

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SISTEMA ORAL – DESPACHO No. 003

ESTADOS

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-03-administrativo-de-narino;jsessionid=32D650D2D5051FC550B5AD9DC5520C72.worker4>

Fecha: 14-02- 2022.

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
En este documento puede consultar las providencias notificadas

RADICACIÓN	MEDIO DE CONTROL	PARTES - ACTO OBJETO DE CONTROL.	AUTO	FECHA AUTO
52-001-23-33-000-2021-00076-00	Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Lesividad	Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES Demandado: Jesús Efrén Merino Martínez y otro	RECHAZAR la pretensión N° 6 de la demanda. Admitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho – únicamente en las pretensiones de LESIVIDAD	26 de enero de 2022
52-001-33-33-000-2021-0457-00	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Demandante: Yolanda Rocío Urdánivia Alvis Demandado: Fiscalía General de la Nación	ACEPTAR el impedimento conjunto formulado por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, que comprende a la totalidad de los jueces administrativos de ese circuito, para conocer, tramitar y resolver la demanda. REMITIR el asunto de referencia, a la Presidencia del Tribunal Administrativo de Nariño, para que realice el correspondiente sorteo del conjuer o juez ad hoc.	26 de enero de 2022
52-001-33-33-000-2021-00459-00	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Demandante: Mario Germán Arciniegas Toro Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.	ACEPTAR el impedimento conjunto formulado por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, que comprende a la totalidad de los jueces administrativos de ese circuito, para conocer, tramitar y resolver la demanda. REMITIR el asunto de referencia, a la Presidencia del Tribunal Administrativo de Nariño, para que realice el correspondiente sorteo del conjuer o juez ad hoc.	26 de enero de 2022

<p>52-001-3333-006- 2020-00159 01 (10171)</p>	<p>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</p>	<p>Demandante: Ximena Gisella Muñoz Zamudio Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil – Delegación Departamental de Nariño</p>	<p>PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 21 de abril de 2021 emitido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto que decidió rechazar la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.</p>	<p>26 de enero de 2022</p>
---	---	---	--	----------------------------

Consulta de Procesos Rama Judicial -
<https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/Index>
 Despacho 03 Magistrada Sandra Lucia Ojeda Insuasty

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹

Pasto, Nariño, veintiséis (26) de enero dos mil veintidós (2022)

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-001-23-33-000-2021-00076-00
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES
Demandado: Jesús Efrén Merino Martínez y otro
Referencia: Auto que resuelve sobre la admisión de demanda subsanada.

Auto Interlocutorio No. D003-02-2022

CONSIDERACIONES

Mediante auto publicado en estados y notificado debidamente a la parte demandante², este despacho inadmitió la demanda con el fin de que la parte actora corrija los defectos señalados en el término de 10 días³. Para tal efecto debía:

1. Realizar una estimación razonada de la cuantía.
2. Expresar con claridad las pretensiones y los hechos.
3. Aclarar lo relativo a la acumulación de pretensiones.
4. Separar los archivos, identificar las carpetas con los nombres de los actos demandados.

La apoderada judicial de la parte actora presentó escrito de corrección de la demanda en la Secretaría de esta Corporación, el 14 de julio de 2021 (Carpeta de archivos N° 11 - documentos en PDF 00 y 01), es decir, dentro del término legal establecido para el efecto.

En relación con los aspectos objeto de corrección, señaló lo siguiente:

- **Estimación razonada de la cuantía**

Frente a la cuantía, la apoderada de la parte actora precisó que este aspecto se estima en forma razonada por el valor de la pretensión mayor, que en este caso corresponde a la suma \$64.522.310, valor que resulta de calcular las diferencias existentes entre las mesadas que debió recibir el señor Jesús Efrén Merino

¹ La redacción y ortografía es responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

² Documentos en PDF N° 008, 009 y 010.

³ Los cuales se contabilizan desde el 2 de julio hasta el 16 de julio de 2021

Martínez y las que legalmente le correspondían, en el periodo que va del mes de febrero de 2018 al mes de febrero de 2021, teniendo en cuenta que en esta última fecha presentó la demanda.

De igual forma, Colpensiones explicó cómo se deduce el valor que reclama adeudado por Coomeva, que estima en \$1.025.700, que fue descontado de la mesada pensional del demandado.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que la parte actora calculó en forma razonada la cuantía, pues atendió a lo indicado en el art. 157 del C.P.A.C.A. según se explicó en el auto de inadmisión, además explicó detalladamente las operaciones realizadas para obtener los valores para calcular este ítem, razón por la cual se estima que este punto se subsanó por la parte demandante.

- **Claridad en los hechos y pretensiones de la demanda – acumulación de pretensiones**

En el auto de inadmisión, se indicó en síntesis que la parte demandante debía aclarar los siguientes aspectos:

- En relación con la **pretensión N° 6**, explicar las razones por las cuáles consideraba procedente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – lesividad, si lo reclamado era la devolución de la suma de \$1.025.000,00 por concepto de aportes en salud a COOMEVA, aun cuando existían otros actos administrativos que se referían al tema⁴ y que no fueron demandados y cuál era la razón de la competencia de esta jurisdicción en la demanda en contra de COOMEVA.

Al efecto, se explicó lo relativo a la acumulación subjetiva de pretensiones, precisando que en este caso algunas se orientan en solicitar al demandado el reintegro de las sumas liquidadas en exceso por concepto de pensión de jubilación (lesividad) y, por otro lado, se solicita a Coomeva reintegrar unas sumas canceladas por concepto de aportes en salud en forma irregular.

Además, se indicó lo siguiente:

⁴ Los cuales se mencionaron en el auto de inadmisión (páginas 4 y 5 – PDF N° 008).

- En la pretensión N° 3 se mencionaba a la señora Leonor Guzmán, a quien se le exige devolver la suma cancelada en exceso por concepto de pensión de jubilación a pesar de no hacer parte de la litis.
- En la pretensión N° 2 no se indicaba expresamente cuál es la acción que debe ejecutar el demandado para restablecer el derecho, que en contexto, se entendía como la restitución de las sumas pagadas en exceso.
- De igual forma, se solicitó que se explique: i) por qué solo se demandan dos actos si la entidad emitió varios actos administrativos relacionados con las pretensiones de la demanda (lesividad y solicitud de devolución de sumas pagadas irregularmente a COOMEVA); ii) por qué no se demandan los actos que resolvieron los recursos; iii) si había lugar a solicitar la nulidad parcial de los actos demandados, teniendo en cuenta que en una de las resoluciones - Resolución No. SUB-100031 del 14 de junio de 2017, revocó los artículos 7°, 8°, 9°, 10° y 11° de la GNR 386743 del 04 de noviembre de 2014 - siendo este uno de los actos demandados; iv) por qué se pide la nulidad de la Resolución GNR 386743 del 04 de noviembre de 2014, si pareciera que aquella ya se dejó sin efectos mediante Resolución SUB 180342 de 24 de agosto de 2020, en la cual, se afirma que el señor Jesús Merino tiene derecho a la pensión de vejez, en cuantía de \$ 2,071,895 para el año 2020.

Ahora bien, en torno al tema de las pretensiones, la apoderada de Colpensiones precisó lo siguiente:

- En cuanto a la solicitud que hace en **la pretensión N° 6 – devolución de la suma de \$1.025.000,00** -, considera que debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la **Resolución N° GNR 347458 de 9 de diciembre de 2013**, en cuyo numeral tercero se indicó expresamente que **“A partir de la inclusión en nómina de la presente prestación se harán los respectivos descuentos en salud conforme a la Ley 100 de 1993 en COOMEVA”**. En virtud de lo transcrito, estima que allí se ordenó efectuar los descuentos en salud que deben aplicarse al pensionado una vez sea incluido en nómina, pues así lo dispone la norma.
- Estima que, si bien en **el numeral 9 de la Resolución N° GNR 386743 de 04 de noviembre de 2014**, se ordenó a la EPS COOMEVA, a devolver a Colpensiones, la suma de \$1.025.700, se pasa por alto, que este y otros numerales de dicho acto, **fueron revocados en virtud de la Resolución**

N° SUB 100031 de 14 de junio de 2017, y se dejó sin efectos lo allí ordenado.

