



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
LISTADO DE ESTADOS**

**MAGISTRADO PONENTE Dr. ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

**ESTADOS 13 DE ENERO DE 2021 – SISTEMA ORAL**

<b>RADICACIÓN</b>	<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>PARTES</b>	<b>CLASE DE PROVIDENCIA/AUTO</b>	<b>FECHA DEL AUTO</b>
2020-01120	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DEMANDANTE: GUILLERMO EMILIO ORTIZ - DEMANDADA: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN	PROVIDENCIA QUE RESUELVE MEDIDA CAUTELAR	18 DE DICIEMBRE DE 2020
2013-00262	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DEMANDANTE: LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN - DEMANDADA: EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E.	PROVIDENCIA QUE DECIDE CONCILIACIÓN JUDICIAL	18 DE NOVIEMBRE DE 2020
2013-00262	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DEMANDANTE: LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN DEMANDADA: EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E.	PROVIDENCIA QUE RESUELVE IMPEDIMENTO	02 DE DICIEMBRE DE 2020
2019-00400	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DEMANDANTE: NUBIA VIRGILIA ANGULO BOLAÑOS - DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP	PROVIDENCIA QUE EMITE PRONUNCIAMIENTO SOBRE EXCEPCIONES PREVIAS	18 DE DICIEMBRE DE 2020
2015-00187 (9548)	REPARACIÓN DIRECTA	DEMANDANTE: DIGNA BEATRIZ DÍAZ Y OTROS - DEMANDADO: NACIÓN –FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN –RAMA JUDICIAL	PROVIDENCIA QUE RECHAZA RECURSO DE APELACIÓN POR EXTEMPORÁNEO.	18 DE DICIEMBRE DE 2020



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
LISTADO DE ESTADOS**

**MAGISTRADO PONENTE Dr. ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

**ESTADOS 13 DE ENERO DE 2021 – SISTEMA ORAL**

2020-01027	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL LESIVIDAD	DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –U.G.P.P. - DEMANDADA: MARIA MAGNOLIA LASSO GÓMEZ	PROVIDENCIA QUE RESUELVE MEDIDA CAUTELAR	28 DE OCTUBRE DE 2020
2020-01093	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL	DEMANDANTE: CARMEN EDILIA ROJAS LÓPEZ Y OTROS - DEMANDADO: NACIÓN –FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	PROVIDENCIA QUE ACEPTA IMPEDIMENTO	11 DE NOVIEMBRE DE 2020
2018-0104-(9035)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL	DEMANDANTE: KEVIN DAVID SERRATO PUERTA y OTROS - DEMANDADA: NACIÓN–MINISTERIO DE DEFENSA–EJERCITO NACIONAL	PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN	25 DE NOVIEMBRE DE 2020
2018-00176-(7361)	EJECUTIVO CONTRACTUAL	DEMANDANTE: GLORIA MARINA ROMO PANTOJA - DEMANDADO: HOSPITAL DE RICAURTE E.S.E.	PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN	25 DE NOVIEMBRE DE 2020
2020-00005-(9008)	EJECUTIVO CONTRACTUAL	DEMANDANTE: MATILDE ÁLVAREZ HERRERA DEMANDADO: NACIÓN–MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL	PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN	25 DE NOVIEMBRE DE 2020
2020-00098-(9391)	EJECUTIVO CONTRACTUAL	DEMANDANTE: MARIA ALEJANDRA VALENCIA VITERI DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO	PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN	09 DE DICIEMBRE DE 2020



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
LISTADO DE ESTADOS**

**MAGISTRADO PONENTE Dr. ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

**ESTADOS 13 DE ENERO DE 2021 – SISTEMA ORAL**

2019-00226- (9152)	NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DEMANDANTE: GENERAL MOTORS S.A. “GM COLMOTORES” – DEMANDADO :DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES –DIAN	PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN	09 DE DICIEMBRE DE 2020
2020-00972	ACCIÓN POPULAR	DEMANDANTE: PROCURADORA 96 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE PASTO DEMANDADOS: NACIÓN –U.A.E. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, EL MUNICIPIO DE PASTO, EL MUNICIPIO DE LA FLORIDA Y EL MUNICIPIO DE NARIÑO	AUTO FIJA FECHA Y HORA AUDIENCIA PACTO DE CUMPLIMIENTO	12 DE ENERO DE 2020

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201 DEL C.P.A.C.A. SE NOTIFICA ESTAS PROVIDENCIAS HOY 13 DE ENERO DE 2021.

  
**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ**  
 Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

**En las páginas subsiguientes encuentra los autos notificados el día de hoy.**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52001-23-33-000-2020 - 1120-00  
**DEMANDANTE:** GUILLERMO EMILIO ORTIZ  
**DEMANDADA:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES - DIAN

**PROVIDENCIA QUE RESUELVE MEDIDA CAUTELAR**

De conformidad con el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a esta Corporación decidir sobre la procedencia de la medida cautelar, formulada por el apoderado judicial de la parte demandante, visible a folio 3 del cuaderno principal, a través del cual solicita:

“(...)

**PRIMERO:** respetuosamente solicito al Despacho del señor Juez ordene la **SUSPENSION PROVISIONAL** de los efectos de los actos administrativos demandados proferidos en el expediente DP-2019-2019-01020:

a.- Acta de aprehensión y decomiso directo n° 0648 del 14/02/2019, proferida por funcionarios de la División de Gestión de Control Operativo de la DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES, por la cual se declara el decomiso de un tracto camión de placas TEK-240 y del remolque de placa R- 64421, por presunta infracción de aduanas contempladas en los numerales 2, 43 y 49 del artículo 150 del Decreto 349 de 2018.

b.- Resolución n°1-37-000-201-2018-601-000750 del 9 de septiembre de 2019, proferida por el Director Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales por la cual se resuelve el recurso de reconsideración y se confirma el decomiso anterior.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y con la finalidad de impedir que se ocasionen mayores daños al demandante y mayores erogaciones en caso de condena a la entidad demandada, se solicita ordenar la entrega provisional del tracto camión de la placa TEK-240 y del remolque de placa R-64421 incautados a su propietario o demandante quien ya acreditó su propiedad, en cuya diligencia de entrega se comprometerá como garantía a no enajenar ni entregarlo a terceros a ningún título, cuya medida será inscrita ante la respectiva oficina de registro de automotores, y además se compromete a realizar la entrega del bien en caso de no

*prosperar la presente demanda.*

## I.- ANTECEDENTES

1.- Mediante providencia de 20 de noviembre de 2020, se admitió la demanda, por cumplir con los requisitos que la ley dispone para imprimir su trámite procesal. (numeral 04 expediente digital).

2.- En la misma fecha, el Despacho profirió auto ordenando correr traslado de la solicitud de medida cautelar a la parte demandada por un término de 5 días, contados a partir de su notificación, que fue surtida el veintitrés (23) de noviembre de 2020. (numeral 05 expediente digital).

4.- Por medio de nota secretarial fechada el 07 de diciembre de 2020, visible en folio 123 del cuaderno de medidas cautelares, se informó que la parte demandada **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN**, recorrió traslado de la medida cautelar. (numeral 11 expediente digital), en los siguientes términos:

(...)

*Teniendo en cuenta la normatividad aplicable a la materia, claramente se observa que para que sea procedente la cautela, cuando se pretende de la nulidad de un acto administrativo y el restablecimiento de un derecho se requiere:*

**A). Que el acto demandado se encuentre en contravía de las normas del ordenamiento superior que el demandante invoque como violadas,**

*Como se observa en el expediente DP 2019 2019 01020, los actos administrativos contenidos en el Acta de Aprehensión, Reconocimiento Avaluó y Decomiso Directo No. 0648 del 14 de febrero de 2019 y en la Resolución No. 1-37-000-201-2018-601-000750 del 09 de septiembre de 2019, se refieren al decomiso directo de mercancía consistente en 92.500 cajetillas de cigarrillos marca Silver Elephant, el tracto camión de placas TEK-240, marca internacional, línea 9400, modelo 2012 color vino tinto, motor No. 79516230, chasis SHSCNAPT1CN051658 y el semirremolque marca tecnitrailers modelo 2011, placa R64421, línea SMEST.*

*La medida se tomó en atención a la configuración de las causales de aprehensión y decomiso establecidas en los numerales 2, 43 y 49 del artículo 550 del Decreto 390 de 2016, modificado por el artículo 150 del Decreto 349 de 2018 y que se tipifican de la siguiente manera:*

*Artículo 550. Causales de aprehensión y decomiso de mercancías. Dará lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:*

*2. Cuando se trate de mercancías de procedencia extranjera que no estén amparadas por uno de los documentos exigidos por la regulación aduanera vigente.*

(...)

*43. Cuando en desarrollo del control posterior se encuentre que la mercancía no cuenta con las etiquetas requeridas en los reglamentos técnicos, o con los rotulados, estampillas, leyendas o sellos determinados en las disposiciones legales vigentes, o cuando tales etiquetas, rotulados, estampillas, leyendas o sellos no cumplan con los requisitos exigidos en las normas vigentes, o los mismos presenten evidencia de adulteración o falsificación de conformidad con la regulación aduanera*

vigente.

49. El medio de transporte en el que se haya encontrado mercancía objeto de aprehensión por causales previstas en la regulación aduanera será igualmente objeto de esta aprehensión y decomiso, de conformidad con estas mismas causales y conforme a los procedimientos previstos por la regulación aduanera vigente, siempre que la cuantía de las mercancías permitan la adecuación de la conducta al delito de contrabando o contrabando de hidrocarburos; o cuando el medio de transporte ha sido especialmente construido, adaptado, modificado o adecuado de alguna manera con el propósito de ocultar mercancías.

Así las cosas, la medida obedeció a que, en primer lugar, se encontró la mercancía consistente en cigarrillos de procedencia extranjera, sin estar amparada por uno de los documentos exigidos por la regulación aduanera vigente, por lo cual era aplicable la causal 2 del artículo 550 del Decreto 390 de 2016 modificado por el artículo 150 del Decreto 349 de 2018.

En segundo lugar, cabe anotar que dicha mercancía no cumplía las disposiciones sobre etiquetado que le eran exigibles.

(...)

**B) Que se encuentre acreditado de manera sumaria la existencia de los perjuicios que se reclaman.**

(...)

Al respecto, podría pensarse que privar al demandante del vehículo decomisado, es un perjuicio en sí mismo, sin embargo, es dable recordar que el decomiso de mercancías, es una consecuencia jurídica del ingreso y permanencia de las mismas al territorio nacional, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulan esta materia y constituye un mecanismo que garantiza el cumplimiento de la obligación aduanera, en la medida que por su naturaleza, protege el orden económico nacional, al productor colombiano, al comerciante formal. Promueve la igualdad de oportunidades para los sujetos del comercio exterior y la sostenibilidad del Estado Colombiano.

Se puede advertir que el demandante, solicitó la suspensión de los actos administrativos demandados sin una finalidad clara, pues alega que con la medida se busca impedir que se le ocasione mayores perjuicios, pero no brinda una explicación al respecto, por lo que a todas luces no se avizora que exista una consecuencia nefasta que surja con la no suspensión de los actos, es decir, se necesitaba sustentar la consecuencia de no decretar la medida.

(...)

**C) Que la medida sea necesaria para proteger o garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.**

Decretar la medida, que pretende la entrega de la mercancía bajo pretexto de suspender los efectos de los actos acusados, por el contrario, dejaría desprotegido en gran medida el objeto del proceso y en nada aporta a efectividad de la sentencia, pues en caso de condena de la entidad demandada, la devolución de la mercancía y/o el pago de perjuicios, deberá hacerlo de todos modos, sin que sea necesaria para ello la entrega provisional de la mercancía decomisada, con los riesgos que ello implica.

(...)

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la solicitud de medida cautelar, previas las siguientes:

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1.- DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

La Ley 1437 de 2011, varió ostensiblemente las normas procedimentales en relación con el tema de las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo, dejando a un lado aquella univocidad de la suspensión provisional, para ampliar el espectro de medidas que se pueden solicitar, decretar y practicar en este tipo de litigios. De tal manera, que el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto del decreto de medidas cautelares, indica que en los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será posible decretar las medidas cautelares que se estimen necesarias para proteger y garantizar, de forma provisional, el objeto del proceso y para que los efectos de la sentencia no se hagan nugatorios.

Indica la citada norma en su tenor literal:

**“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

(...)”

De igual forma, el artículo 230 del mismo cuerpo normativo, establece que las medidas cautelares pueden ser de contenido preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión, y que tales medidas sólo podrán ser decretadas cuando las mismas tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para lo cual se podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

**“1.- Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.**

**2.- Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.**

**3.- Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**

**4.- Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.**

**5.- Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.”**

En este sentido, la suspensión provisional del acto acusado está instituida como garantía del principio de legalidad que debe revestir toda actuación de la administración y, por su absoluta celeridad, no debe dejar duda en el juzgador sobre su procedencia.

No obstante, aunque el mismo código en el artículo 231 de manera expresa, cita unos requisitos para la procedencia de la suspensión provisional del acto acusado, y otros para las demás medidas cautelares; los mismos tienden a un análisis de ponderación de intereses; pero ello no hace nugatoria la posibilidad de aplicarlos al estudio de la petición de suspensión provisional, pues cabe recordar que la finalidad de la Ley 1437 de 2011, es la de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares, a efectos de propender por el reconocimiento y brindar seguridad a la tutela judicial efectiva o protección cautelar eficaz tanto de los derechos de quienes acuden a la jurisdicción como del interés general de la ciudadanía.

## **2. – EL CASO EN CONCRETO**

Como se expresó anteriormente, en el caso objeto de estudio la parte demandante, solicita a título de medida cautelar la suspensión provisional de los actos administrativos por los cuales se declara el decomiso de un tracto camión, por presunta infracción de aduanas contempladas en los numerales 2, 43 y 49 del artículo 150 del Decreto 349 de 2018, y el acto administrativo por la cual se resuelve el recurso de reconsideración y se confirma el decomiso anterior, proferidos por funcionarios de la División de Gestión de Control Operativo de la DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES.

Como consecuencia de lo anterior y con la finalidad de impedir que se ocasionen mayores daños al demandante y mayores erogaciones en caso de condena a la entidad demandada, solicita ordenar la entrega provisional del vehículo incautado.

Así las cosas, resulta apenas evidente que la solicitud se encuentra en directa y necesaria relación con las pretensiones de la demanda que persiguen la declaración de nulidad de los actos administrativos que ordenaron el decomiso del vehículo automotor por presunta infracción de aduanas contempladas en los numerales 2, 43 y 49 del artículo 150 del Decreto 349 de 2018, a título de restablecimiento del derecho, tal como lo exige el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cual, en principio, haría viable el decreto de la medida solicitada.

Sin embargo, resulta pertinente y necesario hacer verificación de los demás requisitos.

En ese orden de ideas, se encuentra en el artículo 231 del Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo los requisitos a revisar, así:

**“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”

Ahora bien, se hace preciso señalar que, con fundamento en la ley y en la jurisprudencia, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad de los mismos, en los eventos en que éstos infrinjan normas superiores, de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una comparación entre el acto administrativo y las normas superiores en las que debía fundarse, así como de una valoración de las pruebas aportadas que le permitan concluir al Juez que existe una contradicción entre tales normas, de conformidad con los requisitos señalados en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas y tras realizar un contraste entre los actos administrativos demandados, que se pretenden ahora suspender provisionalmente, y las normas enunciadas en el escrito de solicitud de las medidas cautelares, estima el Tribunal que no se presenta una violación evidente de las mismas que amerite el decreto de la medida de suspensión solicitada, pues lo argumentado por la parte actora respecto a las presuntas irregularidades en el procedimiento para dar aplicación a las causales de aprehensión y decomiso, es, precisamente, objeto del debate probatorio y demás alegaciones que se suscitarán dentro del proceso. Se requerirá, entonces, un análisis de fondo realizado a partir de las mencionadas actuaciones para determinar si efectivamente las pretensiones de la demanda están llamadas o no a prosperar.

En síntesis, la discusión que plantea el demandante, implica para el Tribunal efectuar una consideración más elaborada, que el simple cotejo del acto acusado con las normas presuntamente trasgredidas y el análisis de las pruebas aportadas y de las que se requiera decreto para lograr el esclarecimiento de los hechos, razón

por la cual su estudio deberá realizarse de manera concienzuda al momento de dirimirse la controversia.

A partir de lo anterior, considera el Tribunal, que no es dable en esta oportunidad la adopción de la medida cautelar impetrada, por cuanto no se encuentra visibilizado con claridad absoluta que los actos administrativos, objeto de reproche contravengan de manera evidente y prima facie el ordenamiento jurídico.

No sobra advertir que la decisión adoptada en la presente solicitud, no induce ni significa que la decisión que resuelva el fondo de la controversia será direccionada en el mismo sentido, pues al momento de proferirse la correspondiente providencia habrán de valorarse cada una de las pruebas obrantes en el proceso y sólo con base en ellas, podrá adoptarse una decisión definitiva que ponga fin a la controversia propuesta.

En síntesis se tendría que decir que la argumentación esgrimida por el demandante no es contundente por el momento; toda vez no esboza un sustento jurídico aceptable para controvertir los actos administrativos cuestionados, pues su base la centra en el decomiso del vehículo automotor que le ocasiona perjuicios económicos y ello es razonable; pero la medida que adoptó la parte demandada es complementaria con el reproche a las mercancías que de manera irregular transportaba el vehículo; es decir, es una consecuencia de la inobservancia detectada la cual jurídicamente no la refuta la parte demandante.

El Tribunal comparte los argumentos expuestos por la parte demandada al descender el traslado de la medida cautelar. Se denegará la solicitud impetrada.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DENARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión.

## RESUELVE

**PRIMERO.- DENEGAR** la medida cautelar solicitada por el señor apoderado judicial del señor **GUILLERMO EMILIO ORTIZ** por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

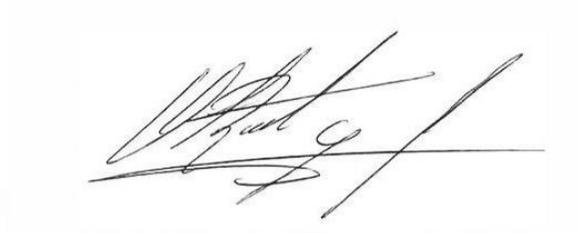
**SEGUNDO.-** En firme esta providencia el proceso continuará en su etapa procesal correspondiente

**TERCERO.- RECONOCER** personería adjetiva a la señora Abogada **MAIRA CECILIA ORTEGA LÓPEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 27.090.003 de Pasto (N) y tarjeta profesional No. 119.812 del C. S. de la J. como apoderada judicial de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL – DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN**, en los términos y para los efectos del memorial poder conferido en legal forma.

## CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia estudiada y aprobada en Sala Unitaria de Decisión virtual de la fecha

AUTO QUE RESUELVE MEDIDA CAUTELAR  
GUILLERMO EMILIO ORTIZ Vs. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN  
Radicación N°52001-23-33-000-2020 1120 -00



**ALVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
**Magistrado**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**RADICACIÓN: 52001-33-33-001-2020-1093-00**  
**DEMANDANTE: CARMEN EDILIA ROJAS LOPEZ Y OTROS**  
**DEMANDADO: NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION**  
**ASUNTO: IMPEDIMENTO**

**PROVIDENCIA QUE ACEPTA IMPEDIMENTO**

Vista la constancia secretarial que antecede, procede la Sala Primera de Decisión, a pronunciarse sobre la manifestación de impedimento presentado por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Pasto (N), que a su vez genera impedimento respecto de todos los Jueces Administrativos del Circuito, dentro del asunto de la referencia.

**ANTECEDENTES**

1.- Mediante proveído de fecha 23 de octubre de 2020,<sup>1</sup> el Juez Primero Administrativo del Circuito de Pasto (N), se declaró impedido para conocer del presente asunto, al considerar configurada la causal 1º del artículo 141 del C.G.P., y los artículos 130 y 131 del C.P.A.C.A., es decir la existencia de un interés directo, al menos indirecto, en el asunto objeto de estudio, y el abarcamiento del impedimento a todos los jueces del circuito, respectivamente; que fue sustentado de la siguiente manera:

"(...)

*De conformidad con lo establecido en los artículos 130 y 131 de la Ley 1437 de 2011, por medio del presente escrito, comedidamente, les manifiesto que estoy impedido para conocer del asunto de la referencia porque me encuentro incurso dentro de la causal de impedimento descrita en el artículo 141 numeral 1 del Código General del Proceso, pues tengo interés directo en las resultas del proceso de la referencia, dado que la demandante pretende que la bonificación judicial contenida en el Decreto 382 de 2013, sea tenida en cuenta como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales; pretensión que con idéntico sentido he reclamado ante la Rama Judicial.*

---

<sup>1</sup> Expediente Digital n° 47

*En armonía con lo dispuesto en el artículo 131-2 de la Ley 1437 del 2011, considero que los Jueces administrativos de este Circuito también se encuentran comprendidos dentro de la misma causal de impedimento para conocer del presente asunto, puesto que existe un evidente interés directo de todos mis colegas en que esa bonificación sea considerado un factor salarial.*

*Por consiguiente, con el fin de no afectar la imparcialidad judicial de esta causa, solicito al Honorable Tribunal resuelva el presente impedimento en que nos encontramos incurso los Jueces de Pasto. (...)"*

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para resolver, sea lo primero tener en cuenta lo previsto en el Art. 131 del C.P.A.C.A., respecto al trámite del impedimento.

