en los siguientes términos:

"Del texto de la norma transcrita se extrae que en el proceso administrativo intervienen la parte actora, la parte demandada y los terceros con interés directo, es decir, los que tienen una verdadera vocación de parte, sin cuya comparecencia no podría proferirse la sentencia porque los afecta directamente. Verbigracia en materia marcaria, cuando se demanda la nulidad de un acto que concedió un registro, necesariamente desde el auto admisorio

de la demanda debe vincularse al titular del mismo, pues de prosperar las pretensiones se le estaría afectando en su derecho."[1]

Si bien se aceptó impedimento a favor de la magistrada Sandra Lucía Ojeda Insuasty mediante auto del 16 de junio de 2021, debe aclararse que el mismo fue únicamente para conocer del impedimento manifestado por la Sala Primera, y no para el conocimiento del asunto, por lo que en esta ocasión debe realizarse nuevamente la manifestación al respecto.

Por otra parte, los magistrados Paulo León España Pantoja y Ana Beel Bastidas Pantoja se encuentran dentro de la situación que se describe en el numeral noveno del artículo 141 del CGP*;* como es conocido dentro de la Corporación, la Dra. Sandra Lucía Ojeda Insuasty, junto con los magistrados Paulo León España Pantoja y Ana Beel Bastidas Pantoja, comparten una amistad íntima, la cual se ha forjado a través de los años, incluso antes de acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, y que se ha fortalecido gracias al tiempo que se comparte como magistrados del Tribunal Administrativo de Nariño y en la actualidad miembros de la Sala Segunda de Decisión, advirtiendo que dentro del ámbito laboral, los magistrados siempre se han caracterizado por la objetividad en sus decisiones en servicio de los usuarios de la administración de justicia e independencia en sus criterios jurídicos.

Sobre la causal de amistad íntima, debe manifestarse que esta tiene como finalidad garantizar la imparcialidad de quien debe tomar la decisión, pues con la existencia de dicha relación puede comprometerse la imparcialidad en su juicio jurídico, no en vano el Consejo de Estado ha sostenido:

"Para la configuración de la causal, no basta con que exista una relación de mero conocimiento o amistad simple y llana entre el juez y la parte o su apoderado, sino que la ley determinó que la calidad de la relación que permite predicar la ocurrencia de los supuestos de hecho del impedimento, debe basarse en la amistad íntima, es decir con las condiciones de ser cercana y estrecha"[2]

Aunado a ello, el Consejo de Estado ha resaltado que cuando se invoca esta causal de impedimento, basta la sola afirmación del primero para que se configure en sí misma la referida causal, al efecto ha indicado:

"la existencia de la amistad estrecha o de la enemistad grave entre el Juez y alguna de las partes, su representante o apoderado, es una manifestación que tiene un nivel de credibilidad que se funda en aquello que expresa el operador judicial, pues no es jurídicamente posible, comprobar los niveles de amistad íntima o enemistad grave que un funcionario pueda llegar a sentir por otra persona. Lo anterior, debido a que tales situaciones se conocen y trascienden el ámbito subjetivo, cuando el Juzgador mediante su afirmación

---

[1] Consejo de Estado. Sentencia del 27 de julio de 2017. Rad. No. 25000-23-41-000-2014-01048-01. M.P: María Elizabeth García González.

[2] Consejo de Estado. Sentencia de 9 de mayo de 2012. Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz.
Radicación número: 85001-23-31-000-2005-00660-01 (39779). Actor: Hidelfonso Contreras. Demandado: Departamento de Casanare y Otros.

la pone de presente para su examen, sin que sea del caso que su amigo o enemigo, lo ratifique"[3] (Negrillas de la Sala).[4]

Dicho criterio ha sido reconocido por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

"De conformidad con lo establecido por este Tribunal en la sentencia C-390 de 1993, el impedimento por amistad íntima constituye una causal subjetiva, y por lo tanto depende del criterio del fallador.

[...]En el mismo sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha indicado que el nivel de credibilidad de la manifestación de amistad íntima tiene el fundamento en aquello que expresa el operador judicial, toda vez que no es jurídicamente posible comprobar los niveles de amistad que el funcionario pueda tener con otra persona. Por lo anterior, tales situaciones trascienden al ámbito subjetivo. [...] Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que la causal de impedimento por amistad íntima o enemistad grave entre alguna de las partes y el funcionario judicial, hace referencia a un criterio subjetivo en el que el fallador debe evaluar de forma particular la relación de correspondencia de los hechos referidos por parte de quien se declara impedido, la relación existente entre el funcionario y alguna de las partes del proceso y la posibilidad de que ésta afecte la imparcialidad de la decisión."[5]

Por lo anterior, en aras de garantizar la imparcialidad, de evitar que cualquier consideración de orden subjetivo impida la adopción de una decisión ecuánime, y en aplicación del trámite dispuesto en el numeral 5º del art. 131 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará por Secretaría la remisión del presente asunto a la Sección Tercera del Consejo de Estado, a fin de que se sirva considerar el impedimento planteado.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Nariño,

DECIDE

PRIMERO.- Declarar que los magistrados **Sandra Lucía Ojeda Insuasty, Ana Beel Bastidas Pantoja y Paulo León España Pantoja,** se encuentran impedidos para conocer del presente asunto, según lo estipulado en los numerales 1º y 9° del art. 141 del C.G.P., respectivamente, conforme lo expuesto en la parte motiva del presente auto.

SEGUNDO.- Remitir por Secretaría el asunto de la referencia a la Sección Tercera del Consejo de Estado, para lo de su competencia.

---

[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia, auto de 17 de julio de 2014, Acción de nulidad electoral, Expediente N°: 11001-03-28-000-2014-00022-00, Actor: Wilfrand Cuenca Zuleta.

[4] Auto de enero 12 de 2017, radicación 2016-00078, Consejero Ponente: Antonio Agustín Aljure.