- Por lo dicho, considera que es clara la procedencia de la acción de lesividad, en tanto en la Resolución N° GNR 347458 de 9 de diciembre de 2013 se ordenaron realizar los descuentos de aportes en salud a Coomeva, aunado a que lo dispuesto en el numeral 9 de la Resolución N° GNR 386743 de 04 de noviembre de 2014 en virtud del cual se ordenaba la devolución de tales aportes, fue revocado en forma expresa por la Resolución N° SUB 100031 de 14 de junio de 2017.
- En este caso, procede demandar los numerales que quedaron incólumes de la Resolución N° GNR 386743 de 04 de noviembre de 2014 (1 a 6 y 12).
- Expresa que los motivos de nulidad en este caso en que el acto así expedido violó las normas en que debía fundarse, tal como lo dispone el numeral 2° del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. En cuanto a los giros realizados a Coomeva, precisó que en este caso se efectuaron dos cotizaciones en salud a la mencionada entidad – una en virtud de la pensión y otra en virtud de la remuneración que recibía en calidad de empleado activo-, razón por la cual **Coomeva obtuvo un enriquecimiento sin causa amparado en un error de Colpensiones, del cual no podía aprovecharse ni beneficiarse.**
- Reiteró que el señor Jesús Merino **fue incluido en nómina de pensiones en el periodo comprendido entre diciembre de 2013 y julio de 2014, a pesar de que la prestación se encontraba en suspenso por encontrarse activo y laborando**, en esta medida, **fueron cancelados aportes en salud que no debieron cancelarse.**
- En cuanto a la pretensión de devolución de los aportes en salud indebidamente pagados a Coomeva, consideró que esta pretensión puede ventilarse en virtud de este medio de control, **teniendo en cuenta que en la Resolución N° GNR 347458 de 9 de diciembre de 2013 se reconoció al señor Merino Martínez una pensión de jubilación entre los meses de diciembre de 2013 y julio de 2014, aun cuando su retiro del servicio sólo se verificó al 1 de febrero de 2015.** Además, Colpensiones está legitimada para demandar su propio acto y a obtener el consecuente restablecimiento del derecho.

- En cuanto a los demás actos que se mencionan en el auto de inadmisión, estima que no tienen problemas de ilegalidad ni están trasgrediendo norma alguna, en esta medida, no pueden ser objeto de control judicial.

Estima que es potestativo de la parte demandante determinar cuáles son los actos que pueden someterse a juicio de legalidad y precisó que en cuanto a Coomeva EPS se demanda **la Resolución GNR 347458 de 09 de diciembre de 2013, en tanto allí se ordenaron los descuentos dirigidos a la referida EPS, y recordando que con la Resolución SUB 100031 de 2017 revocó el numeral 9° de la Resolución GNR 386743 de 2014**, que ordenó la devolución a Coomeva, quedando incólume lo dispuesto en la Resolución GNR 347458 de 2013, en virtud del cual se reconoció la pensión y se dispuso los descuentos correspondientes.

- De igual forma, justificó la demanda a Coomeva por las siguientes razones:
 - ✓ Se demanda en virtud del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – lesividad
 - ✓ Colpensiones es una entidad pública de carácter especial que administra el régimen de prima media con prestación definida.
 - ✓ La entidad pública en mención demanda su propio acto.
 - ✓ Coomeva es destinataria y beneficiaria de los efectos de la Resolución N° GNR 347458 de 09 de diciembre de 2013.
 - ✓ Esta Corporación es competente para conocer de la nulidad de actos administrativos cuando se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, si la cuantía excede los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, así como los asuntos de nulidad y restablecimiento de carácter laboral cuando su cuantía no exceda de 50 salarios mínimos.
 - ✓ Se demanda en virtud de la autorización prevista en el inciso 3 del numeral 1 del art. 161 del C.P.A.C.A.
 - ✓ Concluye que, al ser Colpensiones una entidad de derecho público, que demanda su propio acto administrativo, siendo beneficiario Coomeva EPS de los efectos de uno de los actos acusados, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de este asunto.
- Considera que, es procedente en este caso la acumulación de pretensiones de carácter subjetiva, por cuanto se pretende la nulidad de actos administrativos que involucran a dos demandados, el señor Jesús Meriño Martínez, y Coomeva EPS, destacando que las reclamaciones nacieron de

los mismos actos administrativos demandados, se sirven de las mismas pruebas y no se excluyen entre sí.

- Precisa que la pretensión N° 3 queda así: *“A título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE al Demandado señor **JESUS EFREN MERIÑO MARTINEZ**, reintegrar la diferencia y a favor de Colpensiones, el valor reconocido en el retroactivo girado por orden de la resolución GNR 386743 del 4 de noviembre de 2014 y la que verdaderamente le correspondía.”*
- Expresa que la pretensión N° 2 queda así: *“A título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE al demandado señor **Jesús Efrén Marino Martínez** a reintegrar a favor de Colpensiones, la diferencia del valor de la mesada que se le concedió a partir del mes de junio de 2015 y la que verdaderamente le correspondía hasta que se conceda la revocatoria solicitada en punto anterior.”*
- Preciso que no era necesario demandar los actos que resolvieron los recursos, por cuanto: i) no transgreden normas superiores; ii) si bien con la Resolución No. 159359 del 29 de mayo de 2015, se ordenó modificar los numerales 7 y 8 de la Resolución GNR 386743 de 04 de noviembre de 2014, no se cuestiona lo decidido en el acto administrativo, en tanto en dichos numerales se ordenaba devolver sumas de dinero; iii) sí existió doble pago, **pero el asegurado no cobró las mesadas de diciembre del 2013, ni las de enero a agosto del 2014** y estos valores que se generaron fueron descargados por la Gerencia Nacional de Nómina; iv) el demandado fue suspendido de Nómina el mes de septiembre del 2014, por lo que no adeuda valores a Colpensiones entidad por concepto de dobles pagos; v) se activó la prestación el 27 de mayo del 2015, pagando las mesadas desde febrero del 2015.
- Consideró viable demandar la nulidad de la Resolución N° GNR 386743 del 04 de noviembre de 2014, por cuanto el demandado está percibiendo una mesada pensional por encima del valor al que tiene derecho.
- En cuanto a la Resolución SUB 180342 de 24 de agosto de 2020, precisó que aquella no revocó la Resolución GNR 386743 de 04 de noviembre de 2014, pues, para proceder en tal sentido, era necesario obtener el consentimiento expreso, libre y voluntario en los términos del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, por lo que es perfectamente viable solicitar la nulidad del acto expedido en 2014, el cual no se entiende revocado con la

expedición de la Resolución de 2020, pues para ello se requiere de un procedimiento especial regulado en el art. 97 del C.P.A.C.A.

En cuanto a las explicaciones brindadas por Colpensiones, la Sala realiza los siguientes razonamientos:

a) Frente a la pretensión de reintegro de los valores reclamados a Coomeva EPS por concepto de aportes en salud

- En cuanto a la pretensión de devolución de las sumas canceladas por Colpensiones por concepto de aportes en salud a Coomeva EPS, la Sala considera coherente la explicación brindada en el escrito de subsanación, pues es cierto que en la Resolución N° GNR 347458 de 09 de diciembre de 2013, en el numeral tercero se ordena que se realicen los descuentos de ley a favor de Coomeva a partir de la inclusión en nómina de pensionados.
- La entidad afirma que se realizaron giros por concepto de aportes en salud a la citada entidad, en virtud del acto en comento, por la suma de \$1.025.700, cuyo valor solicita devolver demandando el acto en virtud del cual se ordenaron tales descuentos, que, según se explica en la subsanación, corresponden a los meses de diciembre de 2013 y enero a agosto de 2014, aun cuando en dicho lapso el demandado aún se encontraba activo y se le realizaban descuentos por concepto del salario percibido en servicio.
- Si bien en la Resolución N° GNR 386743 de 04 de noviembre de 2014, se ordenó la devolución de tal suma, lo cierto es que dicha orden fue revocada en forma expresa por la Resolución N° SUB 100031 de 14 de junio de 2017, mediante la cual también se revocaron otros numerales.
- Consideró que en este caso era dable la acumulación subjetiva de pretensiones, en la medida en que destacando que las reclamaciones nacieron de los mismos actos administrativos demandados, se sirven de las mismas pruebas y no se excluyen entre sí.
- Aun cuando las explicaciones en comento son admisibles y aparentemente justifican la demanda que Colpensiones plantea frente a Coomeva para la devolución de las sumas que giró irregularmente a la referida EPS por lo ya referido y ampliamente explicado en el escrito de subsanación, la Sala estima que la entidad demandante no brindó una explicación válida en cuanto a la expedición de la **Resolución N° SUB 104883 de 22 de junio**

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación N° 52001233300020210007600
Demandante: COLPENSIONES
Demandados: Jesús Efrén Merino Martínez y otro
Auto que admite parcialmente la demanda - rechaza una pretensión

de 2017⁵ (Carpeta 002 Expediente. PDF GRF-AAT-RP-2017_6447816_9-20170622035847), en la cual se ordena lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Ordénese a la Entidad Promotora de Salud COOMEVA EPS, devolver el valor de \$1,025,700, que corresponde a los períodos con VIGENCIA entre el mes de ENERO A SEPTIEMBRE DE 2014, a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Remítase a la Dirección Nacional de Cartera, el presente título ejecutivo debidamente ejecutoriado, **para que inicie el proceso de cobro coactivo en contra La Entidad Promotora de Salud COOMEVA EPS, de conformidad con lo expuesto en la presente resolución.**

ARTICULO TERCERO: El presente acto administrativo debidamente ejecutoriado, prestará MERITO EJECUTIVO, de conformidad con los considerandos de la presente resolución.

ARTÍCULO CUARTO: Ejecutoriado el presente acto administrativo se remitirá a la Dirección Nacional de Cartera, quien iniciará el proceso de cobro coactivo y el deudor podrá realizar el respectivo pago en esta instancia.