**"Artículo 131. Trámite de los impedimentos.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

**1.-** El juez administrativo en quien concurra alguna de las causales de que trata el artículo anterior deberá declararse impedido cuando advierta su existencia, expresando los hechos en que se fundamenta, en escrito dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado y, de aceptarla, asumirá el conocimiento del asunto; si no, lo devolverá para que aquel continúe con el trámite. Si se trata de juez único, ordenará remitir el expediente al correspondiente tribunal para que decida si el impedimento es fundado, caso en el cual designará el juez ad hoc que lo reemplace. En caso contrario, devolverá el expediente para que el mismo juez continúe con el asunto.

**2.-** 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."

Ahora bien, respecto a las causales de impedimento y recusación, el mismo código previo además de las señaladas en su artículo 130, las previstas en el artículo 141 del C.G.P. Tales causales, tienen como finalidad asegurar la imparcialidad que debe existir en toda actuación judicial y garantizar a las partes la objetividad que se le imprimirá a las decisiones que se adopten en relación con sus pretensiones, con miras a obtener una recta e imparcial administración de justicia.

Revisado el expediente de la referencia, se advierte que el Juez Primero Administrativo del Circuito de Pasto (N), invoca una causal de recusación a saber:

"Art. **141** C.G.P.- Causales de recusación

(...) 1.- **Tener el juez**, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, **interés directo o indirecto en el proceso.**

La anterior asignación con fundamento en la causal invocada, recae no solo al caso particular del Juez, sino también, a la luz del numeral 2 del artículo 131 del C.P.A.C.A., respecto de todos los Jueces Administrativos, disposición que contempla lo siguiente:

**"Artículo 131 Tramite de Impedimento.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

**"1.-** El juez administrativo en quien concurra alguna de las causales de que trata el artículo anterior deberá declararse impedido cuando advierta su existencia, expresando los hechos en que se fundamenta, en escrito dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado y, de aceptarla, asumirá el conocimiento del asunto; si no, lo devolverá para que aquel continúe con el trámite. Si se trata de juez único, ordenará remitir el expediente al correspondiente tribunal para que decida si el impedimento es fundado, caso en el cual designará el juez ad hoc que lo reemplace. En caso contrario, devolverá el expediente para que el mismo juez continúe con el asunto.

**2.-** 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 lo expuesto, y teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda, se dirigen a la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial y consiguiente a ello la reliquidación y pago de retroactivo de los montos que debieron cancelarse por tal concepto, lo cual aplica tanto para los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial. Así las cosas, se considera que puede verse afectada la imparcialidad que debe observarse en toda actuación judicial y garantizar a las partes la objetividad de al momento de proferir la decisión que ponga fin al proceso, habida cuenta que ostentan la calidad y vínculo ante la Fiscalía General de la Nación y en esta medida gozaría de la inclusión de dicho factor salarial, que sirve de sustento de las reclamaciones de la demanda. Así mismo, se debe señalar que idénticas reflexiones caben frente a los demás Jueces Administrativos del Circuito de Pasto y Mocoa, razón por la cual, se aceptará el impedimento formulado en los términos señalados, es decir frente a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Nariño y Putumayo.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión del Sistema Oral,

## RESUELVE

**PRIMERO: ACEPTAR** el impedimento en que incurren los Jueces Administrativos del Circuito de Nariño y Putumayo. En consecuencia, separarlos del conocimiento del presente asunto.

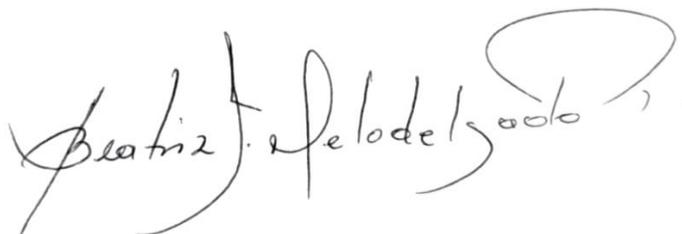
**SEGUNDO:** Ejecutoriada la presente providencia, se remitirá el asunto a Presidencia del H. Tribunal Administrativo de Nariño, para que se designe Conjuez para el conocimiento del asunto de la referencia, en los términos previstos en el Art. 131 del C.P.A.C.A.

**TERCERO:** Oportunamente remítase el asunto, previa anotación en los libros radicadores, como en el programa informático Justicia XXI.

PROVIDENCIA QUE ACEPTA IMPEDIMENTO  
CARMEN EDILIA ROJAS y OTROS Vs. NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION  
RADICACIÓN No. 52001-33-33-001-2020-1093-00

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**RADICACIÓN: 52001-23-33-000-2013-0262-00**  
**DEMANDANTE: LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN**  
**DEMANDADA: EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO**  
**SALUD E.S.E.**

**PROVIDENCIA QUE DECIDE CONCILIACIÓN JUDICIAL**

De conformidad con el artículo 43 de la Ley 640 de 2001, corresponde a ésta Corporación decidir sobre la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio llevado a cabo en audiencia de conciliación de fecha 13 de noviembre de 2020, celebrado entre la señora **LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN**, representada legalmente por su apoderado judicial y la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E.**

**I.- ANTECEDENTES**

**1.-** La señora **LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN**, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E.**

**2.-** Con fecha 18 de diciembre de 2018, este Tribunal profirió sentencia condenatoria contra la parte demandada, es decir se accedió a las pretensiones de la demanda.

**3.-** La parte demandada no conforme con la decisión, interpuso recurso de apelación, y para proceder a concederlo este Tribunal convocó a la audiencia de conciliación de que trata el artículo 192 inciso 4 del C.P.A.C.A., y dentro de la misma y previas suspensiones y reprogramaciones, las partes intervinientes llegaron a un acuerdo conciliatorio consistente en que la entidad demandada, "La **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E.**", cancelará en la ciudad de San Juan de Pasto, la suma de treinta y tres millones de pesos moneda legal colombiana (\$33.000. 000.oo) en favor de la señora **LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN**, identificada con la cédula de ciudadanía n°. 5.349.407 de San Francisco, valor dentro del cual se incluye lo

decidido en la sentencia judicial proferida por esta Corporación, previa la aprobación de la conciliación por el Tribunal Administrativo de Nariño y la presentación en la respectiva fecha, la correspondiente cuenta de cobro para que se cancele en su totalidad la suma acordada, una vez se surta el trámite administrativo legal correspondiente”.

8.- Siendo así y una vez que las partes acogieron la fórmula conciliatoria propuesta, se dispuso someter a consideración de la Sala Primera de Decisión del H. Tribunal Administrativo de Nariño para lo de su cargo.

9.- No observándose causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida se entra a decidir sobre la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio, previas las siguientes:

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1.- COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Nariño al tenor de lo dispuesto en los artículos 73 de la Ley 446 de 1998, 43 y siguientes de la Ley 640 de 2001 y 152 de la Ley 1437 de 2011, es competente para conocer y decidir la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes en el asunto de la referencia.

### 2.- TEMA PRINCIPAL

Conciliación judicial frente a derechos laborales reconocidos en decisión judicial.

### 3.- PROBLEMA JURÍDICO PRINCIPAL

¿Se reúnen los presupuestos procesales y materiales para la aprobación del acuerdo conciliatorio celebrado entre la señora **LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN** y la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E.**, llevado a cabo el día trece (13) de noviembre de 2020, en curso de la audiencia de conciliación de que trata el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 con el cual se satisfacen las decisiones consagradas en fallo judicial condenatorio?

### 4.- EL CASO SUB – EXAMINE

Para definir si la conciliación objeto de estudio, reúne los requisitos de ley para su aprobación o improbación, se hace necesario analizar los requisitos para la aprobación de las conciliaciones judiciales en materia de lo contencioso administrativo a partir del artículo 43 de la Ley 640 del 2001 y de la jurisprudencia del Consejo de Estado que al respecto menciona lo siguiente:

*“El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado por la Ley 446 de 1998, artículo 70, establece que las personas jurídicas de derecho público a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con ocasión de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual previstas en el Código Contencioso Administrativo.*

*Para que el juez pueda aprobar el acuerdo al que lleguen las partes, es necesario verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

**1. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción (art. 61 ley 23 de 1.991, modificado por el art. 81 ley 446 de 1.998).**

**2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59 ley 23 de 1991 y 70 ley 446 de 1.998).**

**3. Que las partes estén debidamente representadas y que tengan capacidad para conciliar y,**

**4. Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (art. 65 A ley 23 de 1.991 y art. 73 ley 446 de 1998).”<sup>1</sup>**

En este orden de ideas, la Sala encuentra que se han cumplido los requisitos necesarios para la aprobación del acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes dentro del proceso de la referencia, toda vez que:

**1.- AUTORIDAD COMPETENTE:** El acuerdo ha sido celebrado ante el Magistrado ponente, quien es el director del actual proceso judicial objeto de litigio y se encuentra revestido y facultado legalmente por el numeral 8° del artículo 180 del C.P.A.C.A. y 43 de la Ley 640 de 2001, para conciliar judicialmente e incluso proponer fórmulas conciliatorias; es decir el acta contentiva del acuerdo conciliatorio ha sido emitida por la autoridad competente.

**2.- CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL:** Por otra parte, se tiene que, para el caso en estudio, y atendiendo al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido, frente al mismo no ha operado el fenómeno de la caducidad, aspecto este que también fue analizado al momento de admitir la demanda.

**3.- DISPONIBILIDAD DE DERECHOS:** Frente a la disponibilidad de los derechos conciliados, la Sala considera que se trata de aquellos derechos ciertos y discutibles, pues si bien la temática de fondo estudiada en el presente proceso es la referente a un contrato realidad, que lleva implícito el tema pensional, como bien lo manifestaron las partes en el acuerdo conciliatorio y de cara a lo decidido por este Tribunal en la sentencia respectiva, lo que se ordenó fue *el reembolso de los aportes realizados por la señora LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN, al Sistema General de Seguridad Social pero solo en el porcentaje que legalmente le corresponde a la entidad*, es decir se trata de un derecho disponible y por ende susceptible de conciliarse por cuanto no se está afectando su derecho pensional.

Lo anterior, toda vez que la señora **LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN**, fue vinculada mediante contrato de prestación de servicios y pagó en su totalidad los aportes por concepto de salud y pensiones, esto es, canceló sus propios aportes y la cuota parte que le correspondía cubrir al empleador, razón por la cual el acuerdo conciliatorio, se encamina a la devolución de los aportes que estaba a cargo de la entidad empleadora, convirtiéndose este en un derecho económico disponible conforme al principio de la autonomía de la voluntad.

De igual manera, las demás prestaciones sociales incluidas en el acuerdo conciliatorio y ordenadas en la sentencia judicial, se tratan de derechos de libre

---

<sup>1</sup>CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil siete (2007), Radicación No 05001-23-31-000-1996-01152-01(32516), Actor: MARÍA ESPERANZA MONCADA LONDOÑO Y OTROS.

disposición y no se está afectando ningún derecho patrimonial de la demandante que tenga la connotación de irrenunciable, imprescriptible e inalienable.

**4.-CAPACIDAD Y REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES:** En el mismo sentido, las partes dentro del proceso de la referencia, han actuado en la etapa de conciliación de que trata el artículo 92 de la Ley 1437 de 2011, por intermedio de sus apoderados judiciales de conformidad con los memoriales de poder debidamente otorgados al mandatario judicial de la parte demandante, y conforme a las instrucciones dadas por el Comité de Conciliación de la entidad demandada a su apoderada legal. Entendiéndose de esta manera, que los apoderados judiciales, contaban con la capacidad para actuar y llegar a un acuerdo conciliatorio en los términos antes mencionados, por contar con las facultades debidamente otorgadas para ello.

**5.- RESPALDO PROBATORIO:** Dentro del expediente, se ha logrado constatar según anexo 23 del expediente electrónico que la entidad demandada presentó formalmente el certificado expedido por el Comité de Conciliación, proponiendo fórmula de arreglo con los requerimientos hechos, misma que fue aceptada por la parte demandante en el acta de audiencia de conciliación de fecha 13 de noviembre de 2020 obrante anexo 27.

Por último, la Sala encuentra que el acuerdo conciliatorio, no resulta abiertamente lesivo para el patrimonio público, habida cuenta que el mismo por tener un contenido patrimonial es susceptible de conciliación, cuyo pago acordado no lesiona al erario del Estado, es decir, lo convenido no es violatorio de la ley, ni resulta lesivo para el patrimonio de la **E.S.E. PASTO SALUD**, afirmación que se hace con base en la certificación que obra en el anexo 23 del expediente, según la cual el Comité de Conciliación, determina presentar fórmula de arreglo mediante la suma de \$33.000.000, por concepto de prestaciones sociales incluido la devolución de aportes a seguridad social, que se reitera no resultan nocivos para el patrimonio público, más aún cuando se está conciliando por un monto inferior al 100% de lo ordenado en la sentencia judicial.

Lo anterior, a fin de determinar que el acuerdo conciliatorio, no va en contravía del ordenamiento jurídico, y por tanto se entiende ajustado a derecho, al cumplir con los requisitos exigidos por la ley que permiten dar viabilidad a la aprobación del mismo.

En ese orden de ideas, y una vez fueron analizados los requisitos legales aplicables al caso en concreto, la Sala concluye que se debe aprobar el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes dentro del proceso de la referencia.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión del Sistema Oral.

## RESUELVE

**PRIMERO. - APROBAR** el acuerdo conciliatorio suscrito entre la señora **LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN** y la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E.**, llevado a cabo en la audiencia de

conciliación de fecha 13 de noviembre de 2020 que se contrae a los siguientes términos:

***“La EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO SALUD E.S.E., cancelará en la ciudad de San Juan de Pasto, la suma de treinta y tres millones de pesos moneda legal colombiana (\$33.000. 000.00) en favor de la señora LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN, identificada con la cédula de ciudadanía nº. 5.349.407 de San Francisco, valor dentro del cual se incluye lo decidido en la sentencia judicial proferida por esta Corporación, previa la aprobación de la conciliación por el Tribunal Administrativo de Nariño y la presentación en la respectiva fecha, la correspondiente cuenta de cobro para que se cancele en su totalidad la suma acordada, una vez se surta el trámite administrativo legal correspondiente”.***

**SEGUNDO.** - La presente providencia constituye título ejecutivo en favor de la parte demandante para todos los efectos legales pertinentes.

**TERCERO.** - En firme esta providencia por secretaría de la Corporación compúlsese copias con las formalidades de ley a las partes interesadas para todos los fines legales pertinentes.

**CUARTO.** - **DECLARAR** terminado el proceso de la referencia por acuerdo conciliatorio llegado por las partes.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Providencia estudiada y aprobada en Sala de Decisión virtual de la fecha

**CON IMPEDIMENTO**  
**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52001-23-33-000-2013-0262-00  
**DEMANDANTE:** LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN  
**DEMANDADA:** EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO  
SALUD E.S.E.

**PROVIDENCIA QUE RESUELVE IMPEDIMENTO**

Revisado el expediente se procede a resolver la manifestación de impedimento, formulada por la H. señora Magistrada del Tribunal Administrativo de Nariño, Doctora **Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, dentro del asunto de la referencia.

**ANTECEDENTES**

1.- Con fecha 18 de noviembre de 2020, se registró proyecto de aprobación de acuerdo conciliatorio judicial, para que sea sometido a estudio de los integrantes de la Sala Primera de Decisión de esta Corporación.

2.- En 27 de noviembre de 2020, la H. Magistrada, Dra. **Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, se declaró impedida para conocer del asunto de la referencia, indicando que de conformidad con el numeral 3º del artículo 130 del C.P.A.C.A., se constituye una causal de impedimento o recusación a saber:

*“Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de los familiares del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en alguna de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o tercero interesado.”*

La H. Magistrada, señala que se encuentra incurso en la citada causal, por cuanto su hija, la abogada **Nohora Cristina Ceballos Melodelgado**, se desempeña como **Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario** en la **E.S.E. Pasto Salud**, y corresponde al nivel directivo.

Previo a resolver sobre el impedimento manifestado, la Sala formula las siguientes:

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Es preciso señalar que la norma invocada señala expresamente que la causal se estructura para los cargos de los **niveles directivo, asesor o ejecutivo**.

Ahora bien, el Decreto n°. 1083 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, aborda los niveles directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial y contempla los requisitos para los diferentes niveles, detallando claras diferencias en las funciones para cada uno de ellos.

**El nivel directivo**, comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, formulación de políticas institucionales, y de adaptación de planes, programas y proyectos.

**El nivel asesor**, agrupan los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de nivel directivo.

**El nivel ejecutivo**, comprende los empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades y áreas internas encargadas de ejecutar y desarrollar políticas, programas y proyectos de las entidades.

Lo anterior conlleva a concluir que la causal invocada por la señora Magistrada, se estructura en debida forma, pues se encuentra probado tanto el parentesco como el cargo ocupado por su hija en el nivel directivo, verificado con el organigrama de la entidad; es decir que el impedimento sí está llamado a declararse fundado.

### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión.

### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR** fundado el impedimento manifestado por la H. Magistrada Dra. **Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, y por ende separarla del conocimiento del asunto de la referencia.

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión virtual de la fecha

PROVIDENCIA QUE RESUELVE IMPEDIMENTO  
LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY VS PASTO SALUD E.S.E.  
RADICACIÓN NO. 52001-23-33-000-2013-0262-00



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
**Magistrado**



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
**Magistrado**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52001-23-33-000-2013-0262-00  
**DEMANDANTE:** LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY TULCÁN  
**DEMANDADA:** EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO PASTO  
SALUD E.S.E.

**PROVIDENCIA QUE RESUELVE IMPEDIMENTO**

Revisado el expediente se procede a resolver la manifestación de impedimento, formulada por la H. señora Magistrada del Tribunal Administrativo de Nariño, Doctora **Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, dentro del asunto de la referencia.

**ANTECEDENTES**

1.- Con fecha 18 de noviembre de 2020, se registró proyecto de aprobación de acuerdo conciliatorio judicial, para que sea sometido a estudio de los integrantes de la Sala Primera de Decisión de esta Corporación.

2.- En 27 de noviembre de 2020, la H. Magistrada, Dra. **Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, se declaró impedida para conocer del asunto de la referencia, indicando que de conformidad con el numeral 3º del artículo 130 del C.P.A.C.A., se constituye una causal de impedimento o recusación a saber:

*“Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de los familiares del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en alguna de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o tercero interesado.”*

La H. Magistrada, señala que se encuentra incurso en la citada causal, por cuanto su hija, la abogada **Nohora Cristina Ceballos Melodelgado**, se desempeña como **Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario** en la **E.S.E. Pasto Salud**, y corresponde al nivel directivo.

Previo a resolver sobre el impedimento manifestado, la Sala formula las siguientes:

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Es preciso señalar que la norma invocada señala expresamente que la causal se estructura para los cargos de los **niveles directivo, asesor o ejecutivo**.

Ahora bien, el Decreto n°. 1083 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, aborda los niveles directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial y contempla los requisitos para los diferentes niveles, detallando claras diferencias en las funciones para cada uno de ellos.

**El nivel directivo**, comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, formulación de políticas institucionales, y de adaptación de planes, programas y proyectos.

**El nivel asesor**, agrupan los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de nivel directivo.

**El nivel ejecutivo**, comprende los empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades y áreas internas encargadas de ejecutar y desarrollar políticas, programas y proyectos de las entidades.

Lo anterior conlleva a concluir que la causal invocada por la señora Magistrada, se estructura en debida forma, pues se encuentra probado tanto el parentesco como el cargo ocupado por su hija en el nivel directivo, verificado con el organigrama de la entidad; es decir que el impedimento sí está llamado a declararse fundado.

### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión.

### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR** fundado el impedimento manifestado por la H. Magistrada Dra. **Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, y por ende separarla del conocimiento del asunto de la referencia.

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión virtual de la fecha

PROVIDENCIA QUE RESUELVE IMPEDIMENTO  
LUCY DEL ROSARIO MATABANCHOY VS PASTO SALUD E.S.E.  
RADICACIÓN NO. 52001-23-33-000-2013-0262-00



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
**Magistrado**



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
**Magistrado**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>52001-23-33-000-2019-00400-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>NUBIA VIRGILIA ANGULO BOLAÑOS</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP</b>

**PROVIDENCIA QUE EMITE PRONUNCIAMIENTO SOBRE EXCEPCIONES PREVIAS**

De conformidad con el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, se hace necesario resolver antes de la fijación de la fecha y hora para la realización de audiencia inicial, lo relativo a las excepciones previas que se hayan propuesto dentro del presente asunto.