[5] Corte Constitucional. Auto 279 del 2016

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria

Pasto, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Proceso:	**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Radicación:	**2017-00088 (8353)**
Demandante:	**Claudio Ramiro Cusis**
Demandado:	**UGPP**
Tema:	**Intervención Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

El Director Jurídico Nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado radicó ante esta Corporación una solicitud de intervención dentro del proceso de la referencia, la cual tenía como objetivo "*solicitar que se nieguen las pretensiones de reliquidación de la pensión de vejez en aplicación de las reglas fijadas en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018 (Expediente 2012-00143)730 en la que claramente se estableció que para liquidar el ingreso base de liquidación se debe promediar lo devengado durante los últimos 10 años de servicio e incluir únicamente los factores salariales sobre los cuales se realizó el respectivo aporte o cotización"*.

Adicionalmente, se solicitó la emisión de sentencia anticipada.

Para resolver la solicitud impetrada, se considera:

El art. 610 del CGP estipula:

"ARTÍCULO 610. INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos:
1. Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.
2. Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado actúe como interviniente, tendrá las mismas facultades atribuidas legalmente a la entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso y en especial, las siguientes:
a) Proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u oponerse a la demanda.
b) Aportar y solicitar la práctica de pruebas e intervenir en su práctica.
c) Interponer recursos ordinarios y extraordinarios.
d) Recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o que terminen el proceso por cualquier causa.
e) Solicitar la práctica de medidas cautelares o solicitar el levantamiento de las mismas, sin necesidad de prestar caución.

f) Llamar en garantía.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado obre como apoderada judicial de una entidad pública, esta le otorgará poder a aquella.
La actuación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en todos los eventos, se ejercerá a través del abogado o abogados que designe bajo las reglas del otorgamiento de poderes.

PARÁGRAFO 3o. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá interponer acciones de tutela en representación de las entidades públicas.
Así mismo, en toda tutela, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá solicitarle a la Corte Constitucional la revisión de que trata el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991"

Ahora bien, como se aprecia, la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con la norma antes transcrita, se autoriza bajo dos presupuestos; el primero, cuando actúa como interviniente en los asuntos donde sea parte una entidad pública o se considere la necesidad de defender los intereses patrimoniales del Estado y, el segundo, como apoderada judicial de entidades públicas.

En el caso bajo estudio, se entiende que la solicitud de intervención incoada versa sobre el primer presupuesto, en consecuencia, de aceptarse, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tendría las mismas facultades atribuidas a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, especialmente, proponer excepciones, coadyuvar u oponerse a la demanda, aportar y solicitar pruebas, interponer recursos, recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o terminen el proceso, solicitar la práctica de medidas cautelares y llamar en garantía.

Una vez revisado el proceso de la referencia, se advierte que con fecha 23 de junio de 2021 se profirió sentencia de segunda instancia, por medio de la cual se dispuso confirmar la sentencia de primera instancia emitida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito el 6 de agosto de 2019, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda dirigidas a obtener la reliquidación pensional.

En consecuencia, no es posible pronunciarse en esta oportunidad sobre la solicitud de intervención presentada por el Director Jurídico Nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Por lo anterior, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Nariño,

RESUELVE:

Primero.- Sin lugar a resolver la solicitud de intervención formulada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

Pasto, dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **52-001-33-33-009- 2010-00097-00 (9657)**
Proceso: **Ejecutivo.**
Demandante: **Caprecom**
Demandado: **Municipio de Samaniego**
Providencia: **Auto de segunda instancia.**
Tema: **Resuelve apelación de auto que declara caducidad parcial del medio de control.**

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

La resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto del 8 de octubre de 2019 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La demanda:

Mediante apoderado judicial, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, en adelante, Caprecom[1], en ejercicio de la acción ejecutiva, presentó demanda en contra del Municipio de Samaniego, con el fin de que se libre mandamiento de pago por los siguientes conceptos:

- ***"Acta de liquidación de contrato de administración de recursos en régimen subsidiado de salud No. 101 de 2001 suscrito entre la Alcaldía Municipal de SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $78.682.942 M/CTE.***
- ***Acta de Liquidación del contrato de administraci6n de recursos del régimen subsidiado en salud No.121 de 2001, suscrito entre la Alcaldía Municipal de SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $5.505.853 M/CTE.***
- ***Acta de Liquidación del contrato de administración de recursos del régimen subsidiado en salud No. 581 de 2002, suscrito entre la Alcaldía Municipal de***

[1] Si bien la demanda se inició a nombre de Caprecom, posteriormente la empresa entró en liquidación y actualmente, el sucesor procesal es la Fiduciaria La Previsora, como administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR Caprecom liquidado. Sin embargo, para efectos prácticos, la Sala se referirá a la parte demandante como Caprecom, sin olvidar que se refiere al PAR administrado por la Fiduprevisora.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $781.759 M/CTE.

- ***Acta de Liquidación del contrato de administración de recursos del régimen subsidiado en salud No. A-176 de 2006, suscrito entre la Alcaldía Municipal de SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $1.667.206 M/CTE."***

Como fundamento fáctico, indicó que suscribió cuatro contratos con el Municipio de Samaniego para la administración del régimen subsidiado de salud; el primero, desde el 1 de abril de 2001 al 31 de marzo de 2002; el segundo, desde el 12 de junio de 2001 hasta el 31 de marzo de 2002; el tercero, desde el 01 de octubre de 2002 al 31 de marzo de 2003 y el último, desde el 1 de octubre de 2006 hasta el 31 de marzo de 2007.

Sostuvo que con la expedición de la Ley 1122 de 2007 se pretendió obtener la liquidación de los contratos de aseguramiento para garantizar el flujo entre los actores del sistema. Que dicha norma estableció un plazo de 6 meses para que los alcaldes liquidaran de mutuo acuerdo con las EPS del régimen subsidiado los contratos firmados con las entidades territoriales para operación del régimen subsidiado y que estén pendientes de liquidar; que si bien la norma extendió el plazo de liquidación de todos los contratos independientemente de su vigencia, los resultados en materia de flujo de recursos no fueron satisfactorios, porque se efectuó la liquidación de los contratos, pero no el pago de los mismos.