ARTÍCULO QUINTO: Notifíquese a la Entidad Promotora de Salud COOMEVA EPS, haciéndole saber que en caso de inconformidad contra la presente resolución, puede interponer por escrito los recursos de Reposición y/o de Apelación. De estos recursos podrá hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Cabe anotar que la anterior Resolución fue recurrida por Coomeva EPS, frente a lo cual Colpensiones decidió confirmar lo decidido, mediante Resolución SUB 188710 del 6 de septiembre de 2017, en virtud de la cual se resolvió el recurso de reposición (Carpeta 002 Expediente. PDF. GRF-AAT-RP-2017_9415608_9-20170909012732) y mediante Resolución DIR 16136 del 21 de septiembre de 2017, a través de la cual se resolvió recurso de apelación interpuesto, quedando agotada la vía gubernativa (Carpeta 002 Expediente. PDF GRF-AAT-RP-2017_9415608_9_2-20170921051544).

⁵ Acto que fue mencionado en la inadmisión al igual que los recursos que se elevaron en su contra y la decisión de los mismos y además, se requirió explicación respecto del porque a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se procuraba el pago de la suma ordenada.

Ahora bien, se desconoce si dichas resoluciones fueron demandadas anteriormente, pues Colpensiones nada precisa sobre ello en el escrito de subsanación. A ello se suma que en dichos actos es claro que se alude a la prerrogativa de cobro coactivo que le asiste a la entidad demandante para hacer efectivo el reembolso del dinero que consideró indebidamente pagado a Coomeva EPS en virtud de los actos demandados, así las cosas, la Sala asume que Colpensiones hace uso en virtud de los actos en comento de la mencionada prerrogativa de cobro coactivo, de manera que aunque puede acudir en sede judicial para su cobro, será a través de la vía ejecutiva y no, por este medio de control, según se explica enseguida.

En cuanto a la prerrogativa de cobro coactivo de la administración, el Consejo de Estado⁶ ha dicho lo siguiente:

“C. El Cobro coactivo

1. La antigua «jurisdicción coactiva»

*Esta Sala ha señalado⁷ que la tradicional locución «jurisdicción coactiva» se desprendía del antiguo artículo 68 del Decreto Ley 01 de 1984, y fue entendida en su momento por la Corte Constitucional, en sentencia C-666 de 2000, como «**un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales**».*

Y agregó en esa oportunidad:

*Cabe recordar que la regla general consiste en que las controversias originadas en la inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces, y por ello, ciertamente constituye una excepción el hecho de que sea la propia Administración la que esté investida del poder para hacer **ejecutar directamente ciertos actos**, convirtiéndose de esta forma en juez y parte, en cuanto ella ejecuta a los deudores por su propia cuenta, sin intermediación de los funcionarios judiciales. (Se resalta).*

⁶ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL - Consejero Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil veintiuno (2021) - Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00011-00(2459) - Actor: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - Referencia: Cobro coactivo y recaudo. Tarifa de Control Fiscal.

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2164 de 2014

Si bien la locución «jurisdicción coactiva» llevaba al equívoco de entender que se trataba de una función jurisdiccional, lo cierto es que su verdadera naturaleza era administrativa, tal como lo entendió la Corte Constitucional en la sentencia aludida.

2. La Ley 1066 de 2006

La ley en cuestión, «[p]or la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y otras disposiciones»⁸, dispuso en el artículo 5°:

*“**Artículo 5o.** Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de éstas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.*

Parágrafo 1°. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad (...). (Subraya la Sala).

*El análisis del debate al proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes permite establecer que se perseguían dos objetivos, finalmente consagrados en el artículo 5° de la Ley 1066: i) **dotar de facultad de cobro coactivo a todas las entidades del Estado, incluyendo a los órganos autónomos y entidades con régimen especial previsto en la Constitución** y ii) unificar el procedimiento de cobro coactivo para todas ellas, utilizando las herramientas de eficiencia y flexibilidad previstas en el Estatuto Tributario.*

La Sala de Consulta y Servicio Civil se ha referido en varias oportunidades al alcance de la Ley 1066 y a la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas⁹ y ha señalado que esa ley unificó las formas de cobro coactivo, inclusive para los órganos

⁸ Publicada en el Diario Oficial 46.344 del 29 de julio de 2006, fecha en que entró a regir

⁹ Conceptos 1835 del 9 de agosto de 2007, 1882 del 5 de marzo de 2008 y 1882 ampliación del 15 de diciembre de 2009, 1904 de 2008, y más recientemente en el 2126 de 2013.

autónomos y entidades con régimen especial derivado de la Constitución, en orden a garantizar para todas ellas el ejercicio de esa función en forma ágil, eficiente, oportuna y a través de un mismo procedimiento, el Estatuto Tributario, como claramente se desprende de los antecedentes de esa ley.

Así las cosas, la Ley 1066 partió de la naturaleza administrativa de la facultad de cobro coactivo de las obligaciones a favor del Estado, potestad que surge por mandato directo de esa ley, solo si la obligación es «exigible».

3. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Observa la Sala que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) complementa y refuerza la Ley 1066 de 2006 al disponer en el artículo 98 lo siguiente:

*“**Artículo 98.** Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”*

En efecto, el CPACA ratifica la potestad de que goza la Administración para efectuar directamente el cobro coactivo de las obligaciones a su favor, aunque - 6* abierta la opción de acudir a los jueces competentes mediante la vía del proceso ejecutivo.

*Es significativo que el código haya reemplazado la tradicional locución «jurisdicción coactiva» (artículo 68 del Decreto Ley 01 de 1984) por la expresión «prerrogativa de cobro coactivo», y que el Título IV de la Parte Primera del CPACA denomine «procedimiento administrativo de cobro coactivo» las actuaciones que las entidades públicas deben adelantar para cumplir con su deber de **recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo**».*

De esa manera se despeja el equívoco que envolvía incluir en la denominación de la prerrogativa administrativa de cobro la palabra «jurisdicción», alusiva a funciones judiciales con las cuales nada tiene que ver este procedimiento administrativo.

4. Normativa aplicable al cobro coactivo

La facultad de cobro coactivo tiene la finalidad de obtener el pago de obligaciones insolutas a favor de las entidades públicas que consten en documentos que presten mérito ejecutivo.

El ejercicio de la potestad otorgada por el legislador presupone no solo la existencia de un título ejecutivo previo que contenga la obligación, sino también que, cuando ese título está representado en un acto administrativo, la entidad que lo expide tiene competencia suficiente para declarar (imponer) unilateralmente la obligación.

Ha dicho esta Sala que a los procedimientos coactivos les son aplicables los principios de las actuaciones administrativas previstos en el artículo 209 de la Constitución y los del artículo 3 del CPACA.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que los manuales de procedimiento coactivo contemplan una etapa de cobro persuasivo previa a la de cobro coactivo, en la cual se invita al deudor a pagar la obligación de común acuerdo, para evitar mayores costos por intereses y gastos del cobro coactivo...” (Destaca la Sala).

En esta medida, la Sala estima que en virtud de los actos en comento - **Resolución N° SUB 104883 de 22 de junio de 2017, Resolución SUB 188710 del 6 de septiembre de 2017, en virtud de la cual se resolvió el recurso de reposición y Resolución DIR 16136 del 21 de septiembre de 2017**, a través de la cual se resolvió recurso de apelación interpuesto, la entidad demandante:

- i) Creó una obligación concreta a cargo de Coomeva – reembolsar las sumas canceladas en exceso por concepto de aportes en salud, en virtud de las mesadas pensionales que no se cobraron por el demandado, por la suma de \$1.025.700, que es la suma que pretende se devuelva en la pretensión N° 06 de la demanda;
- ii) Colpensiones indica en forma expresa en dichos actos, que prestan mérito ejecutivo y que la obligación pasará a la sección de cartera de la entidad a fin de adelantar el cobro coactivo de dicha suma;
- iii) Se agotó la interposición de los recursos de ley, frente a dichos actos;
- iv) En este proceso, los mencionados actos no fueron demandados, tampoco se aclaró si lo fueron en otro distinto o si se hizo uso de la prerrogativa de cobro coactivo, razón por las cuales, de mantener la pretensión dirigida a la recuperación de esa suma, se estaría desconociendo lo previsto en dichas

resoluciones que no fueron acusadas o lo que se decida en el trámite coactivo.

- v) La entidad demandante puede hacer uso de la prerrogativa de cobro coactivo para hacer efectiva la obligación que se origina en dichos actos, en los términos señalados por el Consejo de Estado, para lo cual no es necesario adelantar proceso judicial, pues el cobro coactivo es una facultad de naturaleza administrativa y aunque se puede acudir a los jueces, ello será para adelantar **el proceso ejecutivo** con los requisitos propios de dicha actuación;
- vi) El origen de la obligación es el mismo cuyo cobro se pretende realizar en virtud de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho – lesividad, se trata incluso de la misma cantidad que se pretende se devuelva en virtud de este proceso \$1.025.700.

En este orden de ideas, la Sala estima que Colpensiones no puede plantear la pretensión de reembolso de los aportes pensionales argumentando que tal obligación emana de la Resolución N° GNR 347458 de 09 de diciembre de 2013, cuando ha expedido actos que crean la obligación de reintegrar tal suma (\$1.025.700).