Se tiene que en escrito de contestación a la demanda el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP ha propuesto como excepción previa la prescripción en los siguientes términos:

*“De conformidad con lo establecido en el Decreto 1848 de 1969, artículo 102 las prestaciones sociales prescriben en el término de tres años contados a partir de la última petición desde que la obligación se haya hecho exigible. La jurisprudencia ha expresado que la pensión de jubilación y el derecho a los reajustes no prescriben, pero las mesadas SI, razón por la cual, están prescritas todas las obligaciones pensionales, reliquidaciones, reajustes pensionales, intereses corrientes y/o monetarios, indexación, que se hubieren causado con anterioridad a los tres años contados desde la fecha de presentación de la última petición”.*

El Despacho considera que si bien el numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A. señala que, el Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad,

transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva; respecto a la prescripción, en el caso en concreto debe destacarse que es una excepción que no impide el debate de fondo, toda vez que la excepción hace referencia a la prescripción de mesadas pensionales que aún no se han reconocido, pues las mismas dependen del pronunciamiento de fondo en cuanto a las pretensiones, cuyo debate será objeto la litis y se decidirá al momento de proferir sentencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión.

## RESUELVE

**PRIMERO.- SIN LUGAR** a pronunciarse sobre la excepción de prescripción planteada por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, la cual será resuelta al momento de proferir sentencia.

**SEGUNDO.-** Una vez ejecutoriada la presente providencia se fijará fecha y hora para la realización de audiencia inicial.

**TERCERO.- RECONOCER** personería adjetiva al Dr. **OSCAR FERNANDO RUANO BOLAÑOS**, identificado con cédula de ciudadanía N°. 98.396.355 de Pasto (Nariño), y portador de la T.P. N°. 108.301 del C.S. de la J, de conformidad al memorial poder otorgado en debida forma para actuar en nombre y representación de la entidad demandada.

Por secretaria líbrense las notificaciones a los correos electrónicos correspondientes.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**RADICACIÓN: 52001-23-33-000-2019-00400-00**  
**DEMANDANTE: NUBIA VIRGILIA ANGULO BOLAÑOS**  
**DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**

**PROVIDENCIA QUE EMITE PRONUNCIAMIENTO SOBRE EXCEPCIONES PREVIAS**

De conformidad con el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, se hace necesario resolver antes de la fijación de la fecha y hora para la realización de audiencia inicial, lo relativo a las excepciones previas que se hayan propuesto dentro del presente asunto.

Se tiene que en escrito de contestación a la demanda el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP ha propuesto como excepción previa la prescripción en los siguientes términos:

*“De conformidad con lo establecido en el Decreto 1848 de 1969, artículo 102 las prestaciones sociales prescriben en el término de tres años contados a partir de la última petición desde que la obligación se haya hecho exigible. La jurisprudencia ha expresado que la pensión de jubilación y el derecho a los reajustes no prescriben, pero las mesadas SI, razón por la cual, están prescritas todas las obligaciones pensionales, reliquidaciones, reajustes pensionales, intereses corrientes y/o monetarios, indexación, que se hubieren causado con anterioridad a los tres años contados desde la fecha de presentación de la última petición”.*

El Despacho considera que si bien el numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A. señala que, el Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad,

transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva; respecto a la prescripción, en el caso en concreto debe destacarse que es una excepción que no impide el debate de fondo, toda vez que la excepción hace referencia a la prescripción de mesadas pensionales que aún no se han reconocido, pues las mismas dependen del pronunciamiento de fondo en cuanto a las pretensiones, cuyo debate será objeto la litis y se decidirá al momento de proferir sentencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión.

## RESUELVE

**PRIMERO.- SIN LUGAR** a pronunciarse sobre la excepción de prescripción planteada por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, la cual será resuelta al momento de proferir sentencia.

**SEGUNDO.-** Una vez ejecutoriada la presente providencia se fijará fecha y hora para la realización de audiencia inicial.

**TERCERO.- RECONOCER** personería adjetiva al Dr. **OSCAR FERNANDO RUANO BOLAÑOS**, identificado con cédula de ciudadanía N°. 98.396.355 de Pasto (Nariño), y portador de la T.P. N°. 108.301 del C.S. de la J, de conformidad al memorial poder otorgado en debida forma para actuar en nombre y representación de la entidad demandada.

Por secretaria líbrense las notificaciones a los correos electrónicos correspondientes.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>52001-33-33-002-2015-0187-(9548)</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>DIGNA BEATRIZ DIAZ Y OTROS</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL</b>

**PROVIDENCIA QUE RECHAZA RECURSO DE APELACIÓN POR  
EXTEMPORÁNEO.**

Encontrándose el presente proceso para proferirse decisión en segunda instancia, y resolver el recurso de apelación instaurado por la parte demandante en contra del auto de fecha 02 de diciembre de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Pasto, por medio del cual se rechazó la demanda, esta Corporación ha detectado que el mismo debe ser rechazado por ser extemporáneo.

Respecto al trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 del CPACA expresa lo siguiente:

*“(...) La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos, se sujeta a las siguientes reglas:*

*2.- Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. (...)”*

En el presente asunto, el auto recurrido se profirió el 02 de diciembre de 2019, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Pasto; con fecha 03 de diciembre de la misma anualidad se notificó por estados y a través del buzón de correo electrónico a la parte demandante de la providencia dictada dentro del expediente, por medio de la cual se rechazó la demanda.

Ahora bien, el recurso de apelación presentado por la apoderada de la parte demandante fue radicado en el Juzgado el día 09 de diciembre de 2019, tal y como consta con el sello de recibido, fecha en la cual la oportunidad legal para presentarlo ya había fenecido, por cuanto el término para interponerlo, según el artículo antes citado debe realizarse por escrito dentro de los tres días siguientes (ejecutoria), y como se observa el recurso adelantado se presentó en tiempo extemporáneo, toda vez que se allegó el 09 de diciembre de 2019, y la oportunidad para presentarlo

finalizaba el día 06 de diciembre del mismo año, contando los tres días siguientes de ejecutoria ante el juez que lo profirió.

Una vez efectuadas las anteriores precisiones, no habrá lugar a pronunciarse frente al auto rechaza la demanda, toda vez que el mismo fue presentado de forma extemporánea.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso anotar que los términos legales son preclusivos y perentorios y los derechos o deberes procesales que se ejerzan fuera de la oportunidad legal no pueden considerarse, más aún, cuando se parte del principio, bajo el cual las partes asisten bajo la representación de profesionales del derecho quienes son conocedores de las normas sustanciales y procesales que rigen los asuntos sobre los cuales asumen el poder de representación, razón por la cual no resultaría acertado aceptar que el juez, los apoderados judiciales o las partes del proceso pretermitan los tiempos ya establecidos por la ley.

En otras palabras, los yerros en que puedan incurrir las partes e incluso el operador judicial, no dan lugar a que se desconozcan las normas procesales.

En consecuencia, se dispondrá rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Por lo brevemente expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria de Decisión.

## RESUELVE

**PRIMERO.- RECHAZAR** por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada esta providencia, realícese las anotaciones de rigor y devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

## CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia estudiada y aprobada en Sala Unitaria virtual de Decisión de la fecha



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52001-23-33-002-2020-1027-00  
**DEMANDANTE:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –  
U.G.P.P.  
**DEMANDADA:** MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ

**PROVIDENCIA QUE RESUELVE MEDIDA CAUTELAR**

De conformidad con el artículo 229 del C.P.A.C.A., procede esta Corporación resolver lo que en derecho corresponda, sobre la medida cautelar de suspensión provisional, formulada por la entidad demandante, respecto de la Resolución n°. 07224 del 04 de abril de 2003, proferida por la extinta Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE, mediante la cual se reconoció una pensión gracia en favor de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ.

**I.- ANTECEDENTES**

**1.- La demanda**

1.1.- En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - (U.G.P.P.), solicitó que se declare la nulidad de la Resolución n° 07224 del 04 de abril de 2003, por medio de la cual se reconoció una pensión gracia en favor de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, en cuantía de \$1.658.810,61, efectiva a partir del 30 de noviembre de 2002 y calculada con el 75% de lo devengado en el año anterior al estatus de pensionada.

Lo anterior debido a que la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, al no encontrarse vinculada como docente de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado antes del 31 de diciembre de 1980, y caso contrario, su vinculación hubiere sido de carácter nacional, su aplicación permitía evidenciar, el no cumplimiento de los requisitos consagrados en el artículo 1 de

la Ley 114 de 1913, razón por la cual dicha prestación no se ajusta a derecho, y el acto acusado era contrario a la Constitución y la Ley.

1.2.- A título de restablecimiento del derecho, pidió que se condene a la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, a devolver todos los dineros recibidos e indexados por concepto del ilegal reconocimiento de la pensión gracia con el retroactivo al que haya lugar.

## **2.- Solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional del acto cuestionado**

En el escrito del líbello introductorio, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - (U.G.P.P.), solicitó la suspensión provisional del acto acusado, adscrito bajo los siguientes fundamentos:

Sostuvo que, teniendo en cuenta que el acto administrativo demandado, es claramente contrario a la Constitución y a la Ley, solicitó de conformidad con lo consagrado en el artículo 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, se decrete la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de la Resolución Nro. 07224 del 04 de abril de 2003, emanada por la extinta Caja Nacional de Previsión Social, que reconoció la pensión gracia a favor de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, teniendo en cuenta que la demandada no cumplió con los requisitos consagrados en el artículo 1 de la Ley 114 de 1913 donde señala que: "(...) *Los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de 20 años.*", norma que fue complementada y adicionada por la Ley 116 de 1928 y Ley 37 de 1933, que lo hizo extensivo a los maestros de educación secundaria, pero del orden territorial.

Además, de conformidad con la Ley 114 de 1913, no es admisible computar tiempos de servicio prestados en la Nación con los prestados en departamentos, municipio o distrito, por lo que no es viable tener en cuenta el tiempo de servicio prestado en las instituciones del orden nacional.

Sustentado lo anterior, se evidencia en los hechos, fundamentos de derecho y en el concepto de violación ya indicados (a fin de evitar transcripciones innecesarias me remito a los hechos, fundamento de derecho y concepto de violación ya indicados).

Indicó que, teniéndose en cuenta lo anterior, con el reconocimiento y pago de dicha pensión, se está causando detrimento al erario público, ya que dicha pensión se está pagando con recursos del Tesoro Nacional.

## **3.- Tramite de la medida cautelar solicita**

Por auto del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020), el Despacho ordenó correr traslado por el término de cinco (5) días a la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ de la solicitud de suspensión provisional del acto acusado propuesta por la UGPP, de conformidad con lo señalado por el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

El día trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020), secretaria de la Corporación informó al despacho, que, vencido el traslado de la medida cautelar, la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, guardó silencio.

Ahora bien, en orden a resolver la petición de medida cautelar elevada por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - (U.G.P.P.), se continúa con el examen de su procedencia, previas las siguientes:

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Le corresponde al Tribunal establecer, si es procedente o no decretar la suspensión provisional de la Resolución nº 07224 del 04 de abril de 2003, proferida por la extinta Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE, mediante la cual se reconoció una pensión gracia en favor de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ.

Para lo anterior, es menester: i). Verificar si la medida provisional solicitada reúne los requisitos exigidos en el artículo 231 del CPACA; y ii). Si de los medios probatorios allegados, en lo que atañe a la medida invocada, se determina si hay lugar o no a su decreto, es decir, se determinará si existe una flagrante violación a las normas superiores y, sí se causa un perjuicio de carácter patrimonial a la entidad accionante.

Así pues, tal como se ha hecho en otras oportunidades, a continuación, el Despacho expondrá de manera resumida los aspectos más relevantes del régimen de medidas cautelares establecido en la Ley 1437 de 2011.

#### **1.- DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

De conformidad con el artículo 229 del CPACA, es posible decretar las medidas cautelares en todos los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, solicitud que puede pedirse en cualquier estado del proceso, aún en el trámite de la segunda instancia.

En cuanto a la forma, la misma debe ser pedida expresamente por la parte demandante, solicitud que debe estar motivada y el auto que la resuelva debidamente sustentado, sin que ello implique en ningún momento prejuzgamiento, lo anterior se fundamenta en el hecho de que al resolver la solicitud de medidas cautelares, el asunto se centra en decidir si es o no procedente con base en el material fáctico, probatorio y normativo aportado hasta el momento, sin perjuicio de lo que pueda suceder en todo el desarrollo del proceso.

Ahora bien, en relación con la clase de medidas que se pueden solicitar, se debe advertir que de conformidad con lo señalado por el artículo 230 del CPACA, el Juez Administrativo podrá decretar las medidas cautelares que considere necesarias para garantizar de manera provisional el objeto del proceso, medidas que pueden ser de cuatro clases: preventivas, conservativas, anticipativas y de suspensión.

El contenido literal de la norma en referencia consagra lo siguiente:

a). **Medidas preventivas:** Buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración. Ahora bien, cuando el perjuicio es causado por un acto administrativo, la medida preventiva por excelencia resulta ser la suspensión de sus efectos, y en los casos en que el perjuicio es causado por el hecho de la Administración, se ordenará que se interrumpa la respectiva actuación.

b). **Medidas conservativas:** Buscan mantener la situación previa a la acción u omisión de la Administración, es decir, volver las cosas a su estado anterior.

c). **Medidas anticipativas:** Buscan que el Juez anticipe el derecho pedido, en forma cautelar y provisional, sin que sea de manera definitiva, pues el mismo queda facultado para revocar la medida.

d). **Medidas de suspensión:** Puede consistir en la suspensión provisional de los efectos del respectivo acto administrativo, así como la suspensión de cualquier tipo de procedimiento o actuación de carácter administrativo.

Por consiguiente, el artículo referido establece el alcance de las medidas cautelares que las partes pueden pedir dentro del proceso y que el Juez puede decretar.

Respecto de los requisitos para decretar las medidas cautelares, se tiene que el artículo 231 del CPACA señala por separado los requeridos para la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, de las demás medidas enumeradas en el referido artículo 230, así:

a). Requisitos para la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo:

.- Que sea solicitada en la demanda, o por escrito separado en cualquier tiempo.

.- Que la causa para solicitar la medida cautelar sea la violación de normas invocadas en la demanda o en la solicitud que se haga por escrito separado.

.- Que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

b). Requisitos para decretar las demás medidas cautelares:

.- Que las pretensiones de la demanda estén debidamente fundadas en derecho.

.- Que el demandante aporte los documentos necesarios para demostrar sumariamente el derecho reclamado.

c). El tercer requisito exige para el Juez, realizar un juicio de ponderación entre intereses, pero para realizar este juicio el demandante debe aportar los documentos, informaciones y justificaciones que permitan concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

d). Por último, se exige que se demuestre la ineffectividad de la sentencia, por el no decreto de la medida cautelar, en dos eventos:

.- Cuando se produzca un perjuicio irremediable;

.- O que los efectos de la sentencia resulten nugatorios

## 2. - CASO CONCRETO

Teniendo entonces claridad sobre los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011, para decretar las medidas cautelares, procede el Tribunal a estudiar el caso en concreto para establecer, si la cautela elevada por la Unidad

Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - (UGPP), de suspender provisionalmente el acto administrativo - Resolución n° 07224 del 04 de abril de 2003 - que ordenó el reconocimiento de la pensión gracia en favor de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, cumple sí o no con los presupuestos materiales y formales señalados.

En la solicitud de la medida, la entidad demandante manifestó que el acto cuestionado, es contrario a la Constitución y a la Ley, por cuanto la demandada no cumplió con los requisitos consagrados en el artículo 1 de la ley 114 de 1913 donde se señala que: "... los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de 20 años..", norma que fue complementada y adicionada por la Ley 116 de 1928 y Ley 37 de 1993, que hizo extensivo a los maestros de educación secundaria, pero del orden territorial.

Así entonces, encuentra la Sala que la solicitud invocada en principio reúne los requisitos mínimos para su estudio de fondo.

#### 1).- **Situación fáctica de pruebas.**<sup>1</sup>

.- Copia del expediente administrativo digital de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, el cual contiene entre otros, los siguientes documentos:

(i). Resolución Nro. 07224 del 04 de abril de 2003, emanada por la extinta CAJANAL – EICE.

(ii). Copia de la constancia expedida por el Coordinador de Educación Nacional Contratada de Sibundoy - Putumayo expedida el día 04 de septiembre de 2002, donde consta la fuente de recursos para el pago de sueldos de abril a agosto de 1974.

(iii). Copia del Formato Único para la Expedición de Certificado de Salarios de fecha 26 de mayo de 2020 emitido por la Secretaria de Educación Municipal de Pasto respecto de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ.

(iv). Certificación expedida por el Consorcio FOPEP, del 22 de julio de 2020, en cual constan los pagos efectuados a la demandada por concepto de la pensión gracia.

(v). Copia del derecho de petición radicado en la Secretaria de Educación Municipal de Sibundoy - Putumayo de fecha 20 de mayo de 2020, mediante el cual se solicita copia de los actos administrativos de nombramiento de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, y certificación del tiempo de servicios y la calidad en que se desempeñó (docente del orden territorial o nacional).

Pues bien, para resolver lo pertinente, se descenderá en reconstruir los argumentos formulados por las partes, en el siguiente sentido:

#### **a).- Estudio de los requisitos de procedencia, y solución del caso concreto.**

Sea del caso citar los actos administrativos cuya suspensión provisional se invoca con el escrito de la demanda:

Mediante Resolución n° 07224 del 04 de abril de 2003, la extinta Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación gracia en favor de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO

<sup>1</sup> Registro de pruebas allegadas bajo la plataforma OneDrive.

GOMEZ, en cuantía de \$1.658.810,61, efectiva a partir del 30 de noviembre de 2002 y calculada con el 75% de lo devengado en el año anterior al estatus de pensionada.

Una vez reconocida la pensión de jubilación gracia, la parte demandada mediante escrito de fecha 18 de octubre de 2007, solicitó la reliquidación de la pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio; consecuente a lo anterior, la entonces extinta CAJANAL, negó dicha petición a través de la Resolución n° 18201 del 02 de mayo de 2008.

Posteriormente, mediante Resolución n° 44230 del 03 de septiembre de 2008 y PAP 016037 del 30 de septiembre de 2010, la extinta CAJANAL volvió a negar nuevas solicitudes de reliquidación de pensión incoadas por la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ.

Frente a una nueva solicitud de reliquidación de la mesada pensional presentada por la parte demandada, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - (UGPP), procedió a revisar el expediente pensional de la misma, evidenciando que:

(i). Conforme a los documentos obrantes en el cuaderno administrativo respectivo, la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ fue nombrada mediante Resolución No. 0003 del 05 de enero de 1974 emitida por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

(ii). Al 31 de diciembre de 1980, la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, no se encontraba vinculada como docente de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado.

(iii). Antes del 31 de diciembre de 1980, la vinculación de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ con la diócesis Mocoa - Sibundoy, fue de carácter NACIONAL.

Así las cosas, a través de la Resolución RDP 021341 del 13 de junio de 2018, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - (UGPP) negó una nueva petición de reliquidación de Pensión Gracia, decisión que se fundamentó en que la peticionaria no se encontraba vinculada como docente Departamental, Distrital o Municipal antes del 31 de diciembre de 1980, sin embargo, para esa oportunidad además solicitó el consentimiento de la demandada para revocar la Resolución 07224 del 04 de abril de 2003, sin obtener pronunciamiento alguno sobre el particular.

En ese orden de ideas, el aspecto a valorar es la legalidad del acto administrativo objeto de discusión; la entidad demandante invoca como violados los artículos 13, 29 y 128 de la Constitución Política que hacen referencia al derecho a la igualdad, al debido proceso, y a la prohibición de desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público.

En cuanto a las normas legales invocadas, cita la Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 33 de 1937, ley 37 de 1933, Ley 24 de 1947, Ley 4ª de 1966, Decreto 1743 de 1966, Decreto Ley No. 224 de 1972, Leyes 33 y 62 de 1985, Ley 71 de 1988 y Ley 91 de 1989, destacando todas las figuras, requisitos y procedencia para el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia en favor de los maestros de escuela que hubieren servido en el magisterio por más de 20 años y que tuvieran 50 años de edad, que para el Despacho, se hace necesario destacar sus aplicaciones.

La pensión gracia es una prestación de carácter especial que se otorgó a los docentes que cumplieran ciertas exigencias establecidas legalmente por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. La primera creó el derecho y fijó sus requisitos: **titulares, tiempo de servicio, edad, requisitos adicionales, cuantía y sujeto obligado a pagarla**. La segunda y tercera leyes ampliaron los titulares y el tiempo de servicio computable para esta prestación.

La Ley 114 de 1913, consagró en su artículo 1º el carácter excepcional de la pensión gracia, en beneficio de los maestros de **escuelas primarias** oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años. En el artículo 3º determinó, que esos veinte años de servicio podrán contarse computando servicios prestados en diversas épocas, y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la presente ley.

El artículo 4º Ley 114 de 1913: Para gozar de la pensión gracia será preciso que el interesado compruebe:

1.- Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

2.- (Derogado por la Ley 45 de 1913).

3.- **Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.**

4.- Que observe buena conducta.

5.- Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Por su parte, la Ley 116 de 1928, "extendió" con las limitaciones necesarias la anterior prestación excepcional, a los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública.