Que en virtud de ello, se expidió el Decreto 4976 de 2009, a través del cual se adoptaban medidas para liberar recursos que permitieran la continuidad en la prestación de los servicios de salud en régimen subsidiario y se recaudaran los recursos existentes de cartera por cobrar objeto de mora. Que dicha norma obligaba a las entidades territoriales a realizar el giro de los recursos contenidos en las actas de liquidación bilateral de contratos del régimen subsidiado dentro de los 30 días siguientes a la expedición de dicho decreto; que a pesar de ello, el Municipio de Samaniego no había cancelado dichos montos.

Mediante auto del 23 de abril de 2010, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto libró mandamiento de pago por la suma de $86.637.760 como capital acumulado, correspondiente a las actas de liquidación que sirvieron de título ejecutivo.

1.2. Decisión objeto de apelación:

Mediante auto del 8 de octubre de 2019, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto declaró de oficio la caducidad del medio de control, respecto de la liquidación de los contratos No. 101, 121 y 581 y dispuso seguir adelante con la

ejecución de la obligación contenida en el acta de liquidación del contrato No. A-176 de 2006.

Como fundamento de su decisión, señaló que si bien sería del caso ordenar seguir adelante con la ejecución, en tanto el Municipio de Samaniego guardó silencio frente al mandamiento de pago, lo cierto era que el sustento normativo utilizado en el escrito de demanda para fundamentar los hechos y pretensiones eran los Decretos 4975 y 4976 de 2009, que fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional a través de las sentencias C-252 y C-254 del 16 de abril de 2010, respectivamente; por tanto, sostuvo que al desaparecer el fundamento normativo, dichas disposiciones no podían ser aplicadas al presente asunto. Adicionalmente, sostuvo que lo establecido en la Ley 1122 de 2007 solo era aplicable a los contratos que a la fecha de promulgación de la norma no estaban liquidados, mientras que los contratos que se ponen de presente en el caso concreto, ya lo estaban.

Por lo anterior, manifestó que la entidad contaba con 5 años desde la exigibilidad del derecho para acudir a la acción ejecutiva a fin de reclamar el cobro de las obligaciones, conforme lo dispone el numeral 11 del art. 136 CCA, el cual se aplicaba también por analogía a los procesos ejecutivos contractuales. Que en ese orden al momento de la presentación de la demanda, esto es, el 16 de abril de 2010, había ocurrido la caducidad de la acción sobre las obligaciones derivadas de los contratos No. 101, 121 y 581, pues al haber sido liquidados en el año 2008, la entidad tenía hasta el 1 de abril de 2008 para presentar la demanda frente los dos primeros y hasta el 1 de mayo de 2008 para el último.

Sostuvo que si bien el Consejo de Estado señaló que por regla general en los procesos ejecutivos no pueden declararse probadas excepciones de fondo en forma oficiosa, también ha dispuesto que el juez tiene facultad para pronunciarse de manera oficiosa frente a las excepciones, si al analizar el titulo ejecutivo encuentra que éste no reúne las exigencias o elementos que conforman el título ejecutivo, es decir, si no encuentra que el mismo es claro, expreso y exigible, como en el presente asunto; que de hecho, el juez debe pronunciarse sobre el título si al momento de decidir sobre la continuidad de la ejecución hay inquietud sobre su existencia o insuficiencia del mismo.

1.3. El recurso de apelación:

Inconforme con la decisión, la apoderada de la parte demandante presentó recurso de apelación, mismo que sustentó de la siguiente manera:

Manifestó que si bien los Decretos 4975 y 4976 de 2009 fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, en la sentencia C-252 de 2010 se

establecieron los efectos diferidos del fallo; que, de hecho, en el ordinal segundo de dicha providencia, la Corte dispuso que "***los efectos de la presente sentencia respecto de las normas que establecen fuetes tributarias de financiación se determinarán de acuerdo con el considerado 7.3"***, y que dicho numeral se denominó "***efectos diferidos de los decretos en desarrollo que establezcan fuentes tributarias de financiación. La gravedad de los hechos justifica acudir a esta modalidad decisional";*** que en ese sentido, la decisión de la Corte Constitucional no rigió desde el 16 de abril de 2010, por cuanto sus efectos fueron diferidos, por lo que los decretos permanecieron en el ordenamiento jurídico por un periodo superior a la fecha en que se presentó la demanda ejecutiva.

Además, alegó que el término de ejecutoria, según lo dispuesto en el art. 331 del CGP, era de tres días después de notificada la providencia, por lo que la sentencia de la Corte Constitucional quedó en firme tres días después de su notificación.

Finalmente, solicitó que el auto apelado sea revocado y en su lugar, se ordene seguir adelante con la ejecución por todos y cada uno de los conceptos que con antelación se libró mandamiento de pago a favor de la entidad.

2. CONSIDERACIONES:

Procede la Sala a estudiar si la decisión del *a quo* de declarar la caducidad de la acción ejecutiva que se adelantó respecto de las actas de liquidación de los contratos No. 101, 121 y 581 suscritos entre la parte ejecutante y la entidad ejecutada, se encuentra o no conforme a derecho.

2.1. De la caducidad de la acción ejecutiva - CCA:

Teniendo en cuenta que la demanda del asunto bajo estudio se radicó en vigencia del Decreto 01 de 1984, los términos de caducidad que debían obedecerse son aquellos contemplados en dicha norma.