En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que la pretensión N° 6 en la que se solicitó lo siguiente:

“A título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE a la Entidad Promotora de Salud COOMEVA EPS, REINTEGRAR a favor de COLPENSIONES las sumas de UN MILLON VEINTICINCO MIL PESOS M/CTE (\$1.025.700) por concepto de pagos irregulares y anticipados el mes de enero de 2015, con ocasión del reconocimiento de la pensión de vejez a favor del señor Jesús Efrén Merino Martínez.”

Debe rechazarse según lo expuesto en precedencia, admitiendo la demanda únicamente en lo referente a la acción de lesividad, en virtud de la cual Colpensiones demanda los actos administrativos que ella expide - **RESOLUCION GNR 386743** proferida el 4 de noviembre de 2014, por medio de la cual se reliquida la pensión del servidor público y la **RESOLUCIÓN NO GNR 347458** proferida el 9 de diciembre de 2013 que reconoce la pensión con el fin de obtener el reintegro de los valores pagados en exceso por concepto de mesadas pensionales, sin incluir tampoco lo dispuesto por esas resoluciones en relación con los aportes en salud.

Ello implica que la demanda se rechace frente a COOMEVA EPS, teniendo en cuenta que respecto a dicha entidad se efectúa tal pretensión, de forma que su vinculación se queda sin sustento alguno.

- **Organización de archivos anexos a la demanda.**

En cuanto este punto, se tiene que la parte actora realizó la extracción y organización de los actos acusados identificando en una carpeta cada uno de ellos. (documento en PDF Carpeta de archivos “011 Subsanación Demanda”).

De acuerdo con lo anterior, la Sala estima que la parte actora, atendió a lo indicado en el art. 166 del C.P.A.C.A. según se explicó en el auto de inadmisión, separando, organizando e identificando cada uno de los actos acusados. Así las cosas, se considera que este punto se subsanó por la parte demandante.

Finalmente, del archivo PDF “011 subsanación demanda” “00Radicación subsanación” se evidencia que la parte demandante remitió a las partes demandadas, COOMEVA EPS y el señor Jesús Merino Martínez la corrección de la demanda y sus anexos respectivamente en los archivos PDF “015 CONSTANCIA DE ENVIO AL DEMANDADO COOMEVA EPS” y “017 015 CONSTANCIA DE ENVIO AL DEMANDADO JESÚS MERINO MARTÍNEZ”.

Por lo expuesto, se estima que la demanda cumple los requisitos generales del artículo 162 y siguientes del C.P.A.C.A. por lo que se admitirá la demanda y se dispondrán los demás ordenamientos señalados en el artículo 171 ibidem.

No obstante, la Sala reitera que rechazará la pretensión que se eleva frente a Coomeva para obtener el reintegro de la suma que Colpensiones considera irregularmente cancelada a favor de tal entidad por concepto de aportes en salud, según lo indicado en líneas precedentes.

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

RESUELVE

PRIMERO.- RECHAZAR la pretensión N° 6 de la demanda en la que se solicitó lo siguiente:

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación N° 52001233300020210007600
Demandante: COLPENSIONES
Demandados: Jesús Efrén Merino Martínez y otro
Auto que admite parcialmente la demanda - rechaza una pretensión

“A título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE a la Entidad Promotora de Salud COOMEVA EPS, REINTEGRAR a favor de COLPENSIONES las sumas de UN MILLON VEINTICINCO MIL PESOS M/CTE (\$1.025.700) por concepto de pagos irregulares y anticipados el mes de enero de 2015, con ocasión del reconocimiento de la pensión de vejez a favor del señor Jesús Efrén Merino Martínez.”

Lo anterior, también implica el rechazo de la vinculación de COOMEVA EPS al proceso, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Admitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho – únicamente en las pretensiones de **LESIVIDAD-**, presentada por la **Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES** por conducto de apoderada judicial, en contra del señor **Jesús Efrén Merino Martínez**.

TERCERO. - Notifíquese personalmente al señor **Jesús Efrén Merino Martínez** conforme a lo señalado en los artículos 171, 197, 198 y 199 del C.P.A.C.A., este último artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Para ello, en consideración de lo expuesto en la parte motiva, Secretaría remitirá copia digital de la demanda y sus anexos y del auto admisorio de la demanda, mediante envío físico a la dirección lemz67@hotmail.com¹⁰, acorde a lo establecido en el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

CUARTO. - Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** conforme lo señalado en los artículos 171, 197, 198 y 199 del C.P.A.C.A., este último artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Para ello, Secretaría remitirá copia digital de la demanda y sus anexos y del auto admisorio, mediante mensaje de datos a la dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co

QUINTO. - Notifíquese personalmente a la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, conforme lo ordena el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el art. 48 de la Ley 2080 de 2021.

¹⁰ Correo electrónico informado por la entidad para notificaciones a realizarse al demandado en este asunto, en el escrito de subsanación (carpeta N° 11 – PDF N° 01 – página 16).

Para ello, Secretaría remitirá copia digital de la demanda y sus anexos y del auto admisorio, mediante mensaje de datos a la dirección de correo electrónico [Procesosnacionales@defensajuridica.gov.co.](mailto:Procesosnacionales@defensajuridica.gov.co)

SEXTO. - Notifíquese a la parte **demandante** por inserción en estados electrónicos y mediante mensaje de datos al correo electrónico notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co / paniaguacohenabogadossas@gmail.com según los lineamientos de los artículos 171.1 y 201 de la Ley 1437 de 2011, este último modificado por el artículo 50 de la Ley 2081 de 2021.

SÉPTIMO. - Correr traslado a la **Parte Demandada** –el señor **Jesús Efrén Merino Martínez, por el término de treinta (30) días** para contestar la demanda, proponer excepciones, llamar en garantía y presentar demanda de reconversión según sea el caso, plazo que de acuerdo a lo previsto en el artículo 172 del C.P.A.C.A., comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 ibidem, modificados por los artículos 48 y 49 de la Ley 2081 de 2021, **es decir, el traslado de los treinta (30) días empezará a contabilizarse a partir del día siguiente al de los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje.**

OCTAVO. - Al contestar la demanda, **la parte demandada deberá:**

1. Acatar u observar los aspectos previstos en el art. 175 del C.P.A.C.A., modificado por los artículos 37 y 38 de la Ley 2081 de 2021.
2. Aportar todas las pruebas que tenga en su poder y que pretendan hacer valer en el proceso.
3. **Allegar la totalidad del expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.**
4. Informar el lugar donde el demandado, su representante o apoderado recibirán las notificaciones personales y las comunicaciones procesales, indicando **también su canal digital.**

La inobservancia de estos deberes constituye **falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto** (Art. 175 num. 7º, parágrafo 1º inciso 3º del C.P.A.C.A.).

Los documentos que se envíen cumplirán los siguientes parámetros:

1. Resolución mínima de 300 ppp (píxeles por pulgada).
2. Formato de salida PDF o PDF/A.
3. Uso de escala de grises para la generalidad de documentos y uso de color cuando sea necesario para efectos de la correcta lectura de la prueba.
4. **Asociar un nombre al archivo digitalizado que esté ligado al contenido (por ejemplo: 1. demanda subsanada, 2. Anexos (poder, conciliación, acto acusado, etc.).**

Los documentos digitalizados deben ser legibles y no deben **ser archivos de difícil manejo** (muy pesados, se sugiere un tamaño de 24 MB por archivo¹¹), con el fin de no dificultar la labor a la hora de su remisión por correo electrónico¹².

NOVENO. - Secretaría dejará constancia en el expediente electrónico de las notificaciones efectuadas por medios electrónicos y de los acuses de recibo, identificándolo como “acuse de recibo demanda”.

DÉCIMO. - Reconocer a la doctora ANGELICA COHEN MENDOZA identificada con la C.C. 32.709.957 de Barranquilla y T.P. 102.786 del C.S. de la J., como apoderada judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES., en los términos y para los efectos del poder conferido (página 23 – 38 archivo PDF “0001 NulidadRestablecimientoDerecho.pdf”)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(providencia leída y discutida en sala de decisión virtual de la fecha)

¹¹ Tamaño que admiten algunos correos electrónicos, por ejemplo, la plataforma GMAIL. Cabe anotar que en el documento en cita no se indica con precisión qué tamaño deben tener los archivos.

¹² Sugerencias que se realizan en el documento titulado “Protocolo para la Gestión de Documentos electrónicos, digitalización y conformación del expediente – Acuerdo PCSJA-11567 de 2020”, del Consejo Superior de la Judicatura – Centro de Documentación Judicial – CENDOJ – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – unidad de informática. Cabe anotar que se citan sólo las sugerencias básicas para la digitalización de documentos.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Radicación N° 52001233300020210007600

Demandante: COLPENSIONES

Demandados: Jesús Efrén Merino Martínez y otro
Auto que admite parcialmente la demanda - rechaza una pretensión



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada



ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado
Con Aclaración de Voto

Asunto: Decisión de impedimento conjunto – proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicación: 52-001-33-33-000-2021-0457-00
Demandante: Yolanda Rocío Urdanivia Alvis
Demandado: Fiscalía General de la Nación
Decisión Acepta impedimento manifestado por los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto.

Auto interlocutorio N° D003-22-2022

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN**

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹

San Juan de Pasto, veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022).

ANTECEDENTES.