El Consejo de Estado<sup>2</sup> al referirse al tema de la pensión gracia para los docentes ha expresado:

*"(...) La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a devengar una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los aspectos regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas.*

*Este beneficio tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los profesores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida.*

*Es decir, que la pensión gracia se constituyó en un beneficio a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores.*

*Posteriormente se expidió la Ley 116 de 1928, que en su artículo 6º estableció lo siguiente:*

<sup>2</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B" C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila del (15) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación 25000-23-25-000-2010-01058-01(2272-11)

"Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. **Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas** tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección." (Negrillas fuera del texto)

Por su parte la Ley 37 de 1933, en su artículo 3º, inciso segundo, dispuso:

"Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria."

Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:

"Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación." (...)"

De otra parte, el Consejo de Estado<sup>3</sup> al referirse al mismo tema ha señalado:

(...) "que de conformidad con la normatividad que dio origen a la pensión gracia y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, **es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios de orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos de orden nacional.**" (negrilla y subrayado fuera del texto)

En otra providencia el Consejo de Estado,<sup>4</sup> dejó claro que:

"La Ley 37 de 1933 (inc. 2º. Art. 3º.) Lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

**No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación,** por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

a. Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.

b. No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisariías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda. Subsección "B". Sentencia del 11 de junio de 2009. Radicación: 66001-23-31-000-20-05-00322-01 (2524-07). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia e fecha 29/08/1997, Radicación No. S. 699. C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

y se dictan otras disposiciones". Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: "La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación".

2. Se repite que a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L. 114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.

En el mismo sentido el Consejo de Estado<sup>5</sup>, (...) dentro de la misma sentencia al referirse al tema del artículo 15, No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece: "La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad "...con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación"; hecho que modificó la ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera "...otra pensión o recompensa de carácter nacional".

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales"

Corolario del tratamiento legal y jurisprudencial se diría que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y **cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional y la misma se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 1980.**

Debe agregarse además que, siendo la pensión gracia una prestación de naturaleza especial, se rige por su propia normatividad y no es factible su regulación de acuerdo a las normas del régimen ordinario para los empleados oficiales, y fue excluida de esta reglamentación por determinación específica del legislador al tenor del artículo 1º inciso 2º de la Ley 33 de 1985.

Dicha naturaleza especial de la pensión gracia hace que no sea reconocida atendiendo los aportes efectuados a la entidad de previsión, como sucede con las pensiones ordinarias, sino que se trata de una prestación con cargo al tesoro público, en donde la Caja Nacional de Previsión Social, de conformidad al Decreto 81 de 1976, asume la función de entidad pagadora de la prestación, en tanto simplemente se le transfirió la función, pero nada más. La Caja Nacional de Previsión, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - (U.G.P.P.), no reconoce entonces la pensión por aportes a ella sufragados.

Lo anterior resulta claro según lo prescrito por el artículo 15-2º de la Ley 91 de 1989 que expresó:

"...Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubiesen desarrollado o modificado, tuviesen o llegasen a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión conforme a al

<sup>5</sup>Ibidem

Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo de total o parcial de la Nación... (Subrayado fuera de texto).

De lo expuesto se tiene que, para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula; entre los que se encuentran, el haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido la edad de cincuenta años; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

Así las cosas, la UGPP manifiesta que en la Resolución n° 07224 del 04 de abril de 2003, por el cual se reconoce una pensión gracia en virtud de la Ley 114 de 1913, en favor de la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ, tiene como soporte del requisito de la vinculación a la docencia antes del 31 de diciembre de 1980, certificado de información Laboral de fecha 04 de septiembre de 2002 suscrito por el Coordinador de Educación Nacional de Sibundoy (P), en el que se certifica que la docente fue nombrada mediante Resolución n° 45 Bis de 1.974 desde el 01 de abril de 1974 al 30 de agosto de 1974, para un total de 5 meses de servicio con SUELDO NACIONAL, es decir, se trataba de una docente del orden nacional.

En el presente caso, según los hechos narrados en la demanda, la demandada no cumplió con el tiempo de servicios como docente del orden Municipal, Departamental, Distrital o Nacionalizado y el tiempo laborado fue incorrectamente tenido en cuenta, puesto que se contabilizó su vinculación dentro del orden nacional; así como los antecedentes jurisprudenciales en los que se ha dejado claro el trato diferencial que se le brinda a los docentes del orden territorial con relación de aquellos que ostentan una vinculación de orden nacional, estos últimos quienes se encuentran expresamente excluidos del grupo de beneficiarios de la pensión gracia, por ende manifiesta que el acto administrativo que reconoció la pensión gracia es nulo, y por ende solicita que así se declare por este Despacho.

Examinado el acto administrativo demandado, junto con las certificaciones de tiempo de servicios, se observa que la parte demandada prestó los siguientes servicios:

ENTIDAD	DESDE	HASTA	SOPORTE	DOCUMENTO SOPORTE
Diócesis de Mocoa – Sibundoy (P)	11/01/1974	30/08/1974	NACIONAL	Certificado de información Laboral de fecha 04 de septiembre de 2002
Secretaría de Educación de Pasto	15/11/1982	02/02/2014	FUENTE DE LOS RECURSOS SITUADO FISCAL	Nombrada mediante Decreto No. 1093 del 08/11/1982 y aceptada la renuncia mediante Decreto 0007 del 10/01/2014. Certificado de información de fecha 26 de mayo de 2020

En este sentido, el requisito de ilegalidad a partir de la confrontación del acto demandado y las normas arriba citadas, es evidente, que si bien a la parte demandada mediante Resolución n° 07224 del 04 de abril de 2003, se le reconoció una pensión gracia, dando aplicación para ello a los artículos 64 de la Constitución Nacional y 4 numeral 3 de la ley 114 de 1913, no es de recibo que el reconocimiento, se haya fundamentado sin tener en cuenta la totalidad de los requisitos establecidos y exigidos por la ley, como es 20 años de servicio, pues si bien los acreditó, no se tuvo en cuenta que parte de ese tiempo laborado fue como tiempo de servicios del orden NACIONAL; pues así se desprende de la prueba documental que obra dentro del expediente administrativo digital que

hacen referencia a certificación expedida por el Coordinador de Educación Nacional Contratada de Sibundoy - Putumayo expedida el día 04 de septiembre de 2002, donde consta la fuente de recursos para el pago de sueldos de abril a agosto de 1974, y de forma adicional, donde se especifica que la señora MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ fue nombrada mediante Resolución No. 0003 del 05 de enero de 1974 emitida por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

Conforme a lo anterior, debe decirse que si bien es cierto la demandada laboró como docente oficial al servicio de la Secretaria de Educación de Pasto por espacio de más de 30 años, esto como docente territorial, no lo es menos que el tiempo de servicio anterior al 31 de diciembre de 1980, lo prestó como docente del orden nacional circunstancia que advierte que efectivamente la accionada no cumplía los requisitos establecidos en las leyes 114 de 1913 art. 1º, 4º; Ley 116 de 1928, art. 6º y ley 37 de 1933, art. 3º, esto es que en su condición de docente haya prestado servicios a entidades de educación del orden municipal o departamental.

Ahora bien, como se anotó, la Ley 114 de 1913 exige entre otros requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia, haber laborado 20 años como docente territorial en los cargos indicados en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. Es decir, tal recompensa no estaba dirigida a los docentes del orden nacional, tan es así que entre otras de las exigencias legales se estableció que el docente no ha recibido ni recibe otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Ello indica también que no era dable acumular los tiempos de servicio como docente territorial con los de docente nacional.

Tal aserto encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 15-2º, literal A de la Ley 91 de 1989, en cuanto dispuso que a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Es decir, se dejó a salvo el derecho de los docentes territoriales que hubieren sufrido el proceso de nacionalización de la educación (iniciado con la Ley 43 de 1975) pero que a treinta y uno (31) de diciembre de 1980 no hubieran cumplido los veinte (20) años de servicio como docentes territoriales.

Con base en lo anterior puede sostenerse que la demandada no era beneficiaria de la pensión gracia al incumplir dos de los requisitos previstos en la Ley 114 de 1913, esto es: no cumplió los veinte (20) años como docente territorial, la cual, si bien justifico un tiempo superior a (20) años de servicio adscritos entre el año de 1982 a 2003, como docente nacionalizada, la justificación y acreditación de los siete (07) meses y diecinueve (19) días anteriores al 31 de diciembre de 1980, como tiempo laborado bajo el cual se reconoció la pensión gracia fueron como docente NACIONAL y por ende, percibiendo asignación o remuneración de la Nación.

En ese orden de ideas, al encontrar una manifiesta contradicción entre la resolución acusada y la interpretación legal y jurisprudencial sobre el reconocimiento de la pensión gracia, el acto administrativo demandado es contrario a las normas superiores en las que debieron fundarse (normas atrás citadas) y por ende es susceptible de ser suspendido provisionalmente.

Téngase en cuenta que en la Ley 1437 de 2011 la suspensión provisional goza de características preventivas y conservativas. A través de ellas se busca evitar que se produzca o aumente un daño al erario público. Y será conservativa cuando se pretenda mantener la situación administrativa o jurídica existente en momentos anteriores a la expedición del acto administrativo.

En consecuencia, el Tribunal concluye que se dan los presupuestos previstos por el artículo 231 del CPACA para acceder al decreto de la medida provisional solicitada.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión.

## RESUELVE

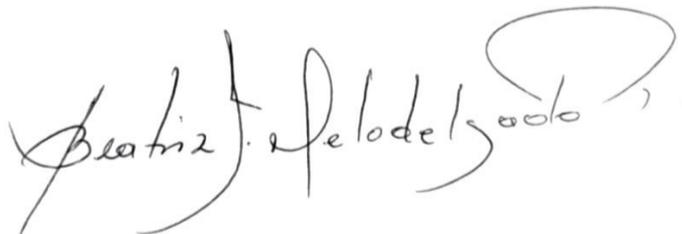
**PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional de la **Resolución n° 07224 del 04 de abril de 2003**, por medio de la cual se reconoció una pensión gracia en favor de la señora **MARIA MAGNOLIA LASSO GOMEZ**, emanada por extinta **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Por secretaría ofíciase tal medida, ante el correo electrónico de notificaciones, de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - (U.G.P.P.)**, en calidad de parte demandante quien solicitó la medida cautelar, para los fines pertinentes

**SEGUNDO:** En firme esta providencia el proceso continuará en su etapa legal correspondiente.

### CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia estudiada y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52001-33-33-009-2018-0104-(9035)  
**DEMANDANTE:** KEVIN DAVID SERRATO PUERTA y OTROS  
**DEMANDADA:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL

**PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN**

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la providencia de fecha 11 de febrero de 2020, proferida por el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, por medio de la cual se declaró probada la excepción de **CADUCIDAD** elevada por la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL** en el asunto de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

1.- El señor **KEVIN DAVID SERRATO PUERTA y OTROS** por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL**, misma que fue asignada por reparto al **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, quien, mediante auto del 11 de febrero de 2020, proferido en audiencia inicial, decidió declarar la terminación del proceso por haberse configurado el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.<sup>1</sup>

2.- El apoderado judicial de la parte demandante interpuso y sustentó recurso de apelación frente a la anterior decisión,<sup>2</sup> mismo que fue concedido por la Juez *A-quo*, mediante auto proferido en audiencia al ser procedente en los términos de ley.

El recurso fue asignado ante este Tribunal para lo de su competencia.

---

<sup>1</sup> Folio 187 a 191

<sup>2</sup> Folio 192

## II.- EL AUTO APELADO

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto (N), quien, tras imprimir el trámite correspondiente, procedió a celebrar audiencia inicial el día 11 de febrero de 2020, y en la etapa de excepciones previas, profirió providencia declarando probada la excepción de CADUCIDAD elevada por la parte demandada bajo los siguientes argumentos:<sup>3</sup>

“(...)

*De lo aludido, esta Judicatura observa que el acto administrativo Orden Administrativa N° 1984 del 01 de septiembre de 2016, efectivamente le fue notificado al demandante, el día 21 de julio de 2017, por conducta concluyente, la cual es una forma de notificación que contempla el procedimiento administrativo en la Ley 1437 de 2011, en su artículo 72.*

*Frente a este tipo de notificación, el Consejo de Estado, ha manifestado: "En estos eventos, si la notificación personal no se ha realizado, pero la persona a quien debe hacerse manifiesta su conocimiento acerca del contenido de la decisión o se refiere a ésta concretamente, se entiende surtida su notificación por conducta concluyente."*

*Concluye entonces este Juzgado, que el acto administrativo Orden Administrativa N° 1984 del 01 de septiembre de 2016, fue de conocimiento del demandante, el 21 de julio de 2017, cuando el Ejército Nacional dio respuesta vía correo electrónico a su derecho de petición radicado el 14 de julio del mismo año, adjuntando una copia de dicho acto administrativo demandado.*

*Por tanto, el término de caducidad de la acción, empezó a contarse desde el 22 de julio de 2017, teniendo el demandante hasta el 22 de noviembre de 2017 para radicar la solicitud de conciliación prejudicial y posterior interposición de la demanda; sin embargo, la conciliación prejudicial fue radicada el día 05 de diciembre de 2017, fuera del término con el que contaba, por lo que ha operado la caducidad de la acción."*

## III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

### 3.1.- PARTE DEMANDANTE.

Con el recurso de apelación alegó los argumentos descritos dentro de la audiencia inicial celebrada el día 11 de febrero de 2020, los cuales se citan a continuación:<sup>4</sup>

Señala que si bien solicitó al sistema de atención al ciudadano del Ejército Nacional el 14 de julio de 2017, que se enviaría copia de acto administrativo en tanto no se conocía la integridad del acto, dado que la parte demandada, jamás lo notificó y el 21 de julio de 2017 se comunicó la respuesta, no obstante, contrario a lo señalado por el Juez de instancia en ningún momento se adjuntó al correo electrónico el acto administrativo tal como obra en el expediente.

---

<sup>3</sup> Folio 181 a 189

<sup>4</sup> Folio 192. CD- Hora de presentación del recurso: Minuto 16:50 y ss.

Posterior a esta fecha, en el mes de noviembre se volvió acceder en varias oportunidades al Sistema de Atención al Ciudadano, así como también se llamó a los técnicos para que les permitieran efectivamente acceder al acto administrativo, de ahí que no resulta correcto afirmar que se encuentra probado que el acto administrativo se adjuntó el 21 de julio.

Por otra parte, sustenta que, si bien es cierto en la contestación de la demanda y en la presentación de excepciones, se señala que la parte actora, en el libelo introductorio, el apoderado de la parte actora alega que la entidad demandada no realizó ninguna notificación personal del acto administrativo, en razón a que el apoderado debió realizar petición a fin de que se realice en debida forma.

Indica que esta debida forma está en garantía del debido proceso en razón a que el demandante, como el suscrito no conocieron el acto administrativo en su integridad y en este sentido aduce que luego de haberlo descargado del Sistema de Atención al Ciudadano fue posible conocer el acto administrativo, por ende reitera que no se adjuntó al correo y en este sentido no se notificó por conducta concluyente.

Sostiene, que se desconoce que en los hechos de la demanda se precisa con claridad que la fecha en que conoció el acto en su integridad fue el 5 de diciembre de 2017, fecha en que se solicitó la conciliación administrativa, y la cual fue celebrada el 28 de febrero de 2018. En este sentido no está llamada a prosperar la excepción de caducidad reiterando que el 21 de julio no se conoció el acto ya que no fue posible descargarlo.

### **3.2.- TRASLADO RECURSO DE APELACIÓN - PARTE DEMANDADA<sup>5</sup>**

Sostiene que la sustentación del recurso no se ciñe a los postulados de la norma en tanto el apoderado en vez de atacar el auto proferido por el Despacho, se dedicó a controvertir los argumentos expuestos por la entidad demandada.

Arguye que debe prosperar la excepción de caducidad propuesta y la terminación del proceso, por cuanto el apoderado judicial tuvo conocimiento del acto por conducta concluyente el 21 de julio de 2017 y es partir del día siguiente en que se debe contabilizar el término exigido para interponer el medio de control pertinente.

Manifiesta que el apoderado de la parte demandante, aduce que no tuvo conocimiento del acto administrativo, pero se basa en afirmaciones sin ningún respaldo probatorio, dado que sustenta que tuvo problemas en el sistema, pero no hay prueba respecto a esa afirmación, en consecuencia, solicita se declare probada la excepción.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Examinados los argumentos consignados en la alzada, el problema jurídico se contrae en determinar si le asiste razón o no al Juzgado de Primera Instancia al

---

<sup>5</sup> Folio 192. CD- Hora de presentación del recurso: Minuto 27:38 y ss.

declarar la terminación de proceso por encontrarse configurado el fenómeno jurídico de CADUCIDAD de la excepción propuesta por la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL**.

## 1.- LA CADUCIDAD, SUS EXCEPCIONES Y SUSPENSIÓN

El artículo 164 literal d) del C.P.A.C.A. contempla el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y expresa lo referente a la oportunidad para presentar la demanda, en el siguiente sentido:

*"La demanda deberá ser presentada:*

*(...)*

*2.- En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

***D) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.***

*(...)" (Negrillas fuera del texto original)*

El Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, respecto de la figura de la caducidad, en los siguientes términos:

*"Se puede decir que la caducidad es un fenómeno procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional. Para la ocurrencia de la caducidad, no se requiere de ningún elemento adicional, basta el simple transcurso del tiempo hasta completar el término que en cada caso haya Nado la ley, para que el acto se vuelva impugnabile en la vía jurisdiccional.*

*Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, solo basta la concurrencia de dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Es eminentemente objetivo, pues transcurrido el tiempo límite que señala la ley para demandar, ya no se puede incoar la acción.*

*La caducidad está establecida por razones de seguridad jurídica, para darle estabilidad al acto expedido por la administración, señalándole un plazo preclusivo al interesado para demandarlo; si no lo hace en ese término perentorio, ya el juez carece de competencia para pronunciarse sobre su legalidad y en el evento de llegar a su conocimiento, tiene que declararse inhibido para decidir".<sup>6</sup>*

La caducidad ha sido entendida por la jurisprudencia como una sanción legal que se impone al demandante por el no ejercicio oportuno de la acción o medio de control. Dicha sanción consiste en la imposibilidad de accionar ante la jurisdicción luego de que haya transcurrido el término señalado a fin de favorecer la seguridad jurídica.

---

<sup>6</sup> Palacio Hincapié, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo, Sexta Edición. Pag 99. Ed. Librería Jurídica Sánchez.

Esta figura procesal **"...no admite renuncia ni suspensión, salvo en el evento de presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho y se interrumpe con la demanda"**<sup>7</sup>

Ahora bien, como ya se dijo, para que se configure la caducidad del medio de control basta el simple transcurso del tiempo y la inactividad en el ejercicio de la acción. Puede suspenderse, cuando se configuren los presupuestos contemplados en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001:

*"La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable".*

La norma antes citada debe entenderse como una modalidad de suspensión del término de caducidad del medio de control, a partir de la presentación de la solicitud de conciliación, hasta que ella se surta efectivamente, o por un término máximo de 3 meses.

Debe además señalarse que, a partir del año 2009, en virtud de la Ley 1285<sup>8</sup> se exige como requisito de procedibilidad de las acciones de reparación directa, contractuales y las de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial, trámite que suspende el término de caducidad de la acción en los términos expuestos en precedencia.

Para el caso concreto, los hechos que dan origen al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de forma detalla en la demanda, sucedieron efectivamente el día 14 de julio de 2017, cuando se requirió al Ejército Nacional por petición, la diligencia de notificación personal de la orden administrativa N°.1984 de fecha 01 de septiembre de 2016 (Cd. Obrante a fl. 41- pág. 303 a 308), misma que fue resuelta mediante correo electrónico remitido al demandante el 21 de julio de 2017 por el Sistema de Atención al Ciudadano del Ejército Nacional, en el cual se señalaba (fls. 70 y 71):

*"Señor(a):*

*KEVIN SERRATO*

*Su solicitud E7KI UIUVA5 ha sido gestionada exitosamente, para ingresar a ver la respuesta a la solicitud, por faya haga clic en el siguiente vinculo:*

*<http://www.pqr.mil.co//node/261079/edit>*

*Respuesta*

*Señor Kevin, gracias por escribirnos al correo del Ejército Nacional.*

*Buenas tardes*

*Adjunto Orden Administrativa de Personal No.1984 de fecha 1 de septiembre de 2016 y sus antecedentes*

*(...)*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. C.P: Olga Mérida Valle de la Hoz. Bogotá D.C. veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012), radicación número: 25000-23-26-000-1993-09159-01(20050).

<sup>8</sup> Art 13. Ley 1285 de 2009. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: "Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

*Adjunto Respuesta  
untitled 7 antecedentes de\_derrato\_puerta\_y\_oap.pdf (945.81 KB)*

En este sentido por medio de la anterior comunicación se dio por notificada la parte demandante, bajo el calificativo de "**CONDUCTA CONCLUYENTE**" de la decisión emitida por la entidad demandada; es decir, el término de caducidad de los cuatro (04) meses transcurrirían entre el veintidós (22) de julio de 2017 (día siguiente a la fecha de notificación) al veintidós (22) de noviembre de 2017; no obstante, la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 5 de diciembre de 2017 (fls. 79 a 83), es decir cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la **CADUCIDAD**.