En ese orden, el numeral 11 del art. 136 del CCA dispone que ***"la acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley prevista por la respectiva decisión judicial"***

Como la norma en mención no hace referencia alguna al término de caducidad de las acciones ejecutivas diferentes a las que se derivan de las sentencias judiciales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha acudido a la figura de la analogía para explicar que la caducidad de la acción ejecutiva contractual y aquella distinta a cuyo título base de recaudo sea una sentencia judicial, es igualmente de cinco años

contados desde la exigibilidad del derecho. Así las cosas, dicha Corporación ha manifestado lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que, antes de la vigencia de la Ley 446 de 1998 no existía una disposición legal en materia caducidad de los procesos ejecutivos contractuales, el Consejo de Estado aplicaba lo dispuesto en el artículo 2536 del Código Civil, esto es, el término de prescripción de 10 años para dicha acción.

Luego, a partir del 8 de julio de 1998, la Sala interpretó el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del C. C. A., y previó el término de caducidad de 5 años para las acciones ejecutivas derivadas de providencias judiciales. Así, con fundamento en la figura de la analogía consagrada en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, esta Corporación explicó que, a pesar de que la Ley 446 de 1998 no señaló el término de caducidad respecto de los procesos ejecutivos contractuales, lo cierto es que, como el artículo 44 ibídem previó el término de 5 años para las acciones ejecutivas derivadas de providencias judiciales, dicha disposición resulta aplicable a los títulos ejecutivos contractuales."[2]

De conformidad con lo anterior, en vigencia del CCA, las acciones ejecutivas contractuales caducaban dentro de los 5 años contados a partir de la exigibilidad de la obligación.

2.2. De los Decretos 4975 y 4976 de 2009:

Mediante Decreto 4975 de 2009, el Gobierno de la época decretó el Estado de Emergencia Social por el término de 30 días, desde el 23 de diciembre de 2009, con el fin de conjurar las dificultades que se originaron por el crecimiento de la demanda de servicios y medicamentos no incluidos en el POS que comprometían los recursos destinados al aseguramiento, generando deterioro de la liquidez de las EPS y el colapso en la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En virtud de lo anterior, en uso de las facultades que confirió el Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 4976 de 2009, mediante el cual se expidieron medidas excepcionales para liberar recursos para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud.

Es así como los artículos 1 y 2 de la norma en mención establecieron lo siguiente:

---

[2] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2008. Rad. No. 08001-23-31-000-2007-0860-01. M.P: Ramiro Saavedra Becerra.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

"ARTÍCULO 1o. TÉRMINO PARA LA LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS. Los gobernadores y/o alcaldes y las EPS´S procederán en el término de dos (2) meses calendario contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, a liquidar de mutuo acuerdo los contratos suscritos con anterioridad al 1o de abril de 2008, con base en los soportes que validan las novedades presentadas durante la ejecución del contrato. La Superintendencia Nacional de Salud deberá instruir los soportes necesarios para estos efectos. En ausencia o deficiencia de estos soportes, se tendrán en cuenta los afiliados que se hayan pagado por capitación a la red prestadora de primer nivel en el período correspondiente, debiendo las partes, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de dicho término, desembolsar los respectivos recursos.

En todo caso, en el proceso de liquidación se restarán, si hubiere lugar a ello, los recursos que por otras fuentes nacionales o territoriales hayan recibido las IPS a nombre de las EPS'S incluidos entre otros, los recursos destinados por el artículo 45 de la Ley 1151 de 2007.

Si como consecuencia de la liquidación de los contratos resultaren valores a favor de la EPS'S por concepto del aseguramiento, éstos deberán ser girados directamente a la red prestadora por parte de la Entidad Territorial en el evento que la EPS'S tenga deudas con esta, o a la EPS'S, si es del caso.

De presentarse recursos a favor de la Entidad Territorial, deberán ser destinados para la financiación de los eventos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud de la población afiliada al Régimen Subsidiado, para lo cual, los municipios transferirán, sin más requisitos, los saldos de liquidación a los departamentos en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir del vencimiento del plazo de liquidación de mutuo acuerdo a que se refiere el presente artículo. Los distritos y departamentos efectuarán los traslados a las cuentas correspondientes.

De no liquidarse los contratos, la EPS'S presentará a la Entidad Territorial dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que trata el inciso primero del presente artículo, un acta de liquidación que contenga los valores de liquidación resultantes de la documentación soportada por la EPS'S y los valores definidos a partir de la capitación realizada por la EPS´S a la red prestadora del primer nivel. La Entidad Territorial pagará el menor valor de dicha acta, dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término contemplado en el presente inciso, pago que se realizará con los recursos disponibles en las cuentas maestras de la respectiva Entidad Territorial - Subcuenta Régimen Subsidiado, considerando todas las fuentes que financian

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

dicho régimen, y/o recursos propios de libre destinación de la entidad territorial, garantizando lo señalado en el artículo 3o del presente decreto.

PARÁGRAFO. En ningún caso el valor a pagar podrá ser superior al que tenga registrado en las cuentas por cobrar la EPS´S para cada Entidad Territorial en los Estados Financieros reportados a la Superintendencia Nacional de Salud, con corte a 31 de diciembre de 2007 y respecto del primer trimestre de 2008 según la información remitida en cumplimiento de la Circular Externa 047 de 2003 modificada por la 049 de 2008.

ARTÍCULO 2o. DEUDAS POR CONCEPTO DE CONTRATOS LIQUIDADOS. El monto a favor de la EPS´S, contenido en el acta de liquidación bilateral de los contratos de administración del Régimen Subsidiado o en el acto de liquidación unilateral expedido por la entidad territorial, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto no haya sido girado a la EPS S, deberá serlo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición del presente decreto por la Entidad Territorial, directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en el caso en que las EPS´S les adeude recursos y el monto restante, si hubiere lugar a ello, a éstas últimas dentro del mismo plazo.”

Y en relación con el término de caducidad de las acciones judiciales, el artículo 5 *ejusdem* dispone:

“ARTÍCULO 5o. CADUCIDAD. Para todos los efectos legales la caducidad de las acciones legales procedentes de la liquidación de contratos que se liquiden de conformidad con lo establecido en el artículo 1o del presente decreto, se contará a partir de la liquidación elaborada en los términos aquí señalados.”