- La señora Yolanda Rocío Urdanivia Alvis actuando por conducto de apoderado judicial, presentó demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Fiscalía General de la Nación, solicitando la nulidad del oficio N° GSA-31060-20560-0236 del 8 de marzo del 2021, emanado de la Subdirección Regional de Apoyo del Pacífico de la Fiscalía, por medio del cual, se negó la petición formulada el 22 de octubre del 202, solicitando el reconocimiento de la prima especial de servicios prevista en el art. 14 de la Ley 4ª de 1992 como factor salarial y que se ordene su pago como una adición a su asignación básica mensual (PDF N° 002).
- El asunto le correspondió en reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, mediante acta individual de reparto del 11 de octubre de 2021 (PDF N° 004).
- En virtud de auto calendado el 2 de noviembre de 2021 (PDF N° 005), el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, se declaró impedido para conocer del asunto, al considerar configurada la causal 1 del artículo 141 del C.G.P., por cuanto estima que tiene un interés directo en las resultas del proceso, en tanto también ha solicitado ante la Rama Judicial, que la prima especial de servicios sea considerada como factor salarial para todos los efectos.
- También consideró que el impedimento así manifestado, comprende a todos los jueces administrativos de este circuito, en tanto existe un interés de sus colegas, por las mismas razones antes anotadas.

CONSIDERACIONES

Los funcionarios judiciales tienen la obligación de resolver las controversias sometidas a su decisión. No obstante, y por vía de excepción, deben separarse del conocimiento de los asuntos sometidos a su consideración, cuando se tipifique alguna causal de

¹ La redacción y ortografía de esta providencia son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

impedimento o recusación prevista en la Ley, pues de lo contrario, pueden incurrir en responsabilidad de tipo disciplinario por este concepto.

Al respecto, se tiene que el artículo 130 del C.P.A.C.A. señaló que los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos allí previstos y además en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, actualmente señalados en el artículo 141 del C.G.P.

Así las cosas, los impedimentos están instituidos en nuestra legislación como garantía de la imparcialidad que deben tener los funcionarios judiciales en el desempeño de su labor, por lo cual la normatividad estableció cuáles son las causales de impedimento y recusación, cuya configuración, en relación con quien deba decidir un asunto, determina la separación de su conocimiento.

Ahora bien, en relación con el trámite de los impedimentos, el artículo 131 del C.P.A.C.A., establece lo siguiente:

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

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.

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."

Revisado el expediente de la referencia y atendiendo a las normas antes citadas, se encuentra que el asunto fue asignado en reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, quien consideró que la manifestación de impedimento comprende a todos los jueces administrativos de Pasto, invocando la causal de recusación prevista en el artículo 141 del C.G. del P. que señala:

"Artículo 141.- Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:

(...) 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."

Lo anterior, considerando que a los jueces administrativos les asiste interés en el proceso, en tanto en la demanda de la referencia se pretende debatir el reconocimiento de los efectos salariales de la prima especial de servicios, prestación que también puede ser objeto de reclamo por parte de los citados funcionarios, en sede judicial o extrajudicial, situación que a no dudarlo puede afectar su imparcialidad en este asunto, teniendo en cuenta que también devengan la citada prestación por Ministerio de la Ley

y atendiendo a lo informado por el juez cuarto administrativo, quien manifiesta que cursa un proceso similar ante la Sala de conjueces del Consejo de Estado y que la mayoría de jueces administrativos también ha solicitado ante la Rama Judicial que se considere la prima especial de servicios como factor salarial para todos los efectos.

Al respecto y de acuerdo a las normas que regulan la configuración de los impedimentos y su trámite, considera la Sala que en este caso ciertamente puede verse afectada la imparcialidad que debe observarse en toda actuación judicial y garantizar a las partes la objetividad al momento de proferir la decisión que ponga fin al proceso, toda vez que el funcionario que hace la manifestación, quien considera además que comprende a la totalidad de sus pares, ostentan la calidad de funcionarios de la Rama Judicial y en tal situación es claro que la decisión que se adopte frente al reconocimiento de los efectos salariales de la prima especial de servicios, ciertamente los afecta en tanto se trata de una prestación que también devengan por su condición de servidores de la Rama Jurisdiccional.

Por lo antes expuesto y con el fin de asegurar la imparcialidad que debe existir en toda actuación judicial, se aceptará la manifestación de impedimento conjunto formulada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, incluyendo todos los Jueces Administrativos de esta ciudad, para conocer, tramitar y resolver el presente asunto.

En consecuencia, se remitirá el asunto a la Presidencia del Tribunal Administrativo de Nariño, para que realice el correspondiente sorteo del conjuez o juez ad hoc según corresponda, que deberá conocer, tramitar y decidir de fondo el proceso de la referencia.

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

RESUELVE:

PRIMERO. ACEPTAR el impedimento conjunto formulado por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, que comprende a la totalidad de los jueces administrativos de ese circuito, para conocer, tramitar y resolver la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instauró a través de apoderado judicial, la señora Yolanda Rocío Urdanivia Alvis en contra de la Fiscalía General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. REMITIR el asunto de referencia a la Presidencia del Tribunal Administrativo de Nariño, para que realice el correspondiente sorteo del conjuez o juez ad hoc, según corresponda, que conocerá, tramitará y decidirá el asunto, previa anotación en los libros radicadores y el programa informático Justicia XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Auto se discutió y aprobó en Sala de decisión de la fecha.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho - Impedimento

Radicación N° 52001233300020210045700

Demandante: Yolanda Rocío Urdanivia Alvis

Demandados: Fiscalía General de la Nación
Auto que acepta impedimento



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada



ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado.

Asunto: Decisión de impedimento conjunto – proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicación: 52-001-33-33-000-2021-00459-00
Demandante: Mario Germán Arciniegas Toro
Demandado: Nación – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Decisión Acepta impedimento manifestado por los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto.

Auto interlocutorio N° D003-21-2022

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN**

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹

San Juan de Pasto, veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022).

ANTECEDENTES.

- El señor Mario Germán Arciniegas Toro actuando por conducto de apoderada judicial, presentó demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Nación – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, solicitando la nulidad de los siguientes actos:
 - Resolución DESAJPAR21-1380 del 15 de marzo de 2021, por medio del cual el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial Pasto, negó la solicitud de inaplicación parcial del Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013
 - Acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo, en que incurrió la administración por no haber resuelto el recurso de apelación concedido mediante Resolución DESAJPAR21-1499 de 21 de abril de 2021 de la Dirección Seccional de Administración Judicial –Pasto (N).

A título de restablecimiento solicitó inaplicar parcialmente el Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013 y reconocer que la bonificación judicial cancelada al demandante entre el 15 de mayo de 2017 hasta el 26 de septiembre de 2018, constituye factor salarial para liquidar y pagar todas las prestaciones y demás emolumentos a que tiene derecho el actor (PDF N° 002).

- El asunto le correspondió en reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, mediante acta individual de reparto del 4 de noviembre de 2021 (PDF N° 004).
- Mediante auto calendado 11 de noviembre de 2021 (PDF N° 005), el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, se declaró impedido para conocer del asunto, al considerar configurada la causal 1 del artículo 141 del C.G.P., dado que tiene un interés directo en el proceso, situación que puede afectar su imparcialidad en el estudio del asunto.

¹ La redacción y ortografía son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

- También consideró que el impedimento así manifestado, comprende a todos los jueces administrativos de este circuito, en tanto existe un interés de sus colegas, por las mismas razones antes anotadas.

CONSIDERACIONES

Los funcionarios judiciales tienen la obligación de resolver las controversias sometidas a su decisión. No obstante, y por vía de excepción, deben separarse del conocimiento de los asuntos sometidos a su consideración, cuando se tipifique alguna causal de impedimento o recusación prevista en la Ley, pues de lo contrario, pueden incurrir en responsabilidad de tipo disciplinario por este concepto.

Al respecto, se tiene que el artículo 130 del C.P.A.C.A. señaló que los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos allí previstos y además en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, actualmente señalados en el artículo 141 del C.G.P.

Así las cosas, los impedimentos están instituidos en nuestra legislación como garantía de la imparcialidad que deben tener los funcionarios judiciales en el desempeño de su labor, por lo cual la normatividad estableció cuáles son las causales de impedimento y recusación, cuya configuración, en relación con quien deba decidir un asunto, determina la separación de su conocimiento.

Ahora bien, en relación con el trámite de los impedimentos, el artículo 131 del C.P.A.C.A., establece lo siguiente:

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

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.

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."

Revisado el expediente de la referencia y atendiendo a las normas antes citadas, se encuentra que el asunto fue asignado en reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, quien consideró que la manifestación de impedimento comprende a todos los jueces administrativos de este circuito, invocando la causal de recusación prevista en el artículo 141 del C.G. del P. que señala:

"Artículo 141.-Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:

*(...) 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.**"*

Lo anterior, considerando que a los jueces administrativos les asiste interés en el proceso, en tanto en la demanda de la referencia se pretende debatir el reconocimiento de los efectos salariales de la bonificación judicial, prestación que también puede ser objeto de reclamo por parte de los citados funcionarios, en sede judicial o extrajudicial, situación que a no dudarlo puede afectar su imparcialidad en este asunto.