Ahora bien, en el recurso de alzada sostiene la parte demandante que tan solo conoció del acto administrativo el 5 de diciembre de 2017 y que además se miró en la necesidad de requerir al Sistema de Atención al Ciudadano, así como también a los técnicos a efectos de acceder al acto administrativo, no obstante, dichas afirmaciones carecen de certeza por falta de respaldo probatorio que así lo demuestre, pues de las pruebas arrojadas al plenario es claro que el acto administrativo fue remitido y adjuntado para conocimiento de la parte actora.

Bajo los anteriores argumentos, es claro para esta Corporación que el auto que dio por probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por la entidad demandada y que en esta instancia es objeto de debate, está llamada a prosperar, por cuanto, según los hechos y los argumentos descritos en la demanda, el medio de control fue interpuesto por fuera del término legal.

En este orden, el Tribunal considera CONFIRMAR la decisión de primera instancia, por medio del cual se declaró probada la excepción denominada "CADUCIDAD".

En cuanto al aspecto de condena en costas habrá de anotarse que ellas responden al criterio objetivo, esto es que las mismas se ocasionan respecto de la parte que resulte desfavorecida con la sentencia o el recurso de apelación. No se tiene en cuenta el aspecto subjetivo, esto es el comportamiento procesal de la parte.

Las costas devienen principalmente de lo que constituye agencias en derecho, en tanto la parte demandada ha actuado dentro del proceso y lo ha hecho por conducto de apoderado. Han de incluirse también los demás gastos que se encuentren demostrados.

En consecuencia, se condenará en costas a la parte apelante, y a favor de la parte demandada, en los términos del artículo 365 del C.G.P.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia de fecha 11 de febrero de 2020 proferida en audiencia inicial en el proceso de la referencia, por medio de la cual el

**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO**, declaró probada la excepción de **CADUCIDAD** propuesta por la parte demandada.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas en segunda instancia a la parte apelante de conformidad con lo preceptuado en el artículo 365 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, la liquidación se efectuará por parte del juzgado de origen.

**TERCERO: EJECUTORIADA** esta providencia por Secretaria se realizarán las respectivas desanotaciones del libro radicador correspondiente y luego remitirá el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>EJECUTIVO CONTRACTUAL</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>52001-33-33-007-2018-0176-(7361)</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>GLORIA MARINA ROMO PANTOJA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>HOSPITAL DE RICAURTE E.S.E.</b>

**PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN**

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto de fecha 13 de noviembre de 2018, proferido por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, mediante el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago en la forma y términos pretendidos

**I. ANTECEDENTES**

**1.- LA DEMANDA.**

1.- La señora **GLORIA MARINA ROMO PANTOJA** por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva contra el **HOSPITAL DE RICAURTE E.S.E.**, con el objeto que se libere mandamiento de pago a su favor y en contra del demandado, por las sumas contenidas en los títulos valores que se relacionan en la demanda, que ascienden en conjunto a una suma total más los intereses generados al momento de presentar la demanda por valor de **CIENTO DIECISIETE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$117.000.000)**.

2.- La demanda en cita fue asignada por reparto al **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, quien mediante providencia de fecha 13 de noviembre de dos mil dieciocho (2018), se **ABSTUVO DE LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO**, en la forma y términos pretendidos por el apoderado de la parte ejecutante dentro del presente proceso ejecutivo.<sup>1</sup>

3.- El apoderado judicial de la parte demandante, interpuso y sustentó recurso de apelación frente a la anterior decisión, mediante escrito de fecha 19 de

---

<sup>1</sup> Folio 267 a 274

noviembre de dos mil dieciocho,<sup>2</sup> mismo que fue concedido por la juez *a quo* al ser procedente en los términos de ley.<sup>3</sup>

## II.- EL AUTO APELADO

Mediante providencia del 13 de noviembre de 2018 el juzgado de primera instancia decidió abstenerse de librar mandamiento de pago a favor del demandante, con base en los siguientes argumentos:<sup>4</sup>

*“El ejecutante pretende cobrar una obligación insoluta, adjuntando como título ejecutivo facturas de venta, sin embargo, en el plenario se encuentra acreditado a folios 212 a 230 del expediente. que las facturas de venta No 5651, 5652, 5653, 5655, 5656, 5657, 5658, 5659, 5660, 5662, 5665, 5669, 5695, 5663 y 5664 son documentos derivados de la celebración de contratos estatales suscritos con el Hospital Ricaurte ESE.*

*La obligación que el ejecutante pretende cobrar es, entonces, de aquellas que surgen de un título ejecutivo complejo y si bien es cierto, el ejecutante aporta únicamente las facturas de venta y las certificaciones de ingreso de los suministros en el Hospital Ricaurte ESE, no lo es menos, que en el expediente consta a folios 212 a 230 algunos de los documentos que se requieren para integrar el título ejecutivo complejo, como son los contratos.*

*Ahora bien, analizados los documentos allegados por el ejecutante y los que obran en el expediente el Despacho considera que no es procedente librar mandamiento de pago respecto de las facturas 5651, 5652, 5653, 5655, 5656, 5657, 5658, 5659, 5660, 5662, 5665, 5669, 5695, 5663 y 5664, en tanto que, en su calidad de títulos complejos, no cumplen con las exigencias previstas en la ley, como quiera que únicamente obran las facturas y los contratos de suministros que las respaldan, no obstante, los títulos carecen de los demás requisitos indispensables para conformar el título complejo.”*

*Finalmente, al no encontrar las condiciones necesarias para proferir mandamiento de pago, consecuentemente, tampoco habrá lugar a decretar las medidas cautelares que solicitaba la parte ejecutante.*

## III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante sustentó su alzada con base a los argumentos que se sintetizan y resumen a continuación:<sup>5</sup>

Señala que en la providencia apelada se indica que no es procedente librar mandamiento de pago respecto de algunas facturas, dada su calidad de títulos complejos, por cuanto no cumplen con las exigencias previstas en la ley, en razón a que únicamente obran las facturas y los contratos de suministros que las respaldan, y que además los títulos valores carecen de los demás elementos indispensables para conformar el título complejo, sin especificar qué requisitos y sin explicar el por qué no se pronunció frente a dos facturas.

Afirma que el *A quo*, no dio aplicación al artículo 619 del Código de Comercio, el cual establece, que en virtud de los principios de autonomía y literalidad propios del título valor, hacen que las facturas sean un documento formal y especial, toda vez que la fusión entre derecho y documento, legitima al tenedor para exigirlo en el

---

<sup>2</sup> Folio 277 a 280

<sup>3</sup> Folio 283 a 285

<sup>4</sup> Folio 267 a 274

<sup>5</sup> Folio 277 a 280

tráfico jurídico y perseguir el cobro ante la administración de justicia, los cuales además gozan de una regla de negociabilidad o circulación con unas características específicas que permiten diferenciarlo de otro tipo de documentos.

Arguye que frente a las facturas de venta sobre las cuales se decidió no librar mandamiento de pago, las mismas, se tratan de títulos valores singulares por cuanto están constituidos en un solo documento y tienen las características de ser claro, expreso y exigible, y por tanto no era necesario acreditar los requisitos que se exigen para un título valor complejo.

Sustenta que el Juzgado de Primera Instancia debió pronunciarse frente a dos facturas que se encuentran debidamente relacionadas en la demanda, por lo cual, señala que no es de recibo que no se haya pronunciado respecto a estos títulos valores.

De esta manera reitera que las obligaciones reclamadas por vía ejecutiva del presente caso son de carácter singular y deben regirse por lo establecido en el Código General del Proceso, por cuanto la misma se inició en la jurisdicción ordinaria, que posteriormente fue remitida ante la jurisdicción contenciosa, a lo cual se opuso de manera oportuna.

Finalmente, expone que la providencia recurrida, carece de motivación y no contiene un examen crítico de las pruebas, ni una explicación razonada de las conclusiones sobre las mismas.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Examinados los argumentos consignados en la alzada, el problema jurídico se contrae en determinar si le asiste razón o no al juzgado de Primera Instancia al abstenerse de librar mandamiento de pago por falta de requisitos formales que conforman el título ejecutivo.

Para responder el problema jurídico que esta Sala plantea, sea lo primero afirmar que la ley 1437 de 2011, en su artículo 297, numeral 3° dispone:

**“Artículo 297. Título Ejecutivo.** *Para los efectos de este código, constituyen título ejecutivo*

*3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*

(...)” (Subrayado fuera de texto original).

Por su parte el artículo 299 de la norma en cita indica que, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados con Entidades Públicas, se observaran las reglas establecidas en el Código de

Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso para el proceso ejecutivo de mayor cuantía, en donde el artículo 422 C.G.P. define el título ejecutivo:

*“(…) **Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles** que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”*

En este sentido los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen la prueba idónea de la existencia de una obligación con las características exigidas por las normas transcritas, entonces habrá título ejecutivo, el cual debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio del demandante.

Reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup> ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales:

*“Las formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley.*

*Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles.”*

Ahora bien, es importante precisar que no puede confundirse la noción de título ejecutivo con la de título valor, pues se trata de documentos que conceptualmente se encuentran regidos por principios y características jurídicas que los diferencian e individualizan.

En efecto, los títulos valores son bienes mercantiles que al tenor del artículo 619 del Código de Comercio constituyen documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora. Estos principios de autonomía y literalidad propios del título valor hacen que sea un documento formal y especial, toda vez que la fusión inescindible entre derecho y documento legitima al tenedor, conforme con la ley de circulación del título valor, a exigirlo en el tráfico jurídico y a perseguir su cobro por vía ejecutiva, con independencia de la relación o negocio jurídico causal que le dio origen, imprimiendo seguridad y certeza al derecho que de manera incondicional en él se incorpora (Artículos 619, 625, 626, 627 y 647 *Ibídem*).

El Código de Comercio fija el concepto y las generalidades de los títulos valores, dentro de los que se halla inmersa la factura cambiaria. Así pues, se entiende que son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora; pueden ser de contenido crediticio,

<sup>6</sup> Sentencia 25 de octubre de 2006, Exp. 27830. C.P.M Fajardo

corporativos o de participación y de tradición o representativos de mercancías (Art. 619 C. Co.).

Para que se produzcan los efectos previstos por las normas del Título III de Estatuto Mercantil, deben contener las menciones y llenar los requisitos que la misma ley señale, salvo que ella los presuma; aunque la omisión de tales menciones y requisitos no afecte el negocio jurídico que dio origen al documento o al acto (Art. 620 C. Co.), sí hace que pierda el carácter de título valor.

A su vez el artículo 621 del Código de Comercio establece los requisitos para los títulos valores, indicando que, además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán contener 1) la mención del derecho que en él se incorpora, y 2) la firma de quien lo crea.

Así las cosas, la factura es, por definición, un título valor que el vendedor o prestador del servicio puede librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio (Art. 772 C. Co.); deberá reunir, además de los requisitos ya señalados y los del artículo 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes (Art. 774 C. Co., subrogado por la Ley 1231 de 2008, art. 3°):

*“1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el retículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión.*

*2. La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encamado de recibirla según lo establecido en la presente ley.*

*3. El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación estén sujetos los lenceros a quienes se haya transferido la factura.*

*No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.*

*En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de L9 parte que hubiere sido cancelada.*

*La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas.”*

Por su parte, como ya se indicó, el título ejecutivo es aquel que reúne los requisitos del artículo 422 del C.G.P., para su cobro por vía de ejecución, esto es, un documento proveniente del deudor o de su causante en donde conste una obligación clara, expresa y exigible, en el que no se requiere la concurrencia de las características antes enunciadas de un título valor, tales como su legitimación o la autonomía; además, puede contener o no obligaciones puras o simples o sujetas a condición y tiene formas diversas de negociación como la cesión (Artículo 1959 y ss. del C.C.).

En conclusión, como puede advertirse, si bien un título valor es un título ejecutivo, porque proviene de un deudor y contiene una obligación clara, expresa y exigible, no todo título ejecutivo es un título valor; ambos tienen exactamente esas mismas características; pero a los últimos los diferencia la incorporación de valor por ministerio de la ley, cuando se cumplen los requisitos que ella exige.

En síntesis, la naturaleza del proceso ejecutivo requiere la existencia de un título ejecutivo desde la formulación de la demanda debidamente conformado, que demuestre al juez la existencia a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado de obligaciones - se insiste - claras, expresas y exigibles, emanadas del deudor o de su causante, o sea que cumpla con las condiciones señaladas en el citado artículo 422 del Código General del Proceso para que pueda darse curso al mismo.

Por consiguiente, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación con las características exigidas por el artículo 422 del C.G.P., entonces habrá título ejecutivo, el cual debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, sin importar su origen.

La doctrina enseña que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito o deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. *"Faltaría este requisito cuando se preterida deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta"*.

La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. Y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.

Que el documento provenga del deudor implica que este lo haya suscrito aceptándolo, que, para el caso de la factura, el artículo 773 del Código de Comercio indica en qué forma se le da su aceptación:

*"...El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor.*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera "Auto del 31 de enero de 2008". Radicación número: 44401-23-33000-2007-00067-01(34201):  
Consejera Ponente: Miriam del Guerrero de Escobar

*La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.*

En este orden de ideas, las facturas de bienes o servicios prestados deben tener su fuente en un contrato estatal para que sean ejecutables ante esta Jurisdicción; de ahí que las facturas de venta y facturas cambiarias de compraventa se les ha otorgado el carácter de título valor, siempre y cuando reúnan los presupuestos del artículo 422 del Código General del Proceso, esto es que contengan una obligación clara, expresa y exigible, además de cumplir los requisitos consagrados en los artículos 621 y 774 del Código de Comercio.

Descendiendo al sub judice se tiene que los documentos aportados como títulos base del recaudo ejecutivo que presenta el ejecutante, corresponden a unas facturas de venta – Títulos valores- así:

- 1.- Factura de venta No. CR-005651 de 30/12/2014 por valor de \$5.613.885<sup>8</sup>
- 2.- Factura de venta No. CR-005652 de 30/12/2014 por valor de \$2.242.000<sup>9</sup>
- 3.- Factura de venta No. CR-005653 de 30/12/2014 por valor de \$1.730.225<sup>10</sup>
- 4.- Factura de venta No. CR-005654 de 30/12/2014 por valor de \$77.720<sup>11</sup>
- 5.- Factura de venta No. CR-005655 de 30/12/2014 por valor de \$11.229.408<sup>12</sup>
- 6.- Factura de venta No. CR-005656 de 30/12/2014 por valor de \$5.118.650<sup>13</sup>
- 7.- Factura de venta No. CR-005657 de 30/12/2014 por valor de \$5.424.608<sup>14</sup>
- 8.- Factura de venta No. CR-005658 de 30/12/2014 por valor de \$7.197.600<sup>15</sup>
- 9.- Factura de venta No. CR-005659 de 30/12/2014 por valor de \$590.000<sup>16</sup>
- 10.- Factura de venta No. CR-005660 de 30/12/2014 por valor de \$6.520.250<sup>17</sup>
- 11.- Factura de venta No. CR-005661 de 30/12/2014 por valor de \$5.315.390<sup>18</sup>

---

<sup>8</sup> Folio 10

<sup>9</sup> Folio 12

<sup>10</sup> Folio 14

<sup>11</sup> Folio 16

<sup>12</sup> Folio 18

<sup>13</sup> Folio 20

<sup>14</sup> Folio 22

<sup>15</sup> Folio 24

<sup>16</sup> Folio 26

<sup>17</sup> Folio 28

<sup>18</sup> Folio 30

12.- Factura de venta No. CR-005662 de 30/12/2014 por valor de \$1.653.300<sup>19</sup>

13.- Factura de venta No. CR-005663 de 30/12/2014 por valor de \$2.317.390<sup>20</sup>

14.- Factura de venta No. CR-005664 de 30/12/2014 por valor de \$1.741.131<sup>21</sup>

15.- Factura de venta No. CR-005665 de 30/12/2014 por valor de \$2.293.138<sup>22</sup>

16.- Factura de venta No. CR-005668 de 30/12/2014 por valor de \$8.750.868<sup>23</sup>

17.- Factura de venta No. CR-005669 de 30/12/2014 por valor de \$143.750<sup>24</sup>

18.- Factura de venta No. CR-005670 de 30/12/2014 por valor de \$4.052.100<sup>25</sup>

19.- Factura de venta No. CR-005695 de 03/02/2015 por valor de \$693.600<sup>26</sup>

Se allegan las respectivas constancias de recibido de las facturas en mención (Folios. 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23, 25, 27, 29, 31, 33, 35, 37, 39, 41, 43, 45, y 47).

De igual manera dentro del expediente reposan los contratos de suministro y/o insumos material médico quirúrgicos suscrito entre el Hospital Ricaurte E.S.E. y la señora Gloria Marina Pantoja.<sup>27</sup>

Revisadas las facturas aportadas dentro del libelo demandatorio se observan las siguientes características en cada una de ellas:

- 1.- La mención del derecho que en el título se incorpora y la firma de quien lo crea.
- 2.- La fecha de vencimiento.
- 3.- La fecha de recibo de las facturas, con indicación del nombre, o identificación o firma del encargado de recibirlas según lo establecido en la ley.
- 4.- El emisor vendedor, dejó constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio.
- 5.- Están denominadas expresamente como facturas de venta.
- 6.- Apellidos, nombre y NIT del vendedor.
- 7.- Razón social y NIT del adquirente de los bienes, junto con la discriminación del IVA pagado.

---

<sup>19</sup> Folio 32

<sup>20</sup> Folio 34

<sup>21</sup> Folio 36

<sup>22</sup> Folio 38

<sup>23</sup> Folio 40

<sup>24</sup> Folio 42

<sup>25</sup> Folio 44

<sup>26</sup> Folio 46

<sup>27</sup> Folio 212 a 217 y 230

8.- El número de cada factura corresponde a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.

9.- Fechas de expedición.

10.- Descripción específica o genérica de los artículos vendidos.

11.- Valor total de la operación.

12.- Apellidos y nombre del impresor de la factura.

13.- En todas las facturas aparece impresa la expresión "IVA REGIMEN COMUN" que indica que la empresa es agente de retención del impuesto sobre las ventas.

En este orden de ideas las facturas base de recaudo ejecutivo reúnen los requisitos de los artículos 621, 772, 774 y 777 del Código de Comercio y 617 del Estatuto Tributario.

Por su parte el Consejo de Estado ha precisado que, para lograr que la sentencia ordene llevar adelante la ejecución, es necesario que la parte ejecutante acredite los requisitos del título, los cuales se traducen, como ya se dijo, en que las obligaciones incorporadas en él sean claras, expresas y exigibles.

Así, pues, revisado el expediente, encuentra esta Corporación que las facturas de venta cumplen con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. en concordancia con las disposiciones del Código de Comercio que regulan esta clase de documentos, toda vez que de aquellas se deduce una obligación clara, expresa y actualmente exigible en favor del actor, requisito necesario para librar orden de pago, respecto de todas y cada una de las facturas previamente señaladas, las cuales se encuentran debidamente relacionadas en la parte fáctica de la demanda y acápite de pruebas.<sup>28</sup>

En este sentido, la Sala no comparte los argumentos expuestos por el Juzgado de Primera Instancia, lo que conlleva a revocar la decisión proferida; y en su defecto, se le imprima el estudio y trámite de mandamiento de pago, deprecado dentro del presente proceso ejecutivo.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia de fecha 13 de noviembre de 2018, proferida por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, por medio del cual se abstuvo de librar mandamiento de pago, en contra del **HOSPITAL DE RICAURTE E.S.E.**, de conformidad con las razones expuesta en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>28</sup> Folio 10 a 47

**SEGUNDO: ORDENAR** al Juzgado de origen, que previo el estudio y cumplimiento de los demás requisitos de Ley, profiera auto librando mandamiento de pago dentro del proceso de la referencia.

**TERCERO: EJECUTORIADA** esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>EJECUTIVO CONTRACTUAL</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>86001-33-33-001-2020-00005-(9008)</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MATILDE ÁLVAREZ HERRERA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL</b>

### **PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN**

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la providencia de fecha 21 de enero de 2020, proferida por el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA**, por medio de la cual se abstuvo de librar mandamiento de pago.

### **I. ANTECEDENTES**

1.- La señora **MATILDE ÁLVAREZ HERRERA** por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda ejecutiva contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL**, misma que fue asignada por reparto al **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA**, quien, mediante auto del 21 de enero de 2020 resuelve abstenerse de librar mandamiento de pago.

2.- La apoderada judicial de la parte demandante interpuso y sustentó recurso de apelación frente a la anterior decisión, mismo que fue concedido por el juez *A-quo*, al ser procedente en los términos de ley. El recurso fue asignado ante este Tribunal para lo de su competencia.<sup>1</sup>

### **II.- EL AUTO APELADO**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa, mediante providencia del 21 de enero de 2020 decidió abstenerse de librar mandamiento de pago a favor del demandante, con base en los siguientes argumentos:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Folio 31 a 32

<sup>2</sup> Folio 26 a 28

“(...)