Conforme lo expuesto, el Decreto 4976 de 2009 dispuso que los contratos de aseguramiento suscritos con anterioridad al 1 de abril de 2008 entre las entidades territoriales y las EPS´S que no estuvieran liquidados, debían liquidarse de mutuo acuerdo en el término de dos meses contados desde la fecha de entrada en vigencia de dicho decreto, y que si en dicha liquidación resultaran valores a favor de las EPS´S, estos debían ser girados directamente a la red prestadora por parte de las entidades territoriales, en el evento que las EPS´S tuvieran deudas con la red, o a las EPS´S.

Para el caso de los contratos liquidados a la entrada en vigencia de dicha norma y cuyos valores contenidos en las actas de liquidación a favor de la EPS no hubieren sido cancelado por parte de la entidad territorial, debían serlo dentro de los 30 días siguientes a la expedición de la norma referida.

Ahora bien, en relación con la caducidad de las acciones legales, la norma en cita establece que el término de caducidad de las acciones que se adelanten en virtud de

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

la liquidación de los contratos liquidados como lo establece el art. 1 *ejusdem*, se contaría desde la liquidación elaborada, es decir, para aquellos casos en los que no se habían liquidado los contratos hasta la expedición del decreto en mención y que se liquidaron con ocasión del mismo, pero no para aquellas acciones que se deriven de las liquidaciones de contrato ya efectuadas, como lo establece el art. 2 del decreto.

Ahora bien, el Decreto 4975 de 2009, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Social fue declarado inexequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-252 de 2010, al considerar que no se demostró la presencia de hechos sobrevinientes ni extraordinarios, y porque el gobierno contaba con los medios ordinarios para enfrentar la problemática en salud; sin embargo, dicha providencia señaló en el ordinal segundo que los efectos de la misma respecto de las normas que establecían fuentes tributarias de financiación se determinarían conforme el considerando 7.3 de la parte motiva de la sentencia.

El considerando 7.3. de la providencia referida lleva por título "***efectos diferidos de los decretos de desarrollo que establezcan fuentes tributarias de financiación. La gravedad de los hechos justifica acudir a esta modalidad decisional".*** En virtud de lo anterior, la Corporación reconoció que los problemas financieros que aquejaban al sistema de salud eran graves y justificaba que algunos de los decretos expedidos en virtud del Estado de Emergencia mantuvieran una vigencia temporal.

Sostuvo que no podía ignorar las consecuencias graves, socialmente injustas y contrarias a los valores, principios y derechos constitucionales que se derivarían de la pérdida inmediata de vigencia de todas las medidas proferidas en uso de las facultades de excepción, por lo que era necesario conceder un plazo de vigencia adicional a ciertos decretos, en los siguientes términos:

"Así, en cumplimiento de su misión de ser un conciliador del derecho positivo con los dictados de la equidad propios de una situación concreta, se dispondrá que los efectos de la presente sentencia se difieran respecto de las normas contenidas en decretos legislativos que establezcan fuentes tributarias de financiación orientadas exclusivamente al goce efectivo del derecho a la salud.

[…]
Conforme a lo señalado, el plazo durante el cual mantendrán su vigencia los decretos de desarrollo que establezcan fuentes tributarias de financiación, así como el destino de dichos recursos, serán determinados por la Corte en los respectivos fallos sobre dichos decretos.

La Sala adopta la decisión de diferir los efectos de su fallo en la materia puntualmente indicada, teniendo en cuenta las condiciones específicas del caso que se analiza. Así pues, de repetirse la situación actual, luego de que el

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

poder Ejecutivo conoce las reglas establecidas por la jurisprudencia y la forma como las mismas son aplicadas, corresponderá a la Sala, en esa situación concreta, definir si corresponde o no tomar la excepcional decisión de diferir los efectos de lo que se resuelva." (C-252 de 2010).

En virtud de lo citado, la Sala entiende que si bien la inexequibilidad del Decreto 4975 de 2009 fue diferida, lo cierto es que la misma Corte indicó que tal efecto sólo se aplicaría a los decretos expedidos en virtud de la declaratoria del Estado de Excepción que establezcan fuentes tributarias de financiación, y que sería la misma Corporación la encargada de determinar cuáles serían dichos decretos al momento de estudiar la constitucionalidad de cada uno de ellos, es decir, en la sentencia que decida sobre la inexequibilidad de los mismos, la Corte Constitucional advertiría el efecto diferido.

Ahora bien, la constitucionalidad del Decreto 4976 de 2009 fue estudiada en la sentencia C-254 de 2010, y en ella se declaró la inexequibilidad de dicha. En esa oportunidad, la Corte Constitucional indicó que al desaparecer el Decreto 4975 de 2009 que sirvió de fundamento para expedir el Decreto 4976 de 2009, ese último devenía inconstitucional, y en relación con el efecto de la inexequibilidad, sostuvo:

"Adicionalmente, este decreto legislativo no regula lo referente a fuente tributaria de financiación alguna, que fundamente el diferimiento de los efectos de inexequibilidad." (C-524-2010)

2.3. Efectos de las sentencias de constitucionalidad:

En relación con el momento desde el cual las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional surten efectos, la misma Corporación explicó que si la sentencia no modulaba los efectos, se entendía que los efectos de la inexequibilidad surtían efectos desde el día siguiente a la fecha de la sentencia:

"10. En ese marco, partiendo de la regla general según la cual los efectos de los fallos de constitucionalidad son hacia futuro, con la excepción ya indicada, debe determinarse ahora a partir de qué momento se producen esos efectos futuros. Para ello concurren dos alternativas. De acuerdo con la primera, los efectos del fallo se producirían a partir del día siguiente a la fecha de la sentencia, que, como se indicó, corresponde a aquella en que la Sala Plena de la Corte tomó la decisión. Y de acuerdo con la segunda, los efectos del fallo se producirían a partir del vencimiento del término de ejecutoria del fallo, es decir, tres días después de la desfijación del edicto mediante el cual se notifica.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

Para optar entre esas alternativas, resulta determinante la índole del fallo de constitucionalidad, pues los efectos de las sentencias judiciales dependen de la naturaleza de los procesos en que ellas se profieren. Si ello es así, se debe tener en cuenta, de un lado, que una sentencia de constitucionalidad es el fruto de un juicio técnico de confrontación entre la Carta Política y una norma legal y que lo que a través de ella se hace es mantenerla en el ordenamiento jurídico si es compatible con aquella o, en caso contrario, expulsarla de él. De otro lado, se debe considerar que, a diferencia de los fallos que se emiten en los demás ámbitos de la jurisdicción, los fallos de constitucionalidad tienen efectos erga omnes y no inter partes, es decir, que sus efectos son obligatorios, generales y oponibles a todas las personas, sin excepción de ninguna índole.