Al respecto y de acuerdo a las normas que regulan la configuración de los impedimentos y su trámite, considera la Sala que en este caso ciertamente puede verse afectada la imparcialidad que debe observarse en toda actuación judicial y garantizar a las partes la objetividad al momento de proferir la decisión que ponga fin al proceso, toda vez que el funcionario que hace la manifestación, quien considera además que comprende a la totalidad de sus pares, ostentan la calidad de funcionarios de la Rama Judicial y en tal situación es claro que la decisión que se adopte frente al reconocimiento de los efectos salariales de la bonificación judicial, para todos los efectos, ciertamente los afecta en tanto se trata de una prestación que también devengan por su condición de servidores de la Rama Jurisdiccional.

Por lo antes expuesto y con el fin de asegurar la imparcialidad que debe existir en toda actuación judicial, se aceptará la manifestación de impedimento conjunto formulada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, incluyendo todos los Jueces Administrativos de esta ciudad, para conocer, tramitar y resolver el presente asunto.

En consecuencia, se remitirá el asunto a la Presidencia del Tribunal Administrativo de Nariño, para que realice el correspondiente sorteo del conjuez o juez ad hoc según corresponda, que deberá conocer, tramitar y decidir de fondo el proceso de la referencia.

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

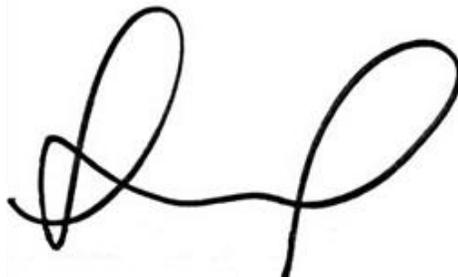
RESUELVE:

PRIMERO. ACEPTAR el impedimento conjunto formulado por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, que comprende a la totalidad de los jueces administrativos de este circuito, para conocer, tramitar y resolver la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instauró a través de apoderado judicial, el señor Mario Germán Arciniegas Toro en contra de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. REMITIR el asunto de referencia, a la Presidencia del Tribunal Administrativo de Nariño, para que realice el correspondiente sorteo del conjuez o juez ad hoc, según corresponda, que conocerá, tramitará y decidirá el asunto, previa anotación en los libros radicadores y el programa informático Justicia XXI.

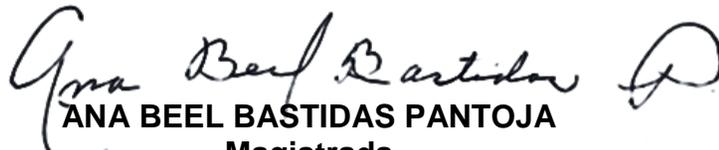
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Auto se discutió y aprobó en Sala de decisión virtual de la fecha.



Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho - Impedimento
Radicación N° 52001233300020210045900
Demandante: Mario Germán Arciniegas Toro
Demandados: Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Auto que acepta impedimento

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada


PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado.

Clase de acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 52-001-3333-006-2020-00159 01 (10171)
Demandante: Ximena Gisella Muñoz Zamudio
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil – Delegación Departamental de Nariño
Referencia: Resuelve recurso de apelación contra auto que rechazó la demanda
Temas: Caducidad. Nombramiento provisional discrecional en la Registraduría Nacional del Estado Civil.
Decisión: Confirma

Auto Interlocutorio No. D003-09-2022

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

San Juan de Pasto, veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022)

I. Asunto

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación propuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra del auto del 21 de abril de 2021 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto, mediante el cual, resolvió rechazar la demanda.

II. Antecedentes

1. La señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, actuando a través de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Delegación Departamental de Nariño (PDF 001).
2. El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto, a través de auto del 21 de abril de 2021, decide rechazar la demanda (PDF 003). La providencia fue notificada el 22 de abril de 2021 (PDF 004)
3. El 27 de abril de 2021 la parte actora interpone recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda (PDF 005), el recurso fue concedido mediante auto del 17 de junio de 2021 (PDF 006)

2.1. La decisión apelada (PDF 003)

El *a quo* decide rechazar la demanda bajo los siguientes argumentos:

Sostiene que la demandante solicita la nulidad de dos decisiones, a saber: el oficio No. 000336 del 5 de febrero de 2020 y el artículo 2o de la Resolución No. 297 del 29 de julio de 2019, expedidos por la Delegación Departamental de Nariño de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Considera que el oficio No. 000336 del 5 de febrero de 2020 no es un acto administrativo definitivo, pues en el documento no se adopta una decisión de desvinculación laboral, puesto que, a partir de su lectura se desprende que la administración ordena el diligenciamiento de algunos formatos de entrega para efectos del retiro que ya había sido determinado con claridad en la Resolución No. 297 del 2019; adicionalmente, asevera que en el acto de nombramiento se indicó que no se requiere de un acto o comunicación adicional para dar por terminada la provisionalidad, razones que le permiten concluir que el retiro del servicio no se causó por el oficio No. 000336 del 2020, sino en virtud de la Resolución 297 del 2019.

Resalta que la demandante desde el momento en que fue nombrada provisionalmente tenía pleno conocimiento y certeza de la fecha en que finalizaría tal situación, por lo tanto, el oficio tantas veces citado, constituye un acto de mero trámite dirigido a culminar cuestiones administrativas propias del retiro, de tal forma que, el oficio No. 000336 del 2020, no es susceptible de control judicial.

Explica que la Resolución No. 297 de 2019, es un acto administrativo definitivo, con carácter particular y concreto, por medio del cual, se nombró a la actora en el cargo de registrador municipal y así mismo, se fijó un periodo de duración del nombramiento hasta el mes de febrero de 2020, entendiéndose así que la mencionada decisión sí es susceptible del control judicial, no obstante, ha operado el fenómeno de la caducidad.

Acerca de este último punto, la primera instancia advierte que, si bien, no se tiene certeza de la fecha en que se notificó a la actora de la Resolución No. 297 de 2019, en el plenario obra acta de posesión de fecha 5 de agosto de 2019, por lo que la demandante podía demandar su nulidad de la resolución o suspender el término de caducidad hasta el 06 de diciembre de 2019, sin embargo, la solicitud de conciliación fue presentada el 29 de julio de 2020 y la demanda fue radicada el 20 de noviembre de 2020.

Por lo expuesto, *el a quo* rechaza la demanda en la medida que el oficio No. 000336 del 5 de febrero de 2020 no es susceptible de control judicial y frente a la

Resolución No. 297 del 29 de julio de 2019 ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

2.2. Recurso de apelación (PDF 005)

La parte actora difiere de las consideraciones expuestas en el auto que rechazó la demanda, por las razones que se resumen enseguida:

Con relación al oficio No. 000336 del 2020: para el apelante el documento reúne las características de un acto administrativo definitivo, ya que contiene una manifestación de voluntad clara de la entidad demandada, al decidir el fondo de un asunto, específicamente la terminación de la relación laboral de la demandante, extinguiendo así, una situación jurídica particular, además que se trata de la única comunicación recibida por la actora de parte de la Registraduría, en la cual le deja claro su no continuidad en el cargo.

Explica que el oficio No. 000336 de 2020 adopta una decisión de desvinculación, puesto que, leído su contenido se observa que se ordena a la demandante realizar el formato de bienes y rentas – RETIRO, en el aplicativo SIGEP, formulario que el servidor público solo debe diligenciar cuando la relación laboral cesa. Enseguida se refiere a los formatos de bienes y rentas -ingreso que se diligencia cuando se toma posesión del cargo y, por otra parte, el formato de bienes y rentas periódico que se elabora cada año, los que, por vía comparativa, en su concepto le permiten concluir que la finalidad del oficio mencionado era dar por terminado de manera definitiva el nombramiento en provisionalidad de la actora.

Así las cosas, considera que cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil, solicitó a Ximena Muñoz, el retiro del SIGEP, informó que su vínculo laboral había terminado, ya que solicitó el diligenciamiento de documentos característicos de la desvinculación de un servidor público, por lo que, no se está frente a un acto de mero trámite como aduce la primera instancia, sino un acto administrativo de carácter definitivo, máxime cuando nunca antes se había emitido un oficio similar en las 13 veces en que su nombramiento fue renovado.

Aduce que en múltiples oportunidades el nombramiento fue renovado, por lo tanto, aunque el término de duración previsto era de 6 meses, lo cierto es que, no se tenía certeza de que no ocurriese así en esta ocasión, más aún cuando ni siquiera se ha realizado concurso de méritos dirigido a proveer la plaza, razón por la cual, fue solo con la expedición del oficio mencionado que la parte demandante conoció la decisión arbitraria de la administración de dar por terminado su vínculo laboral.

Por lo anterior concluye que el oficio No. 000336 del 2020, sí es susceptible de control judicial, pues con el mismo, terminó de forma definitiva el nombramiento de

la demandante quien venía ocupando dicho cargo desde el año 2015 y que se había prorrogado en múltiples ocasiones, razón por la cual, es a partir de la expedición de dicho oficio que se debe contabilizar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Argumenta que a diferencia de lo señalado por el *a quo*, leída la Resolución No. 297 de 2019 no se evidencia en la parte considerativa ni en la resolutive que el retiro de la accionante ya había sido determinado, máxime si en su contenido se alude al literal c del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 conforme al cual, el nombramiento en provisionalidad se hará por el término de 6 meses y en ese período, la Registraduría debe adelantar el concurso de mérito.