Así las cosas, teniendo en cuenta que el proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, se procederá a revisar el fundamento de la misma, es decir el título ejecutivo, en tanto se conforma por el acuerdo conciliatorio y el acta aprobatoria de ello.

El H. Consejo de Estado ha establecido que el acuerdo logrado en audiencia de conciliación constituye un acto sometido a la condición de su aprobación, por lo que ambos elementos se entienden unidos a fin de que produzcan los efectos de cosa juzgada y conforme a ello dicha Corporación realizando un análisis de tal aspecto en un caso puesto a su conocimiento indicó:

“En el asunto bajo examen, la sociedad Concreconic S.A., pretende la ejecución de las sumas de dinero generadas por el incumplimiento del acuerdo conciliatorio celebrado el 26 de octubre de 2006 con el Instituto Nacional de Vías- Invías-, y de la aprobación de éste por el Tribunal Administrativo de Antioquia en providencia del 4 de diciembre del mismo año, donde quedó establecido que la entidad pagaría a la sociedad, la suma de \$5.111.236.575.18.

Así las cosas, se trata de un título ejecutivo complejo integrado por el acta de conciliación y por la providencia judicial aprobatoria del mismo. Sobre su validez, la jurisprudencia ha dispuesto:

**“2.2.1. Para que un acta de acuerdo conciliatorio preste mérito ejecutivo la debe aprobar el Juez Administrativo.**

(...) la validez y eficacia de ese negocio jurídico, en materia administrativa, está condicionada a la aprobación judicial, pues el juez debe ejercer un control tendiente a establecer que obren las pruebas necesarias que justifiquen el acuerdo, que no sea violatorio de la ley y que tampoco sea lesivo para el patrimonio público -art. 65 A de la ley 446 de 1998-, aprobación sin la cual la conciliación no produce efecto.

**En el caso concreto, el reconocimiento de las obligaciones, a cargo del INVÍAS, por provenir de un acuerdo conciliatorio que no fue aprobado judicialmente, carece de 1-3 aptitud para constituir un título ejecutivo, como lo pretende el ejecutante. Al respecto, dice la ley 446 de 1998 que:**

**Artículo 66. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo.**

**Artículo 72. El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriados prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada (...).**

El contenido de estas normas es claro, además de que su sentido es obvio, en cuanto que sólo presta mérito ejecutivo el acta de conciliación debidamente aprobada.

En este sentido, también ha dicho la Sala que:

“Ahora bien, si se trata de una conciliación prejudicial, la situación es similar. En efecto, la aprobación de una conciliación prejudicial enerva la acción que tiene el demandante para acudir a la jurisdicción a reclamar las pretensiones conciliadas, dado que esa decisión hace tránsito a cosa juzgada. **En cambio, si ésta no es aprobada, el actor se verá obligado a iniciar un proceso de conocimiento ante la jurisdicción administrativa para lograrla satisfacción de sus pretensiones** (Negrillas fuera de texto).

(...)

*“La conciliación lograda en audiencia conforma un acto sometido a la condición de su aprobación. Son así dos elementos que no se entienden separados ya que solo producen sus efectos como una unidad. **La conciliación sola sin su aprobación no es más que un principio de auto de terminación del proceso, pero no la conciliación procesal que le pone fin y que tiene los efectos de la cosa juzgada.**”*

*“En este punto la ley es bastante clara: La conciliación y el auto que la apruebe tendrán los efectos de cosa juzgada (inc. 5o art. 6o Dec. 2651/91).” (Negrillas por fuera del texto original)” (Subrayas de la Sala).*

*Por lo tanto, el acta de conciliación como la providencia judicial que la aprueba conforma un título ejecutivo complejo apto para producir los efectos perseguidos con la pretensión ejecutiva, por lo que deben ser aportados en conjunto y no de manera separada.*

*No obstante, tal aspecto no es la única formalidad que debe agotar el interesado que pretende se ejecuten las obligaciones adquiridas en virtud del acuerdo conciliatorio, puesto que en materia de proceso ejecutivos se aplican exigencias probatorias muy estrictas relativas a las características que deben revestir a los documentos aportados como título base de ejecución, las cuales deben ser aplicadas incluso a casos como el presente en el que la sola copia del auto que aprueba el acuerdo conciliatorio no resulta ser suficiente para ejecutar al obligado, en tanto sólo es dable aportar la primera copia que presta mérito ejecutivo de ambos documentos, es decir tanto del acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado.*

*En este sentido se observa que en el presente asunto se allegó copia simple del auto que aprueba el acuerdo conciliatorio No. 106 de fecha 16 de junio de 2016, proferido por este despacho, (fl. 11 a 14) con la respectiva constancia de ejecutoria, (fl.9) sin que obre en el expediente el acta de acuerdo conciliatorio No. 106 de fecha 14 de abril de 2016 llevado a cabo en la Procuraduría 179 Judicial I delegada para asuntos administrativo en Pasto (N).*

*De lo anterior y de la jurisprudencia previamente referenciada, se puede inferir que en el caso concreto no se ha conformado el título ejecutivo complejo, puesto que el solo auto que aprueba el acuerdo conciliatorio no presta mérito ejecutivo por si solo y por tanto carece de la aptitud para constituir un título ejecutivo, como lo pretende la ejecutante, en ese orden de ideas, este Despacho se abstendrá de librar mandamiento de pago dentro del asunto de la referencia.”*

### III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante sustentó su alzada con base a los argumentos que se sintetizan y resumen a continuación:<sup>3</sup>

Sustenta que el *A quo*, tiene como primer argumento que las copias que se presentan donde constan la obligación esto es el auto que aprueba la conciliación es una copia simple; sin embargo, advierte que la primera copia que presta mérito ejecutivo reposa en la entidad ejecutada lo que hace imposible aportar al proceso ejecutivo la primera copia.

De otro lado expone que fue el mismo juzgado quien realizó la aprobación de la conciliación efectuada entre la Policía Nacional y la señora Matilde Álvarez Herrera el día 16 de junio de 2016, proceso radicado No. 2016-00191, por ende, indica que en el Despacho reposa copia original de estos documentos, por la cual no le asiste razón al juez para no librar mandamiento de pago porque las pruebas presentadas se encuentran en copia simple.

---

<sup>3</sup> Folio 31 a 32

Manifiesta que frente a la obligación de aportar documentos originales o copias auténticas de los documentos que contengan el título ejecutivo de conformidad con el artículo 244 del C.G.P. se tiene que los mismos cumplen con los requisitos establecidos en la norma, ya que fue el mismo despacho quien aprobó la conciliación y no se están tachando de falsos los documentos.

Frente al argumento de no aportar dentro del expediente el acta de acuerdo conciliatorio efectuada en la Procuraduría, reitera que todo expediente reposa en el proceso radicado No. 2016-0191, que consta en el archivo del despacho, al igual que señala que lo consignado dentro del auto que aprueba la conciliación es la misma información del acta de conciliación de tal suerte que no es de recibo los argumentos del despacho toda vez que toda la documentación reposa en su poder.

En virtud a lo anterior solicita se revoque el auto proferido y en su lugar se ordene librar mandamiento ejecutivo.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Examinados los argumentos consignados en la alzada, el problema jurídico se contrae en determinar si le asiste razón o no al Juzgado de Primera Instancia al abstenerse de librar mandamiento de pago, por no aportar el acta de conciliación, así como no allegar la primera copia que presta mérito ejecutivo del auto que aprueba el acuerdo conciliatorio y su respectiva constancia de ejecutoria.

Respecto de las distintas clases de títulos ejecutivos el H. Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“El título ejecutivo bien puede ser **singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento**, como por ejemplo un título valor (v.gr. letra de cambio, cheque, pagaré, etc.); o bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo-entre otros-por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del co-contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. Los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 488 del C.P.C. El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, no importa su origen.”<sup>4</sup> (Subrayado y negrillas fuera del texto)*

Al respecto dicho tratamiento adoptado por la máxima Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente del artículo 488 del C.P.C.,<sup>5</sup> en la sentencia puesta consideración, no difiere del artículo 422 de la Ley 1564 de 2012, bajo la salvedad que el último abre la posibilidad de incluir otros documentos que señale la ley como títulos ejecutivos a los ya anunciados en el precitado articulado (Código General del Proceso y Código de Procedimiento Civil).

Ahora, es de advertir que, si bien algunas normas aplicables a esta materia no fueron objeto de modificación por el legislador, otras corrieron una suerte distinta

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de enero de 2008, Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar, Expediente: 44401-23-31-000-2007-00067-01 (34201).

<sup>5</sup> En la actualidad se aplica la figura consagrada en el Título Único – Proceso Ejecutivo – Capítulo I, Artículos 422 a 445 del C.G.P.

a la disposición acuñada en precedentes líneas, habida cuenta que, en los requisitos formales del título ejecutivo judicial, sí se evidenció una variación considerable para efectos de exigir el cobro judicial ante la administración de justicia.

Lo anterior se ve reflejado al efectuar el comparativo entre el articulado del 115 del C.P.C y el 114 del C.G.P. en razón a que la primera preceptiva en su numeral segundo dispone:

*“De todo expediente podrán las partes o terceros solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:*

*2. Si la copia pedida es de una sentencia o de otra providencia ejecutoriada que ponga fin al proceso, apruebe liquidación de costas, fije honorarios o imponga condenas, se ordenará de oficio agregar las piezas que acrediten su cumplimiento, si los hubiere.*

***Solamente la primera copia prestará mérito ejecutivo; el secretario hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia. Si la providencia contiene condenas a favor de diversas personas, a cada una de ellas se le entregará su respectiva copia.***

*En caso de pérdida o destrucción de la mencionada copia, podrá la parte solicitar al juez la expedición de otra sustitutiva de aquélla, mediante escrito en el cual, bajo juramento que se considerará prestado con su presentación, manifieste el hecho y que la obligación no se ha extinguido o sólo se extinguió en la parte que se indique. Además, manifestará que, si la copia perdida aparece, se obliga a no usarla y a entregarla al juez que la expidió, para que éste la agregue al expediente con nota de su invalidación.*

Vislumbrándose en la primera norma citada el cumplimiento de requisitos, tales como el ser presentado en copia auténtica con la constancia de encontrarse debidamente ejecutoriada y que se trata de primera copia que presta mérito ejecutivo.

Ahora, al tenor del artículo 114 del C.G.P en sus numerales dispone:

*“Salvo que exista reserva, del expediente se podrá solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:*

*1. A petición verbal el secretario expedirá copias sin necesidad de auto que las autorice.*

***2. Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria.***

*3. Las copias que expida el secretario se autenticarán cuando lo exija la ley o lo pida el interesado.*

*4. Siempre que sea necesario reproducir todo o parte del expediente para el trámite de un recurso o de cualquiera otra actuación, se utilizarán los medios técnicos disponibles. Si careciere de ellos, será de cargo de la parte interesada pagar el valor de la reproducción dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la providencia que lo ordene, so pena de que se declare desierto el recurso o terminada la respectiva actuación.*

*5. Cuando deban expedirse copias por solicitud de otra autoridad, podrán ser adicionadas de oficio o a solicitud de parte.”*

De lo anterior se puede entrar a colegir que la **exigencia de que únicamente la primera copia prestaba mérito ejecutivo desapareció en la actual preceptiva vigente ya referenciada, entregándole con ello fuerza ejecutiva a las copias de**

**los títulos ejecutivos judiciales, en aras de exigir el cobro de acreencias insolutas o adeudadas a los respectivos acreedores.**

Contrario a lo mencionado, se mantiene como requisito formal en la norma traída al plenario la respectiva constancia de notificación y ejecutoria como requisito *sine qua non* para superar el examen formal ante el operador jurídico y ello permita dar vía libre, para efectuar el segundo análisis de cumplimiento desde el punto de vista sustancial con el objeto de que haya lugar a librar mandamiento de pago por las sumas que se encuentren consignadas de forma clara, expresa y exigible en el título ejecutivo judicial.

Una vez establecidas las normas pertinentes y reglas jurisprudenciales que interesan al presente asunto, es preciso determinar si el título ejecutivo aportado reúne los requisitos exigidos por el artículo 114 del C.G.P esto es, presentar la constancia de notificación y ejecutoria del título ejecutivo judicial y, en consecuencia, proceder a librar mandamiento de pago en favor del ejecutante y en contra de la ejecutada.

Así, se encuentra que, revisado el título ejecutivo aportado, el mismo reúne las condiciones para “*prestar mérito ejecutivo*” como quiera que se aporta al expediente la providencia que decide la aprobación judicial del acuerdo conciliatorio y la respectiva la constancia de ejecutoria,<sup>6</sup> en los términos del artículo 114 del C.G.P.

Cabe mencionar que el hecho que se hubiere presentado en copia simple no se constituye en la razón fundamental para abstenerse de librar mandamiento de pago, puesto que como se expuso en el fundamento jurídico de este proveído, ante el tránsito de legislación del Código de Procedimiento Civil al Código General del Proceso, respecto a esta materia, dicha preceptiva eliminó el requisito que anunciaba que el título ejecutivo judicial se constituía por la primera copia que preste mérito ejecutivo.

Por otra parte, el *A quo* señala que no es viable se libere mandamiento de pago en razón a que dentro del expediente no se aporta el acta del acuerdo conciliatorio.

Al respecto es pertinente recordar que a través del proceso de ejecución se persigue el cumplimiento de una obligación insatisfecha, contenida en un título ejecutivo, razón por la cual, se parte de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, que sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma.

Es así que, en el *sub lite* se pretende la ejecución de la providencia por medio del cual se aprobó el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes dentro del presente asunto.

Conforme a lo anterior, es claro que se encuentra frente a un título de carácter autónomo comoquiera que su integración se satisface únicamente con la decisión de mérito, toda vez que no requiere de otros documentos para cumplir con los requisitos de forma y de fondo que distinguen a esta clase de títulos, toda vez que de la misma providencia se puede liquidar el monto de la obligación.

En relación con los requisitos en mención,<sup>7</sup> los mismos son satisfechos toda vez que, la ejecución de las obligaciones insolutas que se pretende con el presente trámite, se entiende que presta mérito ejecutivo la providencia base de ejecución,

---

<sup>6</sup> Folio 11 y 13 - 16

<sup>7</sup> Téngase en cuenta el artículo 422 del C.G.P

en la que constan las sumas otorgadas de manera clara expresa y exigible, así las cosas se entienden satisfechos los requisitos toda vez que dentro del expediente se aportó la copia del auto aprobatorio de la conciliación con su respectiva constancia de su ejecutoria, determinándose así su exigibilidad.

De igual manera se itera, que tal como lo sustentó la parte actora en el recurso de alzada y es que el *A-quo*, estaba en la facultad de verificar los documentos que aducen integran el título ejecutivo, como lo es el acta de conciliación y la providencia que lo aprueba, pues, fue el mismo juzgado quien la expidió.

En esa medida, exigir la presentación del acta de conciliación implica otorgar mayor prevalencia a las formalidades sobre el derecho sustancial y, por ende, constituye un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, el cual se concretó en el presente asunto en imponer requerimientos formales, a pesar de que podían ser verificados por la propia autoridad judicial, ya que el procedimiento fijado para la solicitud de ejecución de una providencia de lo contencioso administraba debe ser adelantado por el mismo funcionario judicial que aprobó el acuerdo conciliatorio, quien tiene en su poder los documentos necesarios para librar el mandamiento de pago.

Así, ab initio se ha de advertir que, al encontrarse constituido el título ejecutivo, hay lugar a proferir mandamiento de pago, por tanto, la Sala no comparte los argumentos expuestos por el Juzgado de Primera Instancia, lo que conlleva a revocar la decisión proferida; y en su defecto, se le imprima el estudio y trámite de mandamiento de pago, deprecado dentro del presente proceso ejecutivo.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia de fecha veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020), proferido por el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA**, por medio del cual se abstuvo de librar mandamiento de pago, en contra de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL**, y a favor de la señora **MATILDE ÁLVAREZ HERRERA** de conformidad con las razones expuesta en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Juzgado de origen, que previo el estudio y cumplimiento de los demás requisitos de Ley, se profiera auto librando mandamiento de pago dentro del proceso de la referencia.

**TERCERO.** - Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

## COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO CONTRACTUAL  
**RADICACIÓN:** 86001-33-33-002-2020-0098-(9391)  
**DEMANDANTE:** MARIA ALEJANDRA VALENCIA VITERI  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

**PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN**

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la providencia de fecha 01 de septiembre de 2020, proferida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA**, por medio del cual se dispuso rechazar la demanda ejecutiva interpuesta, por haber operado el fenómeno jurídico de **CADUCIDAD** de la acción.

**I. ANTECEDENTES**

1.- La señora **MARÍA ALEJANDRA VALENCIA VITERI** por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda ejecutiva contra el **DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO**, con el fin de que se libere mandamiento de pago con ocasión de la liquidación del Contrato de Consultoría No. 338 del 14 de noviembre de 2012, misma que se llevó a cabo el día 17 de febrero de 2015, por las sumas de dinero que fueron relacionados de la siguiente forma:

(i). La suma de (\$ 11.187.500.00), por concepto de saldo por cancelar, (cálculo posterior al pago efectuado por la Entidad a la Contratista, por concepto de anticipo) que deriva del Acta de Liquidación del Contrato de Consultoría, que tiene como fecha de vencimiento el día diez (10) de marzo del año dos mil quince (2015).

(ii). Intereses moratorios calculados a una tasa equivalente al doble del interés legal civil (12%) sobre montos históricos actualizados, por cada año de mora, de conformidad con el artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 2.2.1.1.2.4.2. del Decreto 1082 de 2015, causados a partir del día 01 de abril de 2015 hasta el día en que se verifique el pago total de la obligación.

(iii). La suma de (\$ 8.361.248), por concepto de intereses moratorios, generados por la falta de pago total del acta de liquidación calculados a 24 de julio de 2020.

## II.- EL AUTO APELADO

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, mediante providencia del 01 de septiembre de 2020, dispuso rechazar la demanda ejecutiva contractual interpuesta por la demandante, por considerar que había operado la caducidad de la acción ejecutiva.

La decisión tomada por el Juez se fundó en las siguientes razones:<sup>1</sup>

*“... es imperativo adentrarse en el estudio de la caducidad del presente medio de control ejecutivo, específicamente en lo que respecta al título ejecutivo del que se pretende su ejecución, como lo es el Acta de liquidación del Contrato de Consultoría No. 338 del 14 de noviembre de 2012, suscrita el 17 de febrero de 2015.*

*En este sentido, conviene precisar que la demandante asegura que la demanda fue interpuesta en tiempo, de acuerdo con el término que dispone el literal K, numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si se tiene en cuenta que dicho lapso de tiempo se extendía hasta el 10 de marzo de 2020, considerando que con la radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 221 Judicial I de Mocoa, el 3 de febrero de 2020, se suspendieron los términos de caducidad hasta la presentación de la demanda.*

*Al respecto, se hace necesario advertir que el literal K, numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida.*

*El Acta de liquidación del Contrato 338 de 2012, suscrita el 17 de febrero de 2015, a la luz de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 297, constituye un título ejecutivo ante esta jurisdicción, y su exigibilidad inició el 10 de marzo de 2015, es decir, quince días hábiles siguientes a su firma. En consecuencia, los cinco años para su ejecución vencían el pasado 10 de marzo de 2020.*

*En este punto, el Despacho considera necesario hacer referencia a dos puntos: el primero, en lo que tiene que ver con la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en procesos ejecutivos, pues la actora considera que de conformidad con la Sentencia C 533 de 2013, se estableció su obligatoriedad para acudir ante el medio de control ejecutivo, no obstante, debe advertirse que lo que determinó la referida Sentencia Constitucional, fue la exequibilidad del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, el cual dispone la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial cuando la demanda ejecutiva se dirija en contra de municipios, situación diferente a la del presente caso.*

*El segundo de los puntos, en lo que tiene que ver con lo dispuesto en el párrafo 1, artículo 2 del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009, en el que se establece que los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 no son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, regla que se reproduce en el artículo 613 de la ley 1564 de 2012, cuando advierte que no será necesario agotar requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco cuando se pidan medidas cautelares de carácter patrimonial*

*En virtud de lo anterior, es claro que la convocatoria al Departamento del Putumayo a surtir audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, no estaba llamada a ser un requisito de procedibilidad, más si se tiene en cuenta que el Decreto 1716 de 2009, compilado en el Decreto 1069 de 2015, dispone que este tipo de asuntos no es susceptible de conciliación.*

*Así las cosas, de conformidad con las consideraciones expuestas, es claro que la solicitud de conciliación en el presente caso, al no ser procedente, no interrumpió el*

---

<sup>1</sup> Folio 07 - Expediente Digital

*término de caducidad del medio de control ejecutivo, por lo que el lapso legalmente otorgado para la ejecución del Acta de liquidación del 17 de febrero de 2015, feneció el 10 de marzo de 2020, por lo cual esta Judicatura advierte que este asunto se encuentra afectado por el fenómeno de la caducidad, por consiguiente, se observa que el término de cinco (5) años de que trata el numeral 2, literal k del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se encuentra vencido, por lo tanto, este Despacho dispondrá el rechazo de plano de la demanda instaurada en el proceso de la referencia.”*

### III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada judicial de la parte demandante, interpuso y sustentó recurso de apelación frente a la anterior decisión, mismo que fue concedido por el Juez *A-quo*, al ser procedente en los términos de ley; como fundamento del recurso de apelación, se esgrimen en esencia los siguientes argumentos:

Expresa que, aunque respeta la decisión del Juzgado, no la comparte, pues claramente se vislumbra dentro de la demanda que, se instauró solicitud de conciliación el día 03 de febrero de 2020, misma que se llevó a cabo el 28 de abril de la misma anualidad, suspendiendo de esta forma el término de caducidad.