Entonces, una vez precisado que la fecha de una sentencia corresponde a aquella en que se adoptó la decisión en ella contenida, y no a aquella en que los magistrados suscriben su texto o los salvamentos o aclaraciones de voto, y teniendo en cuenta la índole de los fallos de constitucionalidad y sus efectos erga omnes y no inter partes, se logran elementos de juicio para determinar los efectos temporales de los fallos de constitucionalidad: Cuando no se ha modulado el efecto del fallo, una sentencia de constitucionalidad produce efectos a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció, en ese caso específico, la jurisdicción de que está investida, esto es, a partir del día siguiente a aquél en que tomó la decisión de exequibilidad o inexequibilidad y no a partir de la fecha en que se suscribe el texto que a ella corresponde o el de su notificación o ejecutoria.

11. Esta postura es compatible con la tarea de la Corte de defender la integridad de la Constitución y garantiza la seguridad jurídica de que está urgida una democracia constitucional.

Esto es así porque, de un lado, carecería de sentido que una norma que fue encontrada contraria a la Carta Política se mantenga en el ordenamiento jurídico hasta el momento de la ejecutoria del fallo y, no obstante la declaración judicial de esa contrariedad, produzca efectos en situaciones particulares. Y, de otro lado, la determinación precisa de los efectos de un fallo de constitucionalidad no puede quedar diferida a las incidencias propias de su notificación y ejecutoria. De ser así, en cada caso, independientemente de la fecha registrada en la sentencia, habría que constatar la fecha de ejecutoria para, a partir de ella, inferir el momento en que una norma legal contraria a la Carta dejaría de hacer parte del sistema normativo. Y no cabe duda que una exigencia de esta índole sería contraria a los requerimientos de seguridad jurídica propios de una sociedad que no ha renunciado al derecho como alternativa de vida civilizada.

Lo expuesto no quiere decir que la notificación de la sentencia de constitucionalidad -que por mandato del artículo 16 del Decreto 2067 de 1991 debe hacerse por edicto- o que el término de ejecutoria que corre a partir de la

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

desfijación del edicto, sean irrelevantes pues ellos, si bien son intrascendentes para la determinación de los efectos temporales del fallo, permiten determinar el término dentro del cual se puede declarar la nulidad del fallo por vulneración del debido proceso. Y en caso de que la nulidad de la sentencia prospere, como ha sucedido excepcionalmente por contrariedad manifiesta entre la parte motiva o la parte resolutiva -Auto 091-00- o por haberse adoptado por mayoría relativa y no por mayoría absoluta de los magistrados de la Corporación -Auto 062-00-, la sentencia pierde su validez desde el momento de su emisión y la Corte debe proceder a proferir un nuevo fallo." **(**T-832 de 2003)

2.4. Caso Concreto:

Descendiendo al caso concreto, la Sala observa que a través de la demanda ejecutiva, Caprecom pretendía obtener el pago de los valores que el Municipio de Samaniego le adeudaba en virtud de las liquidaciones de unos contratos de aseguramiento que suscribieron las partes desde el año 2001. En total, son cuatro actas de liquidación que se aportaron como parte del título base de recaudo, las cuales fueron relacionadas por la parte ejecutante, de la siguiente manera:

- ***"Acta de liquidación de contrato de administración de recursos en régimen subsidiado de salud No. 101 de 2001 suscrito entre la Alcaldía Municipal de SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $78.682.942 M/CTE.***
- ***Acta de Liquidación del contrato de administraci6n de recursos del régimen subsidiado en salud No.121 de 2001, suscrito entre la Alcaldía Municipal de SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $5.505.853 M/CTE.***
- ***Acta de Liquidación del contrato de administraci6n de recursos del régimen subsidiado en salud No. 581 de 2002, suscrito entre la Alcaldía Municipal de SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $781.759 M/CTE.***
- ***Acta de Liquidación del contrato de administraci6n de recursos del régimen subsidiado en salud No. A-176 de 2006, suscrito entre la Alcaldía Municipal de SAMANIEGO y CAPRECOM, con saldo a favor de CAPRECOM de $1.667.206 M/CTE."***

Ahora bien, de la revisión del expediente, observa la Sala que se aportaron las siguientes actas de liquidación, con sus respectivos contratos, así:

- Acta de liquidación del 1 de abril de 2003, en la que se liquida el contrato de aseguramiento No. 101, con un saldo a pagar de $82.255.214, según el cuadro de ejecución de recursos, documentos que obran a folios 21-24 del pdf 01.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

- Acta de liquidación del 1 de abril de 2003, en la que se liquida el contrato de aseguramiento No. 121, con un saldo a pagar $5.505.853, según el cuadro de ejecución de recursos, documentos que obran a folios 25-28 del pdf 01.
- Acta de liquidación del 1 de mayo de 2003, en la que se liquida el contrato de aseguramiento 581, con un saldo a pagar de $51.188.359, según el cuadro de ejecución de recursos, documentos que obran a folios 29- 32 del pdf 01.
- Acta de liquidación del 11 de diciembre de 2008, en la que se liquida el contrato de aseguramiento No. 176, con un saldo a pagar de $1.667.205,79, documentos que obran a folio 33- 36 del pdf 01.

También se observa que en el trámite de primera instancia, el Juzgado Primero Administrativo de este circuito, que conoció en una primera oportunidad el asunto, libró mandamiento de pago por el valor de $86.637.760 como capital acumulado, en contra del Municipio de Samaniego. En virtud de ello, la entidad ejecutada no se pronunció al respecto y por ende, al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto, juzgado que conoció del asunto después de que el primer despacho se sometiera a la transición del sistema oral, le correspondía proferir auto en el cual siguiera adelante con la ejecución o no de la obligación.

El *a quo* ordenó seguir adelante con la ejecución de la obligación contenida en la última acta de liquidación, esto es, la del contrato No. 176, pero no lo hizo con las demás obligaciones contenidas en las actas de liquidación de los contratos No. 101, 121 y 571, por cuanto la acción ejecutiva adelantada frente a estas estaba caducada, y así lo declaró de manera oficiosa. Como argumento señaló que el fundamento de la demanda, que no era otro que los Decretos 4975 y 4976 de 2009, fueron declarados inexequibles mediante sentencia del 16 de abril de 2010, fecha que coincidía con el día en que se instauró la demanda, por lo que no podían ser aplicados en el presente asunto, y adicionalmente, porque frente a ellos transcurrieron cinco años desde su exigibilidad, y por ende, la caducidad operó incluso antes de la presentación de la demanda, esto es, en el 2008.

Por su parte, la entidad ejecutante señaló que los efectos de la sentencia que declaró la inexequibilidad de la norma fueron diferidos, y por tanto, estos no operaron sino después de la fecha de la sentencia; adicionalmente, alegó que la ejecutoria de dicha providencia ocurrió tres días después, luego, no podía señalarse que los decretos antes mencionados no podían aplicarse, cuando la demanda se presentó antes de que la providencia quedara ejecutoriada y surtiera efectos.

Como el recurso de apelación recae sobre la decisión de declarar terminado el proceso frente a la ejecución de las obligaciones contenidas en las actas de liquidación e los contratos No. 101, 121 y 581, esta Corporación sólo se pronunciará frente a los mismos, y no frente a la obligación del contrato No. 176, pues sobre esta, el *a quo* decidió continuar con su ejecución. Así las cosas, teniendo en cuenta el

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

presupuesto fáctico y normativo expuesto, la Sala considera acertada la decisión del *a quo*, pero por las siguientes razones:

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las acciones ejecutivas contractuales presentadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 también tienen un término de caducidad de cinco años, contados a partir de la exigibilidad del derecho, aspecto que no está en discusión.

En virtud de lo anterior, si lo pretendido por la entidad ejecutante es obtener el cobro de unas obligaciones contenidas en actas de liquidación de contratos, entonces debe determinarse el momento desde el cual es exigible el derecho contenido en dichas actas, y a partir de ese momento es cuando comienza el cómputo del término de caducidad para el ejercicio de la acción ejecutiva.

Como se observó en el presente asunto, la liquidación de los contratos No. 101, 121 y 581 se llevaron a cabo los días 1 de abril de 2003 - los dos primeros-, y 1 de mayo de 2003 - el último. Lo anterior significa que la exigibilidad de las obligaciones allí contenidas surgió desde el 2 de abril y 2 de mayo de 2003, respectivamente, pues de la lectura de dichos documentos, no se desprende ningún plazo o condición para la exigibilidad del derecho. En materia de caducidad, lo manifestado implica que el término para la presentación oportuna de la demanda ejecutiva frente a dichas obligaciones iba desde el 2 de abril y 2 de mayo de 2003, respectivamente, hasta el 2 de abril y 2 de mayo de 2008; sin embargo, la demanda fue presentada el 16 de abril de 2010, es decir, cuando la caducidad ya había ocurrido.

Ahora bien, uno de los fundamentos jurídicos de la parte ejecutante son los decretos 4975 y 4976 de 2009, mediante los cuales se declaró el Estado de Emergencia Social y se permitió a las entidades territoriales cancelar dentro de un término de 30 días el saldo de los contratos de aseguramiento resultantes de la liquidación de los mismos, a favor de las EPS´S, respectivamente. En este último decreto, como ya se indicó, también se concedió un término de dos meses para liquidar los contratos de aseguramiento que a la fecha de expedición de la norma - 23 de diciembre de 2009- no se habían liquidado y cancelar los saldos que se derivaran de los mismos. Adicionalmente, dispuso que el término caducidad de las acciones que resultaran de tal liquidación, se contaría desde la fecha de la liquidación. No obstante, los decretos en mención fueron declarados inexequibles mediante sentencias del 16 de abril de 2010.

Lo que alega la parte ejecutante es que las normas referidas sí son aplicables al caso concreto, porque la sentencia de constitucionalidad fue proferida el mismo día en que se presentó la demanda; sus efectos fueron diferidos y la ejecutoria de la misma no ocurrió sino tres días después de su notificación. Sin embargo, para esta Corporación,

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

esos decretos no son aplicables, no por su inconstitucionalidad, sino porque no se ajustan al fundamento fáctico, como se explica a continuación.

En relación con los efectos de las sentencias de constitucionalidad, es claro que los mismos no se aplican desde la ejecutoria de las providencias, como lo afirma en uno de sus argumentos la parte ejecutante, sino desde el día siguiente en que la decisión fue adoptada, es decir, al día siguiente de la fecha de la sentencia, tal y como se indicó en el acápite normativo, luego, si la sentencia se profirió el 16 de abril de 2010, los efectos comenzaron a surtirse desde el 17 de abril de 2010. Como la demanda fue presentada el 16 de abril de 2010, hasta esa fecha no podrían aplicarse los efectos de la sentencia que declaró la inexequibilidad de las normas.

A lo anterior también debe agregarse que aunque la sentencia C- 252 de 2010 estableció la inexequibilidad diferida, lo cierto es que esta solo aplicaba a los decretos que establecían fuentes tributarias, lo cual determinaría la Corte en la sentencia que resolviera la inexequibilidad de cada uno de ellos; empero, en la sentencia C- 254 de 2010, que definió la inexequibilidad del Decreto 4976 de 2010, se anotó de manera expresa que ***"este decreto legislativo no regula lo referente a fuente tributaria de financiación alguna, que fundamente el diferimiento de los efectos de inexequibilidad".***

A pesar de lo anterior, tal situación no influye en el conteo de caducidad de la acción ejecutiva en el presente asunto, pues los contratos 101, 121 y 581 fueron liquidados el 1 de abril y 1 de mayo de 2003, por ende, la caducidad de la acción ejecutiva ocurrió en el año 2008, mientras que el Decreto 4976 fue proferido el 23 de diciembre de 2009, esto es, cuando ya había ocurrido la caducidad, y si bien el art. 2 de dicho decreto ordenó a las entidades territoriales realizar el pago de los valores adeudados de liquidaciones realizadas con anterioridad a la expedición de la norma, lo cierto es que el conteo de caducidad de las acciones legales que la entidad ejecutante podía instaurar no fue suspendido en ningún momento por dicha disposición, ni tampoco se puede inferir de la norma que los términos de las acciones se revivían con dicha norma.

Ahora, el conteo de los términos de caducidad que establece el art. 5 del mentado decreto legislativo, solo es aplicable para aquellos contratos que se liquidaron en virtud de dicha norma, no para aquellos que antes de su expedición ya se encontraban liquidados, pues así se dispuso en este instrumento normativo.

En ese orden, este Tribunal considera que la decisión del *a quo* fue acertada, pues corresponde al juez, como director del proceso, realizar el saneamiento del proceso en cada una de las etapas y garantizar que las sumas por las cuales se ejecute a una entidad, efectivamente estén contenidas en obligaciones claras, expresas y exigibles. Así las cosas, se confirmará la decisión de primera instancia.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Segunda de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- Confirmar el auto apelado, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- Devolver el expediente al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto, para lo de su cargo, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de fecha

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

Ausente con incapacidad
PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
- Sala Unitaria-

Pasto, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **52-001-33-33-007-2019-00125-01 (10155)**
Medio de control: **Reparación Directa**
Demandantes: **Leonardo Grijalva y otros**
Demandado: **Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional**
Providencia: **Fija fecha para audiencia de conciliación**

El pasado 30 de julio Secretaría dio cuenta del presente asunto al Despacho, informando que en esa misma calenda las partes elevaron la siguiente solicitud:

"(…) solicitamos fijar fecha y hora para llevar a cabo audiencia de conciliación, ajustándola a los parámetros autorizados por el Comité de Conciliaciones del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, según acta de fecha 18 de marzo de 2020, la cual ya obra en el expediente"

Así las cosas, en virtud del informe secretarial que antecede y atendiendo la solicitud presentada por las partes, el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Unitaria fijará como fecha para llevar a cabo la audiencia de conciliación el día jueves dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), a las 09:00 a.m.

Se advierte, además, a las partes que podrán consultar el proceso de la referencia y acceder al mismo de manera virtual, para lo cual podrán remitir la solicitud respectiva al correo electrónico oficial de este Despacho[1].

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Unitaria

RESUELVE:

PRIMERO.- Fijar el día jueves dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), a las 09:00 a. m.

Por secretaría se librarán las citaciones correspondientes a las direcciones de correo electrónico que consten en el expediente.

SEGUNDO.- La audiencia se llevará a cabo a través de la plataforma LifeSize, para lo cual las partes deberán conectarse diez (10) minutos antes de la hora fijada, a fin de verificar el funcionamiento técnico de los dispositivos. El link para conectarse a la audiencia es el siguiente: https://call.lifesizecloud.com/10412047. Éste se remitirá a los correos electrónicos que constan en la demanda y en las respectivas contestaciones, así como al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

[1] des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
- Sala Unitaria-

En el evento que exista un cambio en los correos electrónicos, las partes deberán informarlo hasta dos días antes de la realización de la audiencia inicial, mediante mensaje de datos al correo electrónico des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co.

TERCERO. – Los documentos o medios de prueba que deban ser incorporados al expediente o presentados en la audiencia, deberán aportarse en **formato PDF** y se remitirán una hora antes de la realización de la misma, a los correos electrónicos des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co o dgoyesc@cendoj.ramajudicial.gov.co[2], a fin de brindar mayor diligencia a la audiencia.

Los poderes especiales o las sustituciones deberán enviarse mediante mensaje de datos a los siguientes correos electrónicos des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co o dgoyesc@cendoj.ramajudicial.gov.co, en los términos del artículo 5 del Decreto 806 de 2020. Para mayor agilidad en el desarrollo de la audiencia, se ruega a las partes que los poderes especiales o las sustituciones sean remitidos al menos con una hora de anticipación a los correos electrónicos enunciados, en formato PDF. Todos los archivos que se remitan por correo electrónico deben identificarse con el número completo de radicado que corresponde al proceso.

CUARTO. – Para el desarrollo de la audiencia virtual, las partes deberán contar con un equipo de cómputo, tableta, móvil o cualquier equipo electrónico que cuente con cámara y micrófono y permita la realización de videollamadas, a fin de que sea posible la participación virtual y simultánea dentro de la audiencia. Y si es del caso con un equipo de cómputo o móvil adicional en caso de que el primero presente fallas técnicas. Asimismo, deberán asegurarse de contar con una buena conexión a internet, para lo cual se recomienda ubicarse cerca al router o dispositivo emisor de la señal.

Adicionalmente, las partes deberán tener a mano sus documentos personales de identificación y la tarjeta profesional (para el caso de los apoderados judiciales), para que sean exhibidos al momento en que la magistrada lo solicite.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

[2] Los documentos que se envíen a este último correo deben relacionarse exclusivamente con la audiencia de conciliación. Cualquier documento e información diferente **no** se tendrá en cuenta.