Explica que si bien la demandada realizaba los nombramientos a la parte actora por el término de 6 meses, no por ello, se desvirtúa su calidad de empleado provisional, calidad que solo terminaría después de agotar el respectivo concurso, situación que para el caso concreto no se configuró, por lo que la primera instancia yerra al señalar que la resolución había establecido con claridad el retiro, pues la simple expiración del plazo no es causal para finiquitar la relación laboral cuando ni siquiera se ha convocado el correspondiente concurso de méritos.

Expone que la simple manifestación que la vinculación sería por 6 meses, no es suficiente para dar por terminado el nombramiento, ya que se requiere de la configuración de otros supuestos, verbigracia la ejecución de un concurso de méritos, la calificación insatisfactoria del funcionario y/o la imposición de alguna sanción disciplinaria, según lo dispuesto por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, circunstancias que para el caso concreto no se presentaron.

En lo que respecta al fenómeno de la caducidad: aduce que la demanda fue presentada en el término de 4 meses, cómputo que debe realizarse desde la fecha en que se envió el Oficio No. 000336 al correo de la accionante, pues dicho acto, posee la característica de ser definitivo y susceptible del control judicial.

III. Problemas jurídicos a resolver

¿La Sala debe confirmar o revocar el auto, por medio del cual, se rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de caducidad?

¿A partir de cual acto ha de contarse el plazo de caducidad?

IV. Tesis de la Sala.

La Sala considera que se debe confirmar el auto que decidió rechazar la demanda, pero no por las razones expuestas por el *a quo*, ya que, si bien operó el fenómeno jurídico de la caducidad, la contabilización del mismo debe efectuarse desde el día siguiente de la desvinculación de la accionante.

V. Consideraciones y fundamentación jurídica

5.1. Competencia

De conformidad con el artículo 153 de la ley 1437 del 2011, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de los autos susceptibles de ser recurridos en apelación. Dichas providencias están contenidas en el artículo 243 del C.P.A.C.A. Debe precisarse que el recurso fue interpuesto en vigencia de la Ley 2080 de 2021¹, en consecuencia, le serán aplicables sus disposiciones, en este sentido el artículo 243 señala:

“ARTÍCULO 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo”

Adicionalmente, el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, señala:

“ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas”

En consecuencia, la Sala del Tribunal Administrativo de Nariño, es competente para conocer del caso *sub examine*.

¹ El recurso de apelación fue interpuesto el 27 de abril de 2021 (PDF 005)

5.2. Caducidad del medio de control cuando el acto administrativo implica el retiro del servicio

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que tratándose de actos administrativos que impliquen el retiro del servicio, el término de caducidad del medio de control inicia a partir del día siguiente de la desvinculación del servidor, observemos:

“En relación con el estudio de legalidad de actos administrativos que implican el retiro del servicio, el momento de la desvinculación resulta ser de trascendental importancia; teniendo en cuenta que constituye el límite temporal de terminación de la vinculación laboral con la entidad y, bajo ese entendido, es allí donde se materializa para el interesado la lesión a su derecho subjetivo².

Esta sección ha sostenido que el interés para obrar del demandante cuando el asunto debatido conlleva el retiro del servicio, nace a partir del día siguiente en que tiene lugar la desvinculación. Al respecto, se ha dicho³:

“(…) Ahora bien, teniendo en cuenta que mediante la resolución acusada se retiró del servicio al actor, se precisa que según lo ha reiterado esta Sala, “tratándose de actos de retiro del servicio, el interés para obrar del demandante nace a partir del día siguiente en que tenga lugar la desvinculación, es decir, desde la ejecución del acto respectivo y no desde su notificación (…)”

De lo expuesto, se concluye que el término de caducidad cuando se trata de asuntos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, no se contabiliza a partir de la notificación o comunicación del acto administrativo, sino a partir del día siguiente a la ejecución de la decisión, es decir, se tiene en cuenta la fecha en que materialmente se produjo la desvinculación del servicio”⁴

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. C.P. William Hernández Gómez. Auto de 20 de abril de 2021 expedido dentro del proceso 05001-23-33-000-2017-02015-01(0976-21). Demandante: Rodrigo Alberto Sierra Londoño. Demandado: Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de la Carrera Notarial.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 6 de agosto de 2008, radicación: 08001-23-31-000-2007-00886-01(1389-08) y auto del 4 de mayo de 2016 Radicación: 41001-23-33-000-2013-00022-01(1875-13), argumento que se reiteró en auto del 26 abril de 2018 de la Sección Segunda Subsección A, radicación: 66001-23-33-000-2017-00068-01(2911-17).

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. C.P. César Palomino Cortés. Veintinueve (29) de julio de 2021. Actor Pedro Leonardo Reyes Vega. Demandado: Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, Superintendencia de Notariado y registro – Consejo Superior de Carrera Notarial y Departamento de Cundinamarca. Radicado (185263)

5.3. Suspensión de términos a causa de la emergencia sanitaria

Con ocasión de la pandemia originada por la propagación del virus COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura, profirió el Acuerdo PCSJA 20-11517 del 15 de marzo de 2020, a partir del 16 de marzo de 2020, medida que fue prorrogada en varias oportunidades por los siguientes Acuerdos: PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, y PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura.

Posteriormente, el Consejo Superior de la Judicatura, profirió el Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020, por medio del cual levantó la suspensión de términos judiciales a partir del 1 de julio de 2020 en todo el territorio nacional.

En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 564 del 15 de abril de 2020, encaminado a establecer las reglas para efectos del cálculo de la prescripción y caducidad de los asuntos que deban presentar los usuarios de la administración de justicia durante la suspensión de términos judiciales, en tal sentido dispuso:

“Artículo 1. Suspensión términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 marzo 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

El conteo los términos prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir prescripción o inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente”

5.4. El régimen de vinculación y desvinculación de empleados públicos que ocupen cargos de carrera en provisionalidad en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El artículo 20 de la Ley 1350 de 2009, por el cual se reglamenta la carrera administrativa en la Registraduría Nacional del Estado Civil, reguló las formas de provisión de empleos, así:

*“**ARTÍCULO 20.** Clases de nombramiento. La provisión de los empleos en la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá realizarse mediante las siguientes clases de nombramiento:*

(...)

*c) **Nombramiento provisional discrecional:** Esta clase de nombramiento es excepcional y solo procederá por especiales razones del servicio. El término de la provisionalidad se podrá hacer hasta por seis (6) meses improrrogables; deberá constar expresamente en la providencia de nombramiento. En el transcurso del término citado se deberá abrir el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente”. (Destaca la Sala).*

VI. CASO CONCRETO

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- i) Nombramientos en el Municipio de Ospina – Nariño
 - **Resolución No. 051 del 2015**, por el cual se efectúa un nombramiento en provisionalidad y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio en el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil 4035-05 de Ospina Nariño de la Planta de la Delegación Departamental de Nariño, por un término de tres (3) meses, contados a partir del once (11) de febrero de 2015 hasta el diez (10) de mayo de 2015 (PDF 001. Fl. 28-29)
 - **Resolución No. 155 del 2015**, por la cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio en el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil 4035-05 de **Ospina - Nariño** de la Planta de la Delegación Departamental de Nariño, por un término de tres (3) meses, contados a partir del seis (06) de mayo de 2015 y hasta el cinco (05) de agosto de 2015 (PDF 001. Fl. 30-31)

- **Resolución No. 245 del 2015**, por el cual se efectúa un nombramiento en provisionalidad y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio en el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil 4035-05 de **Ospina - Nariño** de la Planta de la Delegación Departamental de Nariño, por un término de tres (3) meses, contados a partir del seis (6) de agosto de 2015 hasta el cinco (5) de noviembre de 2015. (PDF 001. Fl. 32-33)
- **Resolución No. 483 del 2015**, por el cual se efectúa un nombramiento en provisionalidad y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio en el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil 4035-05 de **Ospina - Nariño** de la Planta de la Delegación Departamental de Nariño, por un término de seis (06) meses, **contados a partir de seis (06) de noviembre de 2015 al cinco (05) de mayo del 2016** (PDF 001. Fl. 34-35)

ii) Nombramientos en el Municipio de Taminango Nariño

- **Resolución N° 119 del 2016**, por la cual se efectúa un nombramiento provisional y se designa a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre el **06 de mayo de 2016 al 04 de agosto, inclusive**. (PDF 01. PDF 36-37)
- **Resolución No. 232 del 2016**, por el cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre el **cinco (05) de agosto de 2016 al tres (03) de noviembre de 2016**. (PDF 001. PDF 38-39)
- **Resolución No. 377 del 2016**, por el cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre el **cuatro (04) de noviembre de 2016 al dos (02) de febrero de 2017** (PDF 001. Fl. 40-41)
- **Resolución No. 0029 del 2017**, por el cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre el **tres (03) de febrero al dos (02) de agosto de 2017** (PDF 001. Fl. 42-43)
- **Resolución No. 249 de 2017**, por el cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre **el tres de agosto de 2017 al 01 de febrero de 2018** (PDF 001. Fl. 44-45)

- Resolución No. 036 de 2018, por el cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre el **dos de febrero al 01 de agosto de 2018** (PDF 001. Fl. 46-47)
- **Resolución No. 435 de 2018**, por el cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre el **02 de agosto de 2018 al 01 de febrero de 2019** (PDF 001. Fl. 48-49)
- **Resolución No. 031 de 2019**, por el cual se efectúa un nombramiento provisional y se nombra a la señora Ximena Gisella Muñoz Zamudio, en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del Municipio de Taminango – Nariño, por el periodo comprendido entre el **04 de febrero al 03 de agosto de 2019** (PDF 001. Fl. 50-51)
- **Resolución No. 297 del 29 de julio de 2019**, por el cual se efectúa un nombramiento en provisionalidad, el acto administrativo señala (PDF 001. Fl. 52-53):

“CONSIDERANDO:

Que el literal c) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009, establece:

“(…)

c) Nombramiento provisional discrecional: Esta clase de nombramiento es excepcional y solo procederá por especiales razones de servicio. El término de la provisionalidad se podrá hacer hasta por seis (6) meses improrrogables, deberá constar expresamente en la providencia de nombramiento. En el transcurso del término citado se deberá abrir el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente;

(…)

Que igualmente el Artículo 65 de la Ley 1350 de 2009, establece:

(…) “A partir de la vigencia de la presente ley, la Registraduría Nacional realizará las acciones necesarias para poner en práctica el sistema de carrera especial, que deberá operar plenamente dentro de los 24 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley”

Que el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, amplió hasta el 6 de agosto de 2012, el termino para la implementación del sistema de carrera especial de la Entidad, establecido en el artículo 65 de la Ley 1350 de 2009.

“(...) Que, la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra adelantando las actividades de planeación y preparación para la convocatoria del proceso de selección en el marco del sistema de Carrera Especial. (...)”

Que la Gerencia de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Oficinas Centrales, emitió concepto de viabilidad No. 0093 de fecha 25 de julio de 2019 para nombrar en provisionalidad hasta por el término de seis (06) meses a la señora XIMENA GISELLA MUÑOZ ZAMUDIO (...) en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 del MUNICIPIO DE TAMINANGO NARIÑO, solicitud realizada por los señores Delegados Departamentales a través del aplicativo Share Point.

Que por lo anterior este despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Nombrar provisionalmente a la señora XIMENA GISELLA MUÑOZ ZAMUDIO (...) en el cargo de REGISTRADORA MUNICIPAL 4035-05 DEL MUNICIPIO DE TAMINANGO – NARIÑO, **por el término de (06) meses a partir del día 5 de agosto de 2019 hasta el día 4 de febrero, inclusive de 2020.***

ARTÍCULO SEGUNDO: ***La provisionalidad a que se refiere el artículo anterior, finalizará al término del mismo, sin que para ello se requiera acto administrativo ni comunicación alguna, en todo caso podrá darse por terminado en cualquier momento (...).*** (Negrillas propias).

- **Acta de posesión No. 06 de 2019** (PDF 001. Fl. 73).

*“Al Despacho de la Alcaldía Municipal de Taminango, Nariño **hoy cinco (05) de Agosto del año dos mil diecinueve (2019)**, compareció la señorita XIMENA GISELLA MUÑOZ ZAMUDIO (...) con la finalidad de tomar posesión del cargo de REGISTRADOR MUNICIPAL DEL ESTADO CIVIL, en PROVISIONALIDAD 4035-05 de Taminango-Nariño, **por el término de seis (06) meses, contados a partir del cinco (05) de Agosto 2019 y hasta el 04 de febrero de 2020 (...).*** (Negrillas fuera de texto).

- **Oficio No. 000336** en el que, en la parte superior derecha del documento, se lee: **2020/02/05**. REMITE: FRANCO BRAVO. DESTINATARIO: XIMENA GISELLA MUÑOZ ZAMUDIO (PDF 001. Fl. 74):

“Dadas las condiciones propias enmarcadas en la Resolución 297 de fecha 29 de julio de 2019, emanada de este despacho, le solicitamos diligenciar el informe de Gestión establecido en la Resolución No. 12002 de 18 de noviembre de 2016, en el Formato PGFT26, y el inventario de su oficina bienes a su cargo e inventario documental.

De igual manera, le solicitamos realizar el Formato de Bienes y Rentas – RETIRO en el aplicativo SIGEP año 2019.

Toda la documentación solicitada, debe ser entregada en la Oficina de Talento Humano de esta Delegación Departamental”. (Destaca la Sala).

- Constancia de los tiempos laborados por la accionante en la Registraduría (PDF 001. Fl. 93)

“HACEN CONSTAR:

Que, la señora XIMENA GISELLA MUÑOZ ZAMUDIO, laboró al servicio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en calidad de provisional, durante los periodos que se relacionan a continuación:

DENOMINACIÓN		DEPENDENCIA	PERIODO
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Ospina – Nariño	11/02/2015-10/05/2015
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Ospina – Nariño	06/05/2015-05/08/2015
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Ospina – Nariño	06/08/2015-05/11/2015
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Ospina – Nariño	06/11/2015-05/05/2016
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	06/05/2016-04/08/2016
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	05/08/2016-03/11/2016
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	04/11/2016-02/02/2017

Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	03/02/2017-02/08/2017
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	03/08/2017-01/02/2018
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	02/02/2018-01/08/2018
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	02/08/2018-01/02/2019
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	04/02/2019-03/08/2019
Registrador 4035-05	Municipal	Registraduría Municipal de Taminango – Nariño	05/08/2019-04/02/2020

Descendiendo al caso concreto, como quiera que se discute la caducidad del medio de control, se pasa a analizar, si se ejerció el medio de control de manera oportuna.

Ahora bien, lo primero que debe precisarse es el momento a partir del cual, ha de contarse el plazo de caducidad, sobre ese punto y conforme al pronunciamiento antes citado, al tratarse de una desvinculación del servicio, el término de caducidad iniciará al día siguiente de la fecha efectiva de la desvinculación al cargo y no desde la fecha en que se efectuó la posesión, esto es, el 5 de agosto de 2019 como aduce el *a quo*. En consecuencia, tampoco le asiste razón al apelante en el sentido de considerar que el punto de partida lo constituye el oficio antes mencionado.

Establecido lo anterior, de acuerdo a la resolución de nombramiento y a la constancia proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, se observa que la fecha de terminación del ejercicio de sus funciones por parte de la actora fue el 04 de febrero de 2020, por lo que se tomará esta fecha para realizar la contabilización del término de caducidad.

- i) El término de caducidad inició el **05 de febrero de 2020**, un día después del retiro efectivo del cargo.
- ii) Los términos de caducidad suspendieron desde **el 16 de marzo al 30 de junio de 2020** a causa de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus, motivo por el cual, a partir del **1º de julio de 2020, corrían términos para interponer la demanda.**
- iii) La parte actora radicó solicitud de conciliación el **29 de julio de 2020 (fol.136).**

- iv) La constancia de conciliación se obtuvo el **24 de septiembre de 2020**, en consecuencia, se reanudaron los términos para presentar la demanda **(fl. 137)**
- v) La demanda se interpuso el **20 de noviembre de 2020 (PDF 002)**.
- vi) En consecuencia, contado el plazo a partir del 5 de febrero de 2020 hasta la fecha en que se suspendieron términos como consecuencia de la pandemia, luego reanudados el 1º de julio de 2020 y nuevamente suspendidos por efectos de la solicitud de conciliación prejudicial ocurrida el 29 de julio de 2020 y reanudados una vez no se llegó a acuerdo y se expidió la respectiva constancia hasta que se presentó la demanda, se superaron los 4 meses de ley.
- vii) Finalmente, cabe precisar que incluso si se contara la caducidad desde el oficio N° **000336** del 05/02/2020 la demanda no se habría presentado en tiempo.

Por otro lado, con el fin de no omitir respuesta frente a los demás argumentos esbozados por el apelante, es necesario precisar respecto a los actos de nombramiento efectuados a favor de la accionante que cada uno de ellos es independiente del otro, pues entenderlos de otra forma, significaría desconocer lo establecido en el artículo 20 literal c) de la Ley 1350 de 2009, norma según la cual, la provisionalidad de cargos de carrera discrecional no puede superar el término de 6 meses.

Y, finalmente, en relación con los argumentos vertidos en la apelación relacionados con la calidad de empleado provisional de la actora y la expiración del plazo de 6 meses, para dar por terminada la designación, la Sala se abstendrá de pronunciarse, en la medida en que se ha configurado la caducidad del plazo.

Por lo expuesto, habrá de confirmarse la decisión del *a quo*, pero por las razones expuestas en esta providencia.

Con relación a la condena en costas, no hay lugar a ello, al no haberse trabado la relación jurídico procesal.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 21 de abril de 2021 emitido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto que decidió rechazar la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión al *A quo* y a la ejecutoría de esta decisión secretaría remitirá el expediente a su despacho de origen para su cumplimiento.

Correo parte demandante: jusdm666@gmail.com

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada



ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

(Con impedimento aceptado)

PAULO LEON ESPAÑA PANTOJA
Magistrado