Así las cosas, le fue necesario plasmar en el siguiente cuadro las fechas a tener en cuenta:

Fecha Acta liquidación	17/02/2015	Se cancelará el saldo pendiente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la firma del Acta de Liquidación.
Fecha de exigibilidad de la obligación	11/03/2015	Ley 1437 de 2011, numeral 2, literal k "Término de ejecución será de 5 años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida"
Solicitud de conciliación	03/02/2020	Interrupción de términos - 1 mes 1 semana 1 día - 37 días
Audiencia de conciliación y Constancia	28/04/2020	Se expiden y entregan vía correo electrónico el mismo día.
Suspensión de términos Rama judicial	16/03/2020	No cuentan términos
No cuentan términos Levantamiento de suspensión de términos	01/07/2020	No cuentan términos
Interposición de demanda	24/07/2020	Dentro del término
Fecha límite para interponer demanda	07/08/2020	Vencimiento del plazo para interponer demanda

Además de ello, señala que el operador judicial no tuvo en cuenta los impedimentos fácticos y legales, que se aplican bajo la figura de suspensión de términos de caducidad de la acción (Decreto n° 1069 de 2015);<sup>2</sup> la citada norma, evidentemente guarda concordancia con la demanda, lo quiere decir que con la simple presentación de la solicitud de conciliación, ya se entienden suspendidos los términos, sin hacer distinción a si la conciliación era facultativa o se constituía un requisito de procedibilidad.

De lo anterior, cabe precisar que en materia contenciosa el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 permite la conciliación si el asunto de que se trata es conciliable y

<sup>2</sup> Artículo 2.2.4.3.1.1.3. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, o

c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

(...)

PARÁGRAFO. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.

el artículo 161, numeral 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, habla de las pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, pero agrega que ello es posible en los demás asuntos siempre y cuando no esté prohibida.

Adicionalmente la parte actora señala que, a partir de los hechos expuestos en la demanda se puede observar lo diligente en el estudio del Decreto 1716 de 2009,<sup>3</sup> así pues, se tiene que solo los citados presupuestos, asuntos: i). Que versen sobre conflictos de carácter tributario; ii). Que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993; iii). En los cuales la correspondiente acción haya caducado, se encuentran expresamente prohibidos, situación que, a juicio de la parte demandante, no cabe dentro del presente asunto.

En efecto, la apelante señala que de la revisión del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, se evidencia una ambigüedad normativa, según la cual solo hace alusión a que el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales será el de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. No obstante, si la normatividad fuese lo suficientemente clara en la instancia de solicitud de conciliación extrajudicial, el Procurador encargado la hubiese rechazado, pero la admitió y se le dio el trámite legal suspendiendo así los términos de caducidad.

Por lo anterior, afirma la parte actora que de mantenerse el postulado que maneja el juzgado en el auto que rechaza la demanda, se advierte que existe una vulneración flagrante a derechos fundamentales como es el acceso a la administración de justicia,<sup>4</sup> y debido proceso,<sup>5</sup> toda vez que, como se ha reiterado, la normatividad respecto de la solicitud de conciliación y la interrupción de términos es clara, debido a que no se encuentra prohibida para el presente caso y una vez instaurada automáticamente se suspenden los términos. Aunado a lo anterior, lo que se presente es lograr el pago de una obligación clara expresa y exigible que recae en cabeza del Gobernación del Putumayo, y que se le debe reconocer a la contratista en cumplimiento del objeto de su contrato, circunstancia que no puede ser óbice que impida el surgimiento de un proceso y el ejercicio de los derechos de su representada.

En el sub iudice, de igual forma señala, que se está vulnerando este derecho, debido a que no se está cumpliendo con la obligación de observar la plenitud de las formas previamente establecidas en la Ley o en los reglamentos, para el caso que nos atañe, no se está acatando lo contemplado en norma especial, artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A), ya que, el mismo da la posibilidad de que podrá adelantarse la conciliación prejudicial en los demás asuntos, siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Así pues, una cosa es que no sea obligatoria la conciliación prejudicial en el caso que nos ocupa, pero si se adelanta, surte el efecto de la suspensión del término de caducidad conforme al Decreto 1069 de 2015, Artículo 2.2.4.3.1.1.3., toda vez que versa sobre un asunto patrimonial y por ende conciliable.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Artículo 2°. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.

(...)

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

<sup>4</sup> En este punto le fue pertinente traer a colación lo preceptuado por la H. Corte Constitucional, respecto al derecho de acceso a la administración de justicia - Sentencia T-283/13, M. P. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

<sup>5</sup> En este punto le fue pertinente traer a colación lo preceptuado por la H. Corte Constitucional, respecto al derecho del debido proceso - Sentencia C-163/19, M.P. DIANA FAJARDO RIVERA.

<sup>6</sup> En este punto le fue pertinente traer a colación lo preceptuado por el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, M.P. Enrique Gil Botero, en Sentencia 00442 de 2011, al resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes, contra la providencia del 10 de agosto de 2009 la cual fue emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Con fundamento en lo anterior, la parte actora reitera encontrarse dentro del término para interponer la presente demanda ejecutiva contractual y que la misma debe ser estudiada atendiendo a la normatividad colombiana; y en sus efectos, solicita sea revocada la decisión impugnada, y en su lugar, se admita la demanda impetrada, y se libre el mandamiento de pago solicitado.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, corresponde a la Sala determinar si hay lugar o no a revocar el auto de fecha 01 de septiembre de 2020, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, resolvió rechazar la demanda ejecutiva presentada por la señora María Alejandra Valencia Viteri en contra del Departamento del Putumayo, ello por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción ejecutiva.

### 1).- NORMATIVIDAD APLICABLE AL PRESENTE ASUNTO.

Sea lo primero advertir que el CPACA no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo. Por ello, en virtud del artículo 308 ibídem, para los aspectos no regulados, debe acudir al Código de Procedimiento Civil; es decir, las disposiciones del Código General del Proceso, que en relación con los procesos de ejecución entró a regir a partir del 1° de enero de 2014.

Así las cosas, como quiera que la demanda que suscitó la controversia se incoó el 24 de julio de 2020,<sup>7</sup> al no haber disposición expresa en el C.P.A.C.A., en relación con el trámite procesal que debe surtir, se aplicarán al mismo las normas contenidas en los artículos 422 y siguientes del Código General del Proceso.

### 2).- TÍTULO EJECUTIVO

De conformidad con el artículo 430 del Código General del Proceso,<sup>8</sup> el Juez librará mandamiento ejecutivo cuando la demanda sea presentada conforme a la ley, acompañada del documento que preste mérito ejecutivo.

A su vez el artículo 422 ibídem señala:<sup>9</sup>

*“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones **expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante**, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley.*

<sup>7</sup> Folio 05 – Expediente Digital – Acta de reparto.

<sup>8</sup> Tal como antes se indicó, a la presente ejecución se aplica el CGP atendiendo que el recurso de apelación que se resuelve, fue formulado luego de entrar en vigencia dicho estatuto para la jurisdicción contenciosa administrativa, debiendo señalarse en todo caso que la regulación de este tópico es similar a la del CPC.

<sup>9</sup> El contenido de dicha norma, se preveía en el mismo sentido en el artículo 488 del CPC.

*La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”*

De la anterior norma se desprende que el título ejecutivo para su estructuración debe reunir condiciones tanto formales como sustanciales. Las condiciones formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos, y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley. Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles.<sup>10</sup> La obligación es expresa cuando aparece nítida y manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando se revela fácilmente en el título y es exigible cuando puede lograrse su cumplimiento porque no está sometida a plazo o condición.

Ahora bien, en relación con los documentos que constituyen títulos ejecutivos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme al numeral 2° del artículo 297 del C.P.A.C.A, lo son: *“Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.”*

### **3).- CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DERIVADA DEL TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL**

A efecto de garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad, para aquellos eventos en los cuales determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Acorde con ello, las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro de ese plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

En ese sentido, y considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad o vinculación con el Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento; por lo que, ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad.

Ha de indicar la Sala que el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso jure* o de pleno derecho, esto es, no admite renuncia y el operador judicial debe declararla, en el evento en que se verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer la acción judicial correspondiente dentro del plazo legalmente establecido.<sup>11</sup>

En cuanto al alcance de la figura jurídica de la caducidad, el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. (E): Mauricio Fajardo Gómez, 18 de marzo de 2010, radicación número: 25000-23-26-000-1997-4694-01(22339).

<sup>11</sup> Al respecto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 11 de mayo de 2000, Exp. 12000, señaló: "(...) Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volenten agere non currit prescriptio", es decir, que el término de caducidad no puede renunciarse. // Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el termino prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción (...)"

“(…) En la caducidad deben concurrir dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Dicho término está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que no puede ser materia de convención antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, improrrogable. **El fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión**<sup>12</sup> (Destacado por la Sala).

#### 4.- CASO SUB - EXAMINE

Descendiendo al caso concreto encuentra la Sala, que el Juez de primera instancia rechazó la demanda impetrada por la parte demandante porque a su juicio había operado el fenómeno de la caducidad, fundamentando su decisión en que el término de cinco (5) años para impetrar la acción ejecutiva venció el 10 de marzo de 2020 y la demanda fue presentada el 24 de julio de la misma anualidad.

En tal sentido, se advierte que el *A-quo* a efectos de contabilizar el término de caducidad, lo inició desde la ejecutoria del acta de liquidación del contrato No. 338 de 2012, suscrita el 17 de febrero de 2015 que se pretende ejecutar, tal como lo dispone el artículo 164 del C.P.A.C.A. Así, la referida disposición, respecto al término de caducidad de la demanda ejecutiva dispone:

**“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

(…)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

(…)”

Ahora bien, en relación al argumento esbozado por la apoderada de la parte actora y relacionado con la normatividad respecto de: (i). La solicitud de conciliación extrajudicial elevada el día 03 de febrero de 2020, (ii). La interrupción de términos para que no opere el fenómeno jurídico de caducidad, y, en definitiva, (iii). La presentación de la demanda el día 24 de julio de 2020, indicando que no se encuentra prohibida para el presente caso, y una vez instaurada automáticamente se suspenden los términos; de entrada, debe decirse que el argumento esgrimido por la parte actora en relación con la interrupción o suspensión de la caducidad no tiene asidero jurídico en el presente asunto, bajo los siguientes postulados normativos:

1).- El legislador tiene dispuesto, como requisito de procedibilidad, en materia de lo contencioso administrativo, la conciliación que deberá intentarse ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta Jurisdicción, cuando la materia del asunto lo permita. Requisito que, además de enervar la iniciación del proceso, interrumpe los términos de caducidad y prescripción.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente 16207, M.P.: Miryam Guerrero de Escobar.

Al respecto el artículo 80 de la Ley 446 de 1998 dispone:

*“Art. 80.- (...) Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente podrán formular solicitud de conciliación prejudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de aquellas. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamentan las pretensiones.*

*(...)”*

Así mismo, el Art. 13 de la Ley 1285 de 2009, en lo que tiene que ver con la obligatoriedad de surtir la conciliación, para acceder a la administración de justicia preceptúa:

*“A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.*

Por su parte, la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión oficiosa del proyecto de ley mencionada, modificatoria de la ley estatutaria de administración de justicia, señaló:

*“3.- Ahora bien, en la disposición contenida en el inciso primero del artículo 13 del proyecto se prevé la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo – CCA-.*

*La Corte observa que se introduce como novedad la exigencia de la conciliación previa para interponer la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho, por cuanto la norma hasta ahora vigente -artículo 37 de la Ley 640 de 2001- sólo menciona las acciones previstas en los artículos 86 (acción de reparación directa) y 87 (acción de controversias contractuales) del CCA.*

*Para el caso específico de la conciliación en asuntos relacionados con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala recuerda que el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 dispuso lo siguiente:<sup>13</sup>*

*“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.*

*Parágrafo 1º.- En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.*

*Parágrafo 2º.- No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario<sup>14</sup>. (Resaltado fuera de texto).*

*Como puede notarse, desde el año 1998 el Legislador autorizó la conciliación sobre los conflictos ventilados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la acción de reparación directa y la acción de controversias contractuales, previstas en los artículos 85, 86 y 87 del CCA, respectivamente. Así también lo reconoció la Corte en la sentencia C-111 de 1999, cuando señaló que en ese marco*

<sup>13</sup> Ley 446 de 1998, artículo 70. Incorporado en el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos).

<sup>14</sup> Cabe precisar que en sobre la prohibición de conciliación en asuntos tributarios se han presentado algunas reformas en las Leyes 863 de 2003 y 1111 de 2006.

legal podía “haber conciliación sobre las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o en las controversias contractuales (arts. 85, 86 y 87 del C.C.A.)”. Conforme a dicha normatividad, serían conciliables “todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley”<sup>15</sup>, por supuesto bajo las condiciones allí indicadas.

4.- Sin embargo, en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 sólo se contempló la conciliación como requisito de procedibilidad para hacer uso de la acción de reparación directa y de la acción de controversias contractuales, excluyéndose ese requisito para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>16</sup>.

5.- De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la Sala considera que es conforme a la Carta Política que se mantenga el instituto de la conciliación como requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 86 y 87 del CCA. Así mismo, es constitucionalmente válido que se haga extensiva su exigencia a la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA.

En este último evento resulta razonable aceptar la exigencia de conciliación prejudicial, pues lo que se discute son intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial<sup>17</sup>, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, que se ventila a través de la acción de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) o de la acción de nulidad por inconstitucionalidad (art.237-2 de la Constitución Política). En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 13 del proyecto<sup>18</sup>.

De manera que, conforme a las normas y a la providencia antes transcritas, se colige que la conciliación ha sido prevista como requisito de procedibilidad para instaurar las **acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales**, esto es, las reguladas por artículos 138, 140 y 141 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

También el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a los requisitos previos para demandar determina que **“cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”** al tiempo que dispone que en los demás asuntos “podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para acceder a esta Jurisdicción, en ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y de controversias contractuales, era requisito de procedibilidad agotar la conciliación prejudicial.

Ahora bien, para los procesos ejecutivos adelantados ante esta Jurisdicción, el Código General del Proceso estableció una norma expresa en su artículo 613, el

<sup>15</sup> Ley 446 de 1998, artículo 65. Incorporado en el artículo 2° del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos).

<sup>16</sup> Artículo 37. (Corregido por el art. 2 del Decreto Nacional 131 de 2001). “Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable (...)”.

<sup>17</sup> Al respecto la doctrina nacional sostiene: “Y no es descabellado la ocurrencia de la conciliación en los eventos de las acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues en este tipo de acciones se ventila, evidentemente, una situación particular de contenido patrimonial, donde el afectado busca el restablecimiento de su situación particular susceptible de evaluación patrimonial. El motivo que lo induce a formular la pretensión es un fin patrimonial, individual y subjetivo. Este interés es el que se negocia y no la legalidad del acto”. Juan Ángel Palacio Hincapié, Derecho Procesal Administrativo. Bogotá, Librería Jurídica, 3ª edición 2002, p. 639.

<sup>18</sup> Corte Constitucional sentencia C-713 de 15 de julio de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

cual reglamenta directamente las audiencias de conciliación extrajudicial en los asuntos que aquí se ventilan y en el inciso segundo ibídem, expresamente señaló:

**“No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.”** (Negrillas fuera del texto original)

**Es pertinente destacar que las anteriores normas ya se encuentran vigentes de acuerdo con lo establecido en los numerales 1 y 4 del artículo 627 del Código General del Proceso.**<sup>19</sup> Por ello, en virtud del artículo 308 ibídem, para los aspectos no regulados, debe acudir al Código de Procedimiento Civil; es decir, las disposiciones del Código General del Proceso, que en relación con **los procesos de ejecución entró a regir a partir del 1° de enero de 2014.**

De ahí que el argumento esgrimido por la parte actora sobre “adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida”, y en relación con la interrupción o suspensión de la caducidad no tiene asidero jurídico en el presente asunto. Se le recuerda a la profesional del derecho que el instituto jurídico procesal de la caducidad a diferencia de la prescripción, no está sujeto a interrupción o suspensión. En efecto, mientras que los términos de prescripción pueden ser interrumpidos o suspendidos, los de caducidad no son susceptibles de ellos, salvo norma expresa que estipule lo contrario, como es el caso de la suspensión de la caducidad por conciliación prejudicial establecida en la Ley 640 de 2001, figura que, dentro del asunto de la referencia, no es de carácter obligatoria y menos susceptible de conciliación, por tratarse de una ACCIÓN EJECUTIVA, de conformidad con lo previsto en la norma expresa artículo 613 del C.G.P.

Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha dicho que la norma de la caducidad que debe ser aplicada al caso que esté sometido a estudio del juez, debe ser la que se encontraba vigente al momento de la celebración del contrato o a la fecha en que se hizo exigible la obligación surgida de este,<sup>20</sup> el término de caducidad de la acción ejecutiva contractual aplicable al caso bajo estudio es sin lugar a dudas el de cinco (5) años al que se ha hecho referencia en el marco normativo de este auto.

Por lo anterior, a juicio de la Sala, la acción ejecutiva instaurada por la actora contra el Departamento del Putumayo, se encuentra caducada, tal y como lo reconoció el a quo, puesto que, en efecto, la obligación del ente territorial de pagar la suma de (\$ 11.187.500.00), por concepto de saldo por cancelar, se hizo exigible desde el cumplimiento del plazo pactado en el acta de liquidación del Contrato de Consultoría No. 338 del 14 de noviembre de 2012, suscrita el 17 de febrero de 2015, y que tenía como fecha de vencimiento el día diez (10) de marzo del año dos mil quince (2015). Así las cosas, el término de caducidad para el presente caso, debe computarse desde el 10 de marzo de 2015 fecha en la que se verificó el incumplimiento por parte del Departamento.

Por lo tanto, se tiene que el término de caducidad de la acción ejecutiva contractual transcurrió entre el 10 de marzo de 2015 y el 10 de marzo de 2020 y

<sup>19</sup> ARTÍCULO 627. VIGENCIA. La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas: 1. Los artículos 24, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, **610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley**”. (...) 4. Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 6 y parágrafo, 32 numeral 5 y parágrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 parágrafo, 531 a 576 y 590 **entrarán a regir a partir del primero (1o) de octubre de dos mil doce (2012)**. (Negrillas fuera de texto original)

<sup>20</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. - Bogotá D.C. veintisiete (27) de mayo de dos mil cuatro (2004). - Rad. No. 19001 23 31 000 2002 0513 01(24371) - Actor: Willman Quintero González - Demandado: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras.

como la demanda fue presentada el 24 de julio de 2020, su presentación se efectuó de manera extemporánea cuando, evidentemente, ya había operado el término de caducidad; razón por la que esta Sala confirmará el auto de 01 de septiembre de 2020 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, mediante el cual se rechazó la demanda presentada por la señora MARÍA ALEJANDRA VALENCIA VITERI contra el DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, por haber operado la caducidad del medio de control.

## 5.- COSTAS

En el asunto sub examine no hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho por el hecho de no haber prosperado los argumentos de la apelación, pues tal como lo ha indicado el Consejo de Estado,<sup>21</sup> éstas deben estar acreditadas, y una vez revisado el cuaderno en segunda instancia, da cuenta la Sala, que no aparece probada su causación.

Al respecto, no puede perderse de vista que de conformidad con lo consagrado en el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, "*Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*", condición que como ya se dijo, no se cumple en este caso.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia de fecha primero (01) de septiembre de dos mil veinte (2020), proferido por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA**, por medio del cual se rechazó la demanda, por haber operado el fenómeno de caducidad de la acción, instaurada por la señora **MARÍA ALEJANDRA VALENCIA VITERI** contra el **DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO**, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin lugar a condena en costas en esta instancia.

**TERCERO.** - Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

## COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P.: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D.C., Dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Rad. No. 25000-23-24-000-2012-00446-01. Actor: C.I. Cititex de Colombia S.A. hoy Cititex UAP S.A. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52001-33-33-008-2019-0226-(9152)  
**DEMANDANTE:** GENERAL MOTORS S.A. "GM COLMOTORES"  
**DEMANDADO:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN

**PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN**

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la providencia de fecha 10 de febrero de 2020, proferida por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, por medio de la cual rechazó la demanda por haberse configurado el fenómeno jurídico de CADUCIDAD.

**I. ANTECEDENTES**

1.- La sociedad **GENERAL MOTORS S.A. "GM COLMOTORES"** por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS y ADUANAS NACIONALES - DIAN**, misma que fue asignada por reparto al **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, quien, mediante auto del 10 de febrero de 2020 proferido en audiencia inicial, decidió rechazar la demanda por haberse configurado el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.<sup>1</sup>

2.- El apoderado judicial de la parte demandante interpuso y sustentó recurso de apelación frente a la anterior decisión,<sup>2</sup> mismo que fue concedido por el Juez *A-quo*, mediante auto del 2 de marzo de 2020<sup>3</sup> al ser procedente en los términos de ley. El recurso fue asignado ante este Tribunal para lo de su competencia.

---

<sup>1</sup> Folio 73 a 76

<sup>2</sup> Folio 78 a 85

<sup>3</sup> Folio 87

## II.- EL AUTO APELADO

Mediante auto del diez (10) de febrero de 2020, el Juzgado de primera instancia, decidió rechazar de plano la demanda incoada por la parte actora en tanto considera configurado el fenómeno de la CADUCIDAD del medio de control:<sup>4</sup>

*“En el asunto sub examine, se observa que mediante Resolución 001455 del 20 de diciembre de 2018 la DIAN decomisó a favor de esa entidad el vehículo marca Chevrolet CAMARO aprehendido mediante acta No. 2693 de fecha 18 de septiembre de 2018. (f. 28-35)*

*Contra dicho acto administrativo, General Motors COLMOTORES S.A. a través de apoderado, presentó recurso de reconsideración mismo que fue radicado el 17 de enero de 2019. (f. 36-43)*

*Posteriormente, mediante Resolución 000330 del 25 de abril de 2019, la DIAN resolvió el recurso de reconsideración y decidió confirmar en todas sus partes la Resolución 001455 del 20 de diciembre de 2018 (f. 45-51v.). La notificación de este acto administrativo tuvo lugar el 13 de mayo de 2019 (f. 44).*

*El 14 de junio de 2019, la DIAN expidió la Resolución aclaratoria 000477 del 14 de junio de 2019, en la que precisó que en la Resolución No. 000330 de fecha 25 de abril de 2019, se cometió un error de digitación en los guarismos que identifican el vehículo, y por tanto, en ejercicio de la facultad otorgada en el artículo 45 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procedía a corregir el inciso 5 del acápite “Consideraciones del Despacho” del acto administrativo No. 000330” de fecha 25 de abril de 2019, en el sentido de describir el número de serie VIN del vehículo tipo automóvil, marca Chevrolet, modelo: Camaro, así “VIN: 1G1F91R71G0180422” (f. 54).*

*La Resolución aclaratoria No. 000477 del 14 de junio de 2019 fue notificada a la parte demandante el 25 de julio de 2019 (f. 52).*

*Posteriormente, el 5 de julio de 2019, la DIAN profirió la Resolución aclaratoria 000545 del 5 de julio de 2019, en la que también en ejercicio del artículo 45 del CPACA, procedía a corregir el artículo primero de la parte resolutive de la Resolución No. 000330 del 25 de abril de 2019, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de ese acto administrativo aclaratorio (f. 56-57v.).*

*La Resolución aclaratoria 000545 del 5 de julio de 2019 fue notificada a General Motors COLMOTORES S.A. el 12 de julio de 2019 (f. 55).*

*Realizado el recuento de las actuaciones proferidas por la entidad demandada, debe tenerse en cuenta que, para efectos de contabilizar la caducidad en el presente asunto, el artículo 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la corrección de errores formales contenidos en el acto administrativo no revive los términos legales para demandarlo. En efecto, la citada norma establece:*

*“Artículo 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de*

---

<sup>4</sup> Folio 73 a 76

*digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda."*

Al respecto, resulta ilustrativo lo señalado por el H. Consejo de Estado en sentencia del 27 de agosto de 2009<sup>5</sup> y en auto del 25 de octubre de 2017.<sup>6</sup> En la primera providencia, la Corporación en cita señaló:

*"De otra parte, se cuestiona el hecho de si el acto de corrección revive los términos del acto corregido y, si, en consecuencia, éstos se vuelven a contar para efectos de demandar la nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa.*

*En sentencia del 14 de septiembre del 2001<sup>7</sup> esta Corporación indicó que **la posibilidad de corrección por parte de la Administración de impuestos, contemplada en el artículo 866 del Estatuto Tributario, no tiene la virtud de revivir los términos respecto del acto corregido para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa...***

*<< Se observa entonces, que para agotarla vía gubernativa, la sociedad actora interpuso el recurso procedente de reconsideración, el que fue resuelto mediante Resolución 00047, notificada el 23 de enero de 1997 y que dio fin a la actuación gubernativa, empezando a correr el término de caducidad desde el día 24 de enero de 1997 y hasta el 24 de mayo de 1997.*

*A juicio de la Sala, la Resolución 00388 de 11 de abril de 1997, tal y como fue expedida para corregir un error de transcripción incurrido en la parte considerativa de la providencia que desató el único recurso gubernativo establecido, el de reconsideración, que agotó la vía gubernativa, es claro que ninguna incidencia tuvo para efectos del conteo del término de caducidad de acción, ni el ejercicio de dicha facultad por parte de la Administración tributaria tiene el efecto de revivir términos, ni puede tenerse como "prolongación", por encima de los cuatro meses, de dicho término de caducidad, como en diversas oportunidades lo ha expresado la Sección.>>"*

*En la segunda providencia, esto es, el auto del 25 de octubre de 2017, el Consejo de Estado reiteró que la expedición y notificación de las resoluciones aclaratorias por medio de las cuales se corrigen errores de transcripción no inciden en el término de presentación de la demanda contra el acto sancionatorio.*

*En el asunto sub examine, para efectos de contabilizar el término de caducidad debe tenerse en cuenta que el acto administrativo definitivo es la Resolución 000330 del 25 de abril de 2019 por la cual se resolvió el recurso de reconsideración. Las Resoluciones 000477 del 14 junio de 2019 y 000545 del 5 de julio de 2019, corrigieron errores de transcripción, por lo tanto, su expedición y notificación no incide en el término de caducidad del asunto.*

*En ese orden de ideas, la Resolución 000330 del 25 de abril de 2019, que agotó la discusión en sede administrativa, fue notificada el 13 de mayo de 2019 (f. 44). Así las cosas, los cuatro (4) meses, empezaron a contarse a partir del día siguiente al de la notificación, esto es, desde el 14 de mayo de 2019, entonces,*

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 27 de agosto de 2009. Rad.73001 -23-31 -000-2004-01367- 01(16398). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del veinticinco (25) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-37-000-2014-00489-01 (22514). C. P.: Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>7</sup> Expediente 12.133, CP. Juan Ángel Palacio Hincapié.

*en principio la parte demandante tenía plazo para interponer la demanda hasta el 14 de septiembre de 2019.*

*La solicitud de conciliación extrajudicial se elevó el 15 de octubre de 2019 y la demanda se presentó el 2 de diciembre del mismo año, esto es por fuera del término previsto en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ya había operado. En consecuencia, de conformidad con lo expuesto se impone el rechazo de la demanda."*

### III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión, el apoderado judicial de la parte demandante, interpuso recurso de apelación contra el auto anteriormente referido, solicitando sea revocado y en su lugar, ordene la admisión de la demanda.

Sustenta que la decisión del *A-quo* desconoce los hechos del caso en concreto, toda vez que, a partir de un análisis de estos, se puede concluir que la demanda en efecto fue presentada dentro del término de cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la Resolución No. 000545 del 5 de julio de 2019 por medio de la cual el Director Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales corrigió de fondo la Resolución No. 000330 del 25 de abril de 2019 acto que agota la discusión en sede administrativa.

Aduce que el Despacho, de manera equivocada, sostiene que las resoluciones aclaratorias expedidas por la DIAN corrigen "*un error de digitación en los guarismos que identifican el vehículo*", ignorando que los errores que contiene la Resolución No. 000330 del 25 de abril de 2019 y que posteriormente fueron corregidos en dos oportunidades modifican sustancialmente el sentido de la decisión del acto administrativo objeto de esta demanda y no corresponden a meros errores de digitación, por cuanto el acto administrativo demandado, identificó un vehículo automotor totalmente distinto al importado por GM COLMOTORES mediante Declaración de Importación No. 482016000225731-2 del 17 de junio de 2016 y que posteriormente fue aprehendido por la Administración mediante Acta No. 2693 del 18 de septiembre de 2018.

Por lo anterior, sostiene, que esta situación deriva en una modificación sustancial, teniendo en cuenta que los errores corregidos por la Administración Aduanera corresponden al VIN, número de identificación único e intransferible de cada vehículo que permite identificarlo e individualizarlo plenamente, diferenciándolo así de cualquier otro vehículo.

Manifiesta que la mercancía objeto de la Resolución No. 001455 20 de diciembre de 2018 es una mercancía diferente, es decir, un vehículo totalmente distinto al importado por GM COLMOTORES, lo que hace evidente que las correcciones realizadas por la Administración contengan una nueva decisión que afecta sustancialmente el sentido del acto administrativo objeto de esta demanda, pues identifican la mercancía realmente importada.

Señala que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha recalcado que el serial de un vehículo constituye un elemento esencial para su identificación e individualización.

Concluye que la DIAN identificó realmente el vehículo objeto de decomiso sólo hasta el 12 de julio de 2019, fecha en la que notificó la Resolución No. 000545 del 5 de julio de 2019. En este sentido, indica que el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se debe contar a partir de esa fecha y no a partir de la fecha de notificación de la Resolución No. 000330 de 25 de abril de 2019.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Examinados los argumentos consignados en la alzada, el problema jurídico se contrae en determinar si le asiste razón o no al juzgado de Primera Instancia al rechazar la demanda por encontrarse configurado el fenómeno jurídico de CADUCIDAD, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho.

#### 1.- LA CADUCIDAD, SUS EXCEPCIONES Y SUSPENSIÓN

El artículo 164 literal d) del C.P.A.C.A. contempla el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y expresa lo referente a la oportunidad para presentar la demanda, en el siguiente sentido:

*"La demanda deberá ser presentada:*

*(...)*

*2.- En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

**D) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.**

*(...)" (Negrillas fuera del texto original)*

El Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, respecto de la figura de la caducidad, se refiere en los siguientes términos:

*"Se puede decir que la caducidad es un fenómeno procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional. Para la ocurrencia de la caducidad, no se requiere de ningún elemento adicional, basta el simple transcurso del tiempo hasta completar el término que en cada caso haya Nado la ley, para que el acto se vuelva impugnabile en la vía jurisdiccional.*

*Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, solo basta la concurrencia de dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la*

*acción. Es eminentemente objetivo, pues transcurrido el tiempo límite que señala la ley para demandar, ya no se puede incoar la acción.*

*La caducidad está establecida por razones de seguridad jurídica, para darle estabilidad al acto expedido por la administración, señalándole un plazo preclusivo al interesado para demandarlo; si no lo hace en ese término perentorio, ya el juez carece de competencia para pronunciarse sobre su legalidad y en el evento de llegar a su conocimiento, tiene que declararse inhibido para decidir".<sup>8</sup>*

La caducidad ha sido entendida por la jurisprudencia como una sanción legal que se impone al demandante por el no ejercicio oportuno de la acción. Dicha sanción consiste en la imposibilidad de accionar ante la jurisdicción luego de que haya transcurrido el término señalado a fin de favorecer la seguridad jurídica.

**Esta figura procesal "...no admite renuncia ni suspensión, salvo en el evento de presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho y se interrumpe con la demanda"<sup>9</sup>**

Ahora bien, como ya se dijo, para que se configure la caducidad del medio de control basta el simple transcurso del tiempo y la inactividad en el ejercicio de la acción. Puede suspenderse, cuando se configuren los presupuestos contemplados en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001:

*"La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable".*

La norma antes citada debe entenderse como una modalidad de suspensión del término de caducidad del medio de control, a partir de la presentación de la solicitud de conciliación, hasta que ella se surta efectivamente, o por un término máximo de 3 meses.

Debe además señalarse que, a partir del año 2009, en virtud de la Ley 1285<sup>10</sup> se exige como requisito de procedibilidad de las acciones de reparación directa, contractuales y las de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial, trámite que suspende el término de caducidad de la acción en los términos expuestos en precedencia.

Para el caso concreto, los hechos que dan origen al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se fundamentan en lo siguiente:

Mediante resolución N° 001455 del 20 de diciembre de 2018, expedida por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, se ordena el decomiso a favor de la DIAN, del vehículo Chevrolet CAMARO aprendido mediante acta No. 2693 de fecha 18 de septiembre de 2018.

<sup>8</sup> Palacio Hincapié, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo, Sexta Edición. Pag 99. Ed. Librería Jurídica Sánchez.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. C.P: Olga Mérida Valle de la Hoz. Bogotá D.C. veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012), radicación número: 25000-23-26-000-1993-09159-01(20050).

<sup>10</sup> Art 13. Ley 1285 de 2009. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: "Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

Frente a la anterior decisión GENERAL MOTORS COLMOTORES S.A, mediante escrito de fecha 15 de enero de 2018,<sup>11</sup> interpuso recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto mediante **Resolución N° 000330 del 25 de abril de 2019**, confirmando en todas sus partes la Resolución 001455 del 20 de diciembre de 2018.<sup>12</sup>

Posteriormente mediante Resolución No. 000477 del 14 de junio de 2019 la DIAN, resuelve corregir el inicio 5 del acápite de "Consideraciones del despacho" del acto administrativo 000330 de fecha 25 de abril de 2019, al advertir un error de digitación en el número VIN.<sup>13</sup>

A su vez se tiene que mediante Resolución 000545 del 5 de julio de 2019, y en la cual señala que en virtud oficio radicado por la apoderada de la sociedad GENERAL MOTORS COLMOTORES S.A, presenta solicitud de corrección de la Resolución No. 000330 del 25 de abril de 2019 por error en la descripción de las características del vehículo. En la cual ordena en virtud del artículo 45 del CPACA: "Corregir el artículo primero de la parte resolutive de la Resolución No. 1 37 000 201 2019 601 000330 de fecha 25 de abril de 2019..." Señalando como numero de "VIN: 1G1F91R71G0180422".<sup>14</sup>

En este orden de ideas, sea lo primero señalar que las resoluciones No(s): 000477 del 14 de junio de 2009 y 000545 del 5 de julio de 2009 se expidieron en virtud de un error de digitación y/o transcripción, toda vez que erróneamente se indicó como número VIN: 1G1F91R71G0189422, debiendo correctamente señalar "VIN: 1G1F91R71G0180422" por lo cual, la DIAN con fundamento en el artículo 45 del CPACA expidió las mentadas resoluciones, pues la norma en cita señala al respecto:

***"Artículo 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda."*** (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

La norma transcrita no hace cosa distinta que reconocer la auto tutela administrativa y la obligación que tiene la administración de corregir los yerros en que incurra en el trámite administrativo y así evitar que sus decisiones nazcan a la vida jurídica con vicios.

La corrección de errores formales constituye una figura autónoma e independiente desatacando que solamente resulta aplicable respecto de los *Lapsus Calami* en que se incurra en los actos administrativos por lo que desde luego se consideraría como uso inadecuado de la figura pretender, mediante su aplicación, incorporara cambios, modificaciones o alteraciones en el objeto mismo del acto.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Folio 36 a 42

<sup>12</sup> Folio 45 a 50

<sup>13</sup> Folio 54

<sup>14</sup> Folio 56 a 57

<sup>15</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Comentado y concordado, 2ª Edición, José Luís Benavides, Universidad Externado de Colombia. 2016.

En ese mismo sentido, el tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero, en su libro "Manual del Acto Administrativo"<sup>16</sup> señala:

***“Corrección material del acto: Se presenta cuando el acto es modificado por errores materiales en su formación y transcripción, los cuales pueden ser de escritura, de expresión, numéricos, etc., y que no implica extinción ni modificación esencial del acto.***

*Los errores que dan lugar a esta corrección son los que se presentan en la parte resolutive del acto, (...) y se hará en otro acto administrativo, que se integra al que es objeto de corrección.”*

En el sub examine sé que tiene que la parte demandante discurre en el sentido que las resoluciones previamente señaladas corrigen de fondo la Resolución 000330 del 25 de abril de 2009 al modificarla sustancialmente, y que por ende no obedece a un simple error de digitación; no obstante la Sala avizora que tal como se señala en las Resoluciones No(s): 000477 del 14 de junio de 2009 y 000545 del 5 de julio de 2009, el error en el número de VIN no afecta la decisión tomada respecto de caso, pues en nada altera el contenido material de la sanción impuesta la cual tiene por objeto el decomiso de la mercancía por presunto incumplimiento del reglamento aduanero, por ende resulta aplicable la disposición normativa transcrita,<sup>17</sup> que dicho sea de paso tuvo que dejar expresamente el legislador precisamente para evitar que este tipo de formalidades se pretendan utilizar para revivir términos que se dejaron fenecer para controvertir la legalidad de los actos administrativos ante el juez.

Por ende, en el sub lite, se tiene que la demanda fue presentada por fuera de la oportunidad legal, si se tiene en cuenta que el término de caducidad previsto en el literal d) numeral 2° del artículo 164 del CPACA, se computa en la particularidad desde el día siguiente a la notificación, porque el daño se conoce y se genera desde la notificación, por ende el término no puede revivirse con la corrección posterior de un dato erróneo que no incide en la situación jurídica creada, pues en ningún momento se modifica la parte esencial de la anterior decisión contenida en este caso en la Resolución 000330 del 25 de abril de 2019.

Aunado a lo anterior, se denota que la caducidad operó, en tanto el acto administrativo definitivo, esto es, la Resolución 000330 del 25 de abril de 2019 (mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración), se notificó el día 13 de mayo de 2019,<sup>18</sup> en consecuencia, la demanda debió presentarse dentro de los 4 meses a partir del día siguiente de su notificación esto es del 14 de mayo de 2019 al 14 de septiembre de 2019; y la solicitud de conciliación tan solo se vino a presentar el 15 de octubre de 2019,<sup>19</sup> es decir, cuando ya había operado la caducidad.

Por las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la decisión adoptada por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, mediante la cual rechazo la demanda, al encontrarse configurado el fenómeno jurídico de caducidad.

---

<sup>16</sup> Editorial Librería del Profesional, Bogotá, 2001, Págs. 268 y siguientes.

<sup>17</sup> Art. 45 CPACA.

<sup>18</sup> Folio 44

<sup>19</sup> Folio 65 a 66

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la Ley

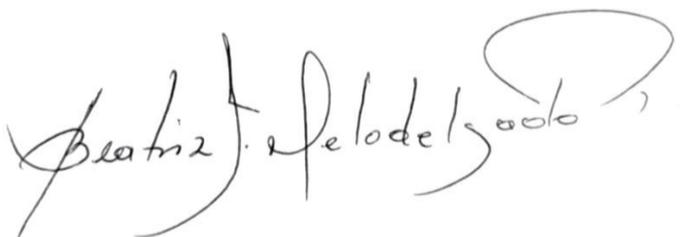
## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR**, la decisión contenida en la providencia del 10 de febrero de 2020, proferida por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, mediante el cual se rechazó de plano la demanda por encontrar configurado el fenómeno de **CADUCIDAD**.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, por secretaría de la Corporación, se realizarán las respectivas desanotaciones del libro radicador correspondiente y luego se remitirá el expediente al Juzgado de origen.

## COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, doce (12) de enero de dos mil veintiuno (2021)

**MEDIO DE CONTROL:** POPULAR  
**RADICACIÓN:** 53001-23-33-000-2020 - 00972 00  
**DEMANDANTE:** PROCURADORA 96 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE PASTO  
**DEMANDADOS:** NACIÓN – U.A.E. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, EL MUNICIPIO DE PASTO, EL MUNICIPIO DE LA FLORIDA Y EL MUNICIPIO DE NARIÑO

**PROVIDENCIA QUE FIJA FECHA Y HORA PARA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Vista nota secretarial que antecede de fecha 12 de enero del año en curso, se da cuenta que la providencia de fecha 11 de diciembre de 2020, por medio de la cual el Despacho se pronunció sobre las excepciones formuladas se encuentra ejecutoriada, razón por la cual se procederá a citar a las partes y al Ministerio Público a la audiencia especial de pacto de cumplimiento de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, teniendo en cuenta el cronograma que para tal efecto lleva el Despacho judicial.

**DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión – Sistema Oral.

**RESUELVE**

**PRIMERO.- FIJAR** como fecha y hora para llevar a cabo audiencia especial de pacto de cumplimiento en el asunto de la referencia, el **día lunes 18 de enero de 2021 a las diez (10:00 a.m) de la mañana**, la cual se llevará a cabo de manera virtual a través de sistema **Teams**, a la cual deberán conectarse las partes e intervinientes, con al menos quince (15) minutos de anticipación para aspectos logísticos.

**SEGUNDO.-** Para los efectos pertinentes, la Dra. Jessica Alexandra Delgado Paz, cuyo número de teléfono celular es 3165396386, se comunicará

telefónicamente o por correo electrónico con los sujetos procesales, al menos un día antes de la realización de la audiencia, con el fin de informarles el Link correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado