

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., diecinueve (19) de Julio de dos mil veintidós (2022)

Demandante: Ana Prada

**Demandado: Departamento de Cundinamarca– Unidad
 Administrativa Especial de Pensiones del
 Departamento de Cundinamarca**

Radicación: 110013335-019-2015-00840-01

Medio : Ejecutivo

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación (f. 114s) interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto de 22 de octubre de 2020 (f. 106s) proferido por el Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante el cual decidió no librar mandamiento de pago.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Ana Prada, a través de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva contra el Departamento de Cundinamarca, con el fin de que:

“Primera. Se sirva librar mandamiento de pago a favor de la señora ANA PRADA, y en contra del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – SECRETARIA DE HACIENDA – DIRECCIÓN DE PENSIONES – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, representada por el Doctor CARLOS FERNANDO ORTIZ CORREA, Director U.A.E DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y/o quien haga sus veces al momento de la notificación por la suma de: Mesadas adeudadas \$6.705.472.00, Indexación \$22.181.146,00, (-) pago parcial \$5.259.105.00, Intereses adeudados desde la ejecutoria de la sentencia de fecha 9 de octubre de 2013 hasta que se realice el pago respectivo. TOTAL adeudado \$23.627.513,00 (faltando liquidar intereses desde la ejecutoria de la sentencia) VEINTITRES MILLONES SEISCIENTOS VEINTISIETE MIL QUINIENTOS TRECE PESOS M/CTE.

Segunda. Se sirva decretar y condenar intereses moratorios legales dese que la obligación se hizo exigible y hasta cuando se haga efectiva.

Tercera. Se sirva decretar y condenar en costas y agencias en derecho a la parte ejecutada.” (f. 61)

2. Hechos y fundamentos

El apoderado de la parte ejecutante señala que mediante sentencia 25 de mayo de 2012, el Juzgado 19 Administrativo de del Circuito Judicial de Bogotá, ordenó al Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Hacienda – Dirección de Pensiones realizar la indexación o actualización de las sumas reconocidas en la Resolución No. 001923 de 25 de junio de 2004 por concepto de reajuste de mesada pensional en los términos de la Ley 6 de 1992 y Decreto 2108 de 1992, con efectos fiscales a partir del 24 de octubre de 2005. La anterior decisión se confirmó por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 17 de septiembre de 2013.

Sostiene que el 14 de marzo de 2014 solicitó el cumplimiento de las referidas providencias, por lo que la Entidad, por medio de la Resolución No. 1407 del 8 de noviembre de 2016 *“liquida desde el año 1993 (Enero) hasta el año 2003 (Diciembre), Indexación hasta la ejecutoria de la sentencia \$1.8789.100.00.”*. Manifiesta que *“sobre la suma indexada, se reconocen intereses moratorios los cuales se liquidan a partir de la ejecutoria de la sentencia, 09/10/2013, que para este cumplimiento asciende a la suma de \$1.164.938,00, es decir estaríamos frente a un pago parcial de la acreencia.”* (f. 75).

Agrega que la parte ejecutada no ha dado cabal cumplimiento a la sentencia objeto de ejecución, en el entendido que i) no se han liquidado las mesadas desde el 24 de octubre de 2005 hasta la ejecutoria de la sentencia; ii) no se liquidó la indexación desde enero de 1993 hasta octubre de 2013 y iii) no se liquidaron los intereses moratorios desde la ejecutoria de la sentencia hasta el pago real y material de las acreencias.

3. Del trámite adelantado en primera instancia

El Juzgado 19 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C, mediante providencia del 30 de noviembre de 2018 (f. 89s), libró mandamiento de pago en los siguientes términos:

“1.1. Por la suma de DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y TRES OCHOCIENTOS UN MIL PESOS (\$2.193.801M/CTE) por la actualización de las diferencias resultantes de liquidar correctamente lo ordenado en la orden judicial proferida por este Despacho el 25 de mayo de 2012 y confirmada por el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 17 de septiembre de 2013, y lo reconocido en el acto que dio cumplimiento a la sentencia judicial (Resolución No. 1407 del 8 de noviembre de 2016), a partir del 10 de octubre de 2013 y hasta el día en que se nivele la pensión en la forma ordenada en la sentencia judicial.

1.2. Por los intereses moratorios de que trata el artículo 177 del C.C.A., los cuales se causaron del 10 de octubre de 2013 y hasta la fecha que se verifique el pago, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012; notifíquese personalmente esta decisión, al Director General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, al Director de la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO, y/o a quien haga sus veces y al AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO."

La parte demandante mediante escrito del 4 de diciembre del 2018 interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la anterior decisión, en el cual argumentó que:

"El auto objeto de recurso de reposición en subsidio de apelación procede a liquidar desde Enero de 1993 hasta 31 de Diciembre de 2003, indica: "TOTAL DIFERENCIAS DEJADAS DE CANCELAR A 31 DE DICIEMBRE DE 2003 \$5.265.304.00 TOTAL DIFERENCIAS INDEXADAS \$7.976.432.00"

Es de indicar al despacho que el precedente jurisprudencial vinculante de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado es muy claro como se debe liquidar

1- Mesadas desde 24 de octubre de 2005 hasta la ejecutoria de la sentencia (10 de octubre de 2013). Como se puede observar el Despacho procedió a desconocer la cosa juzgada de la sentencia objeto de ejecución.

2- la INDEXACION debe ser liquidada desde Enero de 1993 hasta la ejecutoria de la sentencia (10 de octubre de 2013) objeto de ejecución, pero se puede observar que no realiza la liquidación correspondiente esto es mes a mes y año a año.

3.- Se debe liquidar intereses comerciales y moratorios desde la ejecutoria de la sentencia (10 de octubre de 2013) hasta el pago real y material de la acreencia, desconociendo la cosa juzgada de la sentencia objeto de ejecución."

Aunado a ello, sostuvo que la Entidad no pagó las diferencias pensionales que se ordenaron indexar.

4. La providencia recurrida

En virtud de lo anterior, el Juzgado 19 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C, mediante providencia del 22 de octubre de 2020 (f. 106s), repuso la

decisión del 30 de noviembre de 2018, para en su lugar abstenerse de librar mandamiento ejecutivo a favor de la parte demandante.

El *a quo* indicó que mediante Resolución No. 1923 del 25 de junio de 2004 la Directora de Pensiones Públicas de Cundinamarca reajustó a partir del 1° de enero de 1993 la pensión de sobreviviente devengada por la demandante, de conformidad con lo establecido en la Ley 6ª de 1992 y Decreto 2108 de 1992, reconoció y ordenó el pago de \$5.259.105, por concepto de la diferencia resultante de aplicar dicho reajuste, con relación a las mesadas percibidas entre el 1° de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2003.

Explicó que pese a que en la Resolución No. 001923 de 2004 se aplicó el reajuste de la pensión a partir de 1993, la Entidad no pagó lo correspondiente a la indexación de los valores allí reconocidos.

Precisó que la actora solicitó el reconocimiento de la indexación del reajuste efectuado a través de la Resolución No. 001923 del 25 de junio de 2004 la cual había sido negada mediante Resolución 239 del 26 de marzo de 2009, pretensión que le fue otorgada en sentencia proferida el 25 de mayo de 2012 por el Juzgado 19 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Manifestó que en virtud de la orden judicial, la Entidad ejecutada expidió la Resolución No. 1407 del 8 de noviembre de 2016, en la que reconoció la suma de \$1.878.100 por concepto de indexación y \$1.164.938 por intereses moratorios.

Resaltó que en el presente caso la indexación dejada de cancelar por la Entidad ejecutada sobre los valores de diferencias de mesadas pensionales entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 2003, asciende a la suma de \$2.745.691,31.

Así mismo, precisó que el título ejecutivo declaró la prescripción trienal de las diferencias de la indexación con anterioridad al 24 de octubre de 2005, por lo cual la Entidad no debió reconocer los valores ordenados en la Resolución No. 1407 de 2016, añadiendo: “... *no obstante, como la solicitud de la ejecución se presenta por la demandante ANA PRADA, esa es una situación que no es posible controvertir en esta instancia.*” (f. 111).

Por otro lado, adujo que el reajuste de la mesada pensional de la ejecutante se realizó desde el 1° de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 2004, por lo que después del 31 de diciembre de 2004 se dejaron de causar la diferencias de la indexación, que se reclamaron con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y como quiera que la sentencia base de ejecución, ordenó el pago de la indexación del reajuste a partir del 24 de octubre de 2004 por prescripción trienal, no es posible que resulten a favor de la actora diferencias de la indexación derivadas del reajuste, que se aplicó en este caso hasta diciembre de 2004.

Indicó que no hay lugar a indexar la suma derivada de la actualización del reajuste, como quiera que las diferencias se dejaron de causar en diciembre de 2004, en los términos de la Resolución No. 1923 de 2004 y por haberse declarado prescritas las diferencias con anterioridad al 24 de octubre de 2005, es claro que no existe suma de dinero a favor de la ejecutante. *“en consecuencia, al no ser procedente el pago de ninguna suma de dinero por concepto de indexación, no es posible analizar la pretensión encaminada a la liquidación de los intereses moratorios.”* (f. 112).

Por lo anterior, determinó que el título ejecutivo no reúne los requisitos del artículo 422 del CGP, pues la obligación no es actualmente exigible.

5. El recurso de apelación

La parte demandante presenta recurso de apelación (f. 114s) en el que solicita revocar el auto que niega el mandamiento de pago, haciendo extensivos los argumentos interpuestos en el escrito del 4 de diciembre de 2018.

Manifiesta que es muy clara la orden impartida en el proceso ordinario, por lo que resulta evidente que la Entidad al expedir la Resolución No. 1407 del 8 de noviembre de 2016 no dio cumplimiento a lo allí dispuesto, por cuanto no liquidó la indexación con efectos fiscales a partir del 24 de octubre de 2005 hasta la ejecutoria de la sentencia del 9 de octubre de 2013.

Hace alusión a la que indexación de la primera mesada pensional es un derecho constitucional; y señala que debe efectuarse, desde enero de 1993 hasta el 9 de octubre de 2013, fecha de ejecutoria de la sentencia con el correspondiente pago de intereses moratorios.

Refiere que se debe tener en cuenta el precedente judicial vinculante y obligatorio de la sentencia del 16 de abril de 2009 del Consejo de Estado, demandante: Elías Ignacio Torres Beltrán, demandado: Departamento de Cundinamarca en donde indicó: *"sin lugar a equívocos puede concluirse que el ente accionado omitió al accionante la actualización de las diferencias pensionales que no pagó en tiempo y que por dicha razón, se devaluaron."*

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite de segunda instancia y sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a adoptar la decisión que en derecho corresponda.

1. Problema jurídico

Visto el recurso de apelación, advierte la Sala que la presente controversia se contrae a determinar si es procedente librar mandamiento de pago por la indexación de las mesadas ordenadas en la Resolución No. 1923 de 2004 desde enero de 1993 hasta el 9 de octubre de 2013 y el pago de los intereses moratorios causados desde la ejecutoria de la providencia hasta la fecha del pago.

Antes de emprender el análisis del fondo del asunto, se hace necesario decantar que así como la demanda es el marco de juzgamiento, de igual forma, el recurso de apelación determina los límites del pronunciamiento de segunda instancia, razón por la cual el estudio de la Sala circunscribirá a los motivos expuestos por la parte recurrente en su escrito de impugnación.

Para desatar los puntos de inconformidad, la Sala abordará el fondo del asunto de la siguiente manera:

2. Sobre los requisitos del título ejecutivo

Lo primero que debe advertirse es que el artículo 297¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), se encargó de regular los títulos ejecutivos que son objeto de la jurisdicción, pero en

¹ "Artículo 297. Título ejecutivo. Para efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:
"1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias (...)"

cuanto al cobro de éstos el procedimiento que se sigue es el contemplado en el Código General del Proceso, el cual se aplica en su integridad en el artículo 422 así:

“Art. 422. Títulos Ejecutivos. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y que 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. (...) – Negrilla fuera de texto-

Como se puede observar, el artículo 422 del CGP, define lo que constituye título ejecutivo, estableciendo cuáles obligaciones pueden demandarse ejecutivamente; conforme a las normas anteriores, se puede demandar ejecutivamente las obligaciones que reúnan las siguientes condiciones:

1. Obligaciones expresas, claras y exigibles.
2. Que emanen del deudor o de su causante, o que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.
3. Que constituyan plena prueba contra él.

Sobre el particular, el Honorable Consejo de Estado² señaló las condiciones o requisitos de forma y de fondo de los títulos ejecutivos, con el siguiente análisis:

“Pues bien, de conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, se puede observar que el título ejecutivo contiene unas condiciones o requisitos de forma y de fondo, siendo los primeros “que se trate de documentos que (...) tengan autenticidad, que emanen de autoridad judicial, o de otra clase si la ley lo autoriza, o del propio ejecutado o causante cuando aquel sea heredero de este”³ y los segundos, “que de esos documentos aparezca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, una obligación clara expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero”⁴.

Ahora, en relación con los requisitos de fondo del título ejecutivo, la doctrina⁵ ha señalado los siguientes: 1) Que la obligación sea expresa, 2) Que sea clara y, 3) Que sea exigible.

² Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Auto Del 8 De Agosto De 2007, Consejera Ponente: Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, Número Expediente 680012333000 2016-01034 01 (1915 – 2017), Proceso Ejecutivo, Ejecutante Rafael Hernández Acosta, Ejecutado Municipio De Barrancabermeja.

³ El Proceso Civil, parte especial, 7ª edición 1991, Págs. 822 a 824

⁴ ib.

⁵ Davis Echandía.

“(…) La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del contenido del título, sea que consista ésta en un solo documento o en varios que se complementen formando una unidad jurídica. Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta.

Pero existen ciertas consecuencias del incumplimiento de la obligación expresa, que por consagrarlas la ley no hace falta que aparezcan en el título, como la de pagar intereses durante la mora al mismo que la misma ley consagra y la de indemnizar los perjuicios que por ese incumplimiento sufra la otra parte; esas consecuencias se deben considerar como parte de la obligación consignada en el título, aun cuando este no las mencione.

La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (objeto, término o condición y si fuere el caso su valor líquido o liquidable por simple operación aritmética), en tal forma que de su lectura no quede duda seria respecto de su existencia y sus características.

Obligación exigible es la que debía cumplirse dentro de un término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acaecida, o para la cual no se señaló término y 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 (Código civil, artículos 1680 y 1536 a 1542). Por eso, cuando se trate de obligación condicional, debe acompañarse la plena prueba del cumplimiento de la condición.

Cuando la obligación no debía cumplirse necesariamente dentro de cierto tiempo, ni se estipuló plazo o condición, será exigible ejecutivamente en cualquier tiempo, a menos que la ley exija para el caso concreto la mora del deudor, pues entonces será indispensable requerirlo previamente, como dispone el ordinal 3º del artículo 1608 del código civil; es decir, salvo el caso de excepción mencionada (que la ley la exija) no se requiere la mora para que la obligación sea exigible y pueda cobrarse ejecutivamente, si el otro título reúne los otros requisitos.”⁶

3. Sobre el título ejecutivo en el presente caso

El *a quo* consideró que lo pretendido por la parte actora no es una obligación actualmente exigible como quiera que la indexación del reajuste de la Ley 6ª de 1992 constituyó un pago único causado hasta diciembre de 2003, lo que de igual manera entendió la entidad en la Resolución No. 1407 del 8 de noviembre de 2016, al realizar la liquidación del reajuste reconocido, no obstante, advierte que al

⁶ *ib.*

declararse la prescripción de la indexación con anterioridad al 24 de octubre de 2005 la Entidad no debió reconocer tales valores.

Advierte la Sala que el título ejecutivo que se solicita ejecutar lo constituye:

- Copia auténtica de la sentencia proferida por el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. el 25 de mayo de 2012, por medio de la cual se declaró la nulidad de la Resolución No. 239 del 26 de marzo de 2009 expedida por la Directora de Pensiones de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca. (f. 2s)
- Copia auténtica de la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2013 por la Subsección F del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión que confirmó la decisión de primera instancia (f. 27s)
- Original de constancia de entrega de la copia auténtica de los fallos antes referidos, expedida por la Secretaria del Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá D.C. donde consigna que la sentencia de primera instancia fue notificada el 31 de mayo de 2012 y la de segunda instancia el 2 de octubre de 2013, cobrando ejecutoria el 9 de octubre de 2013 (f. 50 vto.).

La ejecutante manifiesta que la demandada no da cumplimiento a lo ordenado en las sentencias, pues la resolución proferida por la entidad no liquida las diferencias de la indexación con efectos fiscales a partir del 24 de octubre de 2005 hasta la ejecutoria de la sentencia, esto es, 9 de octubre de 2013. Por lo que la pretensión en el *sub lite* se circunscribe al pago de las diferencias de la indexación con efectos fiscales a partir del 24 de octubre de 2005, cuyo pago fue ordenado en las sentencias base de ejecución.

Para dilucidar si el título ejecutivo reúne las características descritas en el artículo 422 del Código General del Proceso, esto es, si contiene una obligación clara, expresa y exigible, la Sala procederá de la siguiente manera:

3.1. Obligación Clara

De conformidad con lo expuesto por la jurisprudencia el título ejecutivo es claro cuando “...los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la

prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse por la simple revisión del título ejecutivo... ”⁷ así:

- **Sujeto activo:** Ana Prada.
- **Sujeto pasivo:** Departamento de Cundinamarca.
- **Vínculo Jurídico:** Sentencia proferida el 25 de mayo de 2012 por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. (f. 2s), sentencia proferida el 17 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión (f. 27s), Resolución No. 001923 del 25 de junio de 2004, por medio de la cual se reconoce un reajuste pensional conforme a la Ley 6ª de 1992 (f. 79s), Resolución No. 1407 del 8 de noviembre de 2016, por medio de la cual se da cumplimiento a la sentencia (f. 82s).
- **Objeto:** En lo que concierne al objeto de la obligación, considera la Sala que en este caso corresponde al pago de la indexación de las sumas reconocidas por la demandada a título de reajuste pensional conforme a la Ley 6ª de 1992 y los respectivos intereses moratorios.

3.2. Obligación actualmente exigible

Se cumple con tal requisito, pues la sentencia quedó ejecutoriada el 9 de octubre de 2013 (f. 58vto) de donde se concluye que su exigibilidad se configuró el 10 de abril de 2015, cuando se cumplió el término de 18 meses contemplado en el artículo 177 del CCA. En consecuencia, teniendo en cuenta que el término para interponer la acción es de cinco años contados a partir de la exigibilidad⁸ de la acción y la demanda ejecutiva se presentó el 19 de noviembre de 2015 (f. 69), es claro que no operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

⁷ **CONSEJO DE ESTADO.** Sección Cuarta. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Providencia de 30 de mayo de 2013. Rad.: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057). Actor: Banco Davivienda S.A. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Auto.

⁸ En virtud de lo establecido en el numeral 2º literal k) del artículo 164 del CPACA, el término para solicitar la ejecución de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia es de cinco (5) años, “...contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida...”.

3.3. Expresa

En el presente asunto, se debate el cumplimiento de la sentencia proferida el 25 de mayo de 2012 por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

Para establecer el alcance del título ejecutivo, se debe analizar de manera armónica tanto el contenido de la parte motiva, como de la resolutive de la sentencia.

En primer término, se observa que las pretensiones de restablecimiento del derecho en el proceso ordinario fueron: (i) la reliquidación pensional conforme a la Ley 6ª de 1992 y (ii) ordenar la indexación de las sumas reconocidas en la Resolución No. 1923 del 25 de junio de 2004, por concepto de reajuste pensional. No obstante, al momento de determinar el problema jurídico, el Juzgado señaló que la controversia se circunscribía a establecer *“si la señora ANA PRADA, tiene derecho al reconocimiento y pago del reajuste pensional solicitado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6ª de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 de 1992 y la indexación de las sumas de dinero reconocidas”*. (f. 6s).

La Sala advierte que en la parte considerativa de la sentencia se realizaron las siguientes precisiones:

“...Así las cosas y atendiendo las disposiciones antes señaladas, se tiene que en el presente caso, la entidad demandada mediante resolución No. 001923 del 25 de junio de 2004 (folios 47- 50), reconoció a favor de la demandante el reajuste pensional a favor de la señora Ana Prada, conforme a lo establecido en la Ley 6ª de 1992 y su decreto reglamentario 2108 de 1992, razón por la cual no hay lugar a ordenar el reconocimiento y pago de dicho reajuste como lo pretende la demandante en el libelo inicial, puesto que el Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6ª de 1992, al ajustar las pensiones de jubilación, expresamente dispuso, en su artículo 1º, que las pensiones a reajustar serían las reconocidas con anterioridad al 1º de enero de 1989, que presentarían diferencias con los aumentos de los salarios y, en su artículo 2º, ordenó que las entidades encargadas del pago de las pensiones reajustaran la pensión con base en el valor de la misma. En el artículo 3º previó que el reconocimiento de los reajustes no se tendrá en cuenta para la liquidación de las mesadas atrasadas y, en el artículo 4º, estableció que no producirán efectos retroactivos, como se ha señalado en reiterados pronunciamientos.

Ahora bien, debe precisar el Despacho, que si bien es cierto, la entidad demandada reconoció a favor de la demandante el reajuste pensional conforme lo dispone la Ley 6ª de 1992 y su decreto reglamentario 2108 del mismo año, también lo es que,

la entidad demandada (sic) no efectuó la actualización monetaria o indexación de las sumas reconocidas (...)

Así las cosas y como ya se mencionó, se tiene que en caso objeto de estudio se evidencia que la entidad demandada mediante Resolución No. 001923 del 25 de junio de 2004, reconoció a favor de la demandante el reajuste pensional ordenado por el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, pues cumplía con el lleno de los requisitos para tal reconocimiento, acreditar la calidad de pensionado y estar devengando la mesada pensional para el 1º de enero de 1989 pues su razón de ser es compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación, es decir, acercar las mesadas pensionales a los salarios que devengaban en esa fecha los servidores públicos que desempeñaban empleos equivalentes a los que habían ejercido los pensionados.

De otra parte, respecto de la indexación del valor de las sumas reconocidas, este Despacho la considera procedente a fin de garantizar la conservación del poder adquisitivo del dinero dejado de cancelar a la demandante ANA PRADA, conforme a la forma de liquidar el reajuste de la pensión, por lo tanto, debe efectuarse por el Departamento de Cundinamarca – Unidad Administrativa Especial de Pensiones – Dirección de Pensiones Públicas, en los términos del artículo 178 del C.C.A.

Teniendo en cuenta lo anterior le asiste derecho a la demandante, a que la entidad demandada actualice las sumas que canceló por concepto del reajuste pensional contenido en el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y su decreto reglamentario, prestación causada desde el 1º de enero de 1993, debidamente reajustada el 30 de diciembre de 2003, a través de la Resolución No. 00001923 del 25 de junio de 2004, proferida por la Dirección de Pensiones del Departamento de Cundinamarca (fols. 45 -50), actualización que deberá hacerse hasta la fecha en que se produjo el desembolso de los reajustes ordenados en el acto administrativo en cita.

Respecto de la prescripción (...) dado que mediante la resolución No. 001923 del 25 de junio de 2004, notificada personalmente el 7 de julio de 2004, se reconoció a la demandante el reajuste pensional conforme a lo señalado en el artículo 116 y su decreto reglamentario, es decir que la fecha en que se hizo exigible la obligación fue el 7 de julio de 2004 y la demandante solo hasta el 24 de octubre de 2008, solicitó en ejercicio de petición la indexación, es claro que el presente caso operó el fenómeno de la prescripción trienal de las de las (sic) diferencias de la indexación hechas sobre la reliquidación de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 24 de octubre de 2005...”

Con base en estas consideraciones, el Juez del proceso ordinario accedió parcialmente a las pretensiones, en los siguientes términos:

SEGUNDO: Se **DECLARA** la nulidad de la Resolución No. 239 del 26 de marzo de 2009, expedida por la Directora de Pensiones de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca, por medio de la cual se negó la solicitud de reconocimiento de la indexación del reajuste efectuado en la pensión de sobreviviente que devenga la señora ANA PREDA (sic), identificada con cédula de ciudadanía No. 20.614.197, en calidad de cónyuge supérstite del señor Silvestre Figueroa Nieto, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **SE CONDENA al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE HACIENDA – DIRECCIÓN DE PENSIONES PÚBLICAS**, a que proceda a realizar la indexación o actualización y pagar a la demandada ANA PREDA (sic) identificada con cédula de ciudadanía No. 20.614.194, las sumas reconocidas en la referida Resolución No. 001923 del 24 de junio de 2004, por concepto del reajuste de la mesada pensional contemplado en la Ley 6ª de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 de 2005, pero con efectos fiscales a partir del **24 de octubre de 2005**, por prescripción trienal de las diferencias de la indexación hechas sobre la reliquidación de las mesadas pensionales”

De conformidad con el contenido de las partes motiva y resolutive del título ejecutivo, la Sala concluye los siguientes tres aspectos:

1) La Sala advierte que en la citada providencia no se reconoció el reajuste de la mesada pensional con base en la Ley 6 de 1992, comoquiera que ese reajuste ya lo había realizado la Entidad a través de la Resolución No. 001923 del 25 de junio de 2004.

En efecto, en el expediente obra la referida, por medio de la cual la Entidad: reajustó la mesada pensional de conformidad con lo previsto en la Ley 6 de 1992, ordenó el pago de \$5.259.105 por concepto de las diferencias causadas hasta el 31 de diciembre de 2003 y dispuso que a partir del 1º de enero de 2004 se pagaría la mesada con el mencionado reajuste; en los siguientes términos (f. 81):

“PRIMERO: Reajustar a partir del primero de enero de 1993 la pensión de jubilación devengada por el señor (a) ANA PRADA, identificada con cédula de ciudadanía 20.614.197 de conformidad con lo establecido en la Ley 6ª de 1992 y el Decreto No. 2108 de 1992 y en los términos expuestos en la parte motiva de la presente Resolución.

SEGUNDO: Reconocer y pagar a favor del señor (a) ANA PRADA, identificada con cédula de ciudadanía 20.614.197, la suma de cinco millones doscientos cincuenta y nueve mil ciento cinco pesos (\$5.259.105), por concepto de la diferencia resultante de aplicar el reajuste de pensión ordenado en la Ley 6ª de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108 del mismo año, en relación con las mesadas percibidas en el período comprendido entre el 1º de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 2003, según liquidación que aparece en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: Como consecuencia del reajuste ordenado en el artículo primero las mesadas causadas a partir del 1º de enero de 2004, serán reajustadas una vez este acto administrativo se encuentre en firme...”

2) La Sala advierte que, la sentencia que se aporta como título ejecutivo, ordenó la indexación del monto reconocido por la Entidad por el reajuste previsto en la Ley 6 de 1992 en la Resolución No. 001923 del 25 de junio de 2004.

Por lo anterior, la Sala considera que el valor de la indexación reconocida corresponde a un monto que debía de pagarse en una única oportunidad, esto es, como un solo capital consolidado, el cual, no tiene incidencia en el valor de las mesadas pensionales futuras.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que la Entidad, mediante la mencionada Resolución, dispuso el reajuste sucesivo de las mesadas posteriores, lo cual significa que luego de la expedición del acto, la pensionada recibió los valores de sus mesadas con el reajuste respectivo, sin que pueda predicar que las mesadas posteriores al 1° de enero de 2004 debían ser actualizadas, pues respecto de estas no se produjo pérdida del poder adquisitivo.

3) Por último, la Sala advierte que en la sentencia objeto de ejecución se decretó expresamente la prescripción *"a partir del 24 de octubre de 2005"*, por lo cual, no era posible reconocer la indexación causada con anterioridad a dicha fecha.

En ese contexto, la Sala observa que, en principio, la Entidad, en cumplimiento de la orden judicial, debía indexar el valor reconocido por concepto de reajuste desde el 1° de enero de 1993 hasta el **31 de diciembre de 2003**, fecha en la cual se efectuó el pago que se reconoció en la Resolución 001923 del 25 de junio de 2004; sin embargo, atendiendo a que se decretó la prescripción de la indexación causada con anterioridad a **octubre de 2005**, por sustracción de materia se concluye que no había lugar a realizar pago alguno..

4. Conclusiones

La Sala considera que la condena judicial resultó ser inane, pues al haberse decretado la prescripción a partir de la fecha referida, se afectó todo el período objeto de pago de la indexación (1° de enero de 1993 a 31 de diciembre de 2003), es decir, que la prescripción que decretó el Juez resultó ser extintiva del derecho y no parcial, pues como se indicó, el derecho reconocido no incidía en las mesadas pensionales futuras porque se trataba de un pago único por concepto de indexación.

En consecuencia, se confirmará la decisión de primera instancia como quiera que no es procedente proferir mandamiento de pago, pues la sentencia cuyo cumplimiento se reclama, no contiene una obligación expresa susceptible de ser ejecutada a través de este medio de control judicial.

Por lo anterior, la Sala

RESUELVE:

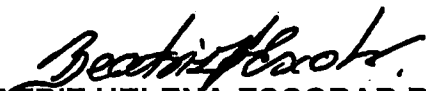
PRIMERO: CONFÍRMASE el auto proferido el de 22 de octubre de 2020 por el Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., que no libró mandamiento de pago, por las razones expuestas en la parte motiva.

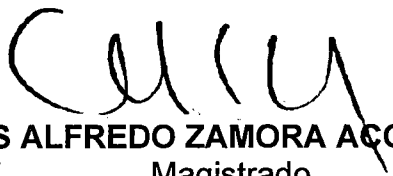
SEGUNDO: En firme este auto, por Secretaría envíese el proceso al *a quo*, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., 25 de julio de 2022

Magistrado Ponente: **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

REFERENCIA:

Expediente: 25000-23-42-000-2017-00659-00
Demandante: **LEONOR VILLAMIZAR FIGUEROA y otro**
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Visto que se encuentran cumplidas las órdenes contenidas en el auto que admitió la demanda¹ relacionadas con las notificaciones correspondientes y atendiendo a que ha vencido el término de traslado y que no hay excepciones previas por resolver, el Despacho considera que en la presente oportunidad resulta procedente fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA.

De otra parte, se hace necesario proceder con el reconocimiento de personería correspondiente, atendiendo al memorial poder que acompaña la contestación de la demanda.

En virtud de lo expuesto, el Despacho,

DISPONE:

PRIMERO. - TENER por contestada la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional².

SEGUNDO. - FIJAR fecha y hora para que las partes asistan a la audiencia inicial dentro del proceso de la referencia, la que se llevará a cabo el día **10 de agosto de 2022 a las 10:00 am**. Se aclara que la audiencia se realizará mediante videoconferencia previa invitación efectuada por el Despacho a través de los correos electrónicos de las partes aportados al proceso y de la Plataforma de Office 365 en el aplicativo **Microsoft Teams**.

En caso de que las partes pretendan modificar su dirección electrónica para efectos de envío de link de acceso a la diligencia, favor informar de esa situación al Despacho por lo menos con ocho (8) días de anterioridad a la fecha de celebración de la audiencia.

TERCERO. - ADVERTIR a los apoderados de las partes que su inasistencia puede acarrear la imposición de multa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 180 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

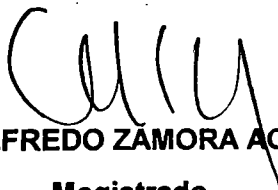
¹ Folio 177 del expediente

² Folio 193 a 197 del expediente

CUARTO. - De conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por Secretaría envíese correo electrónico a los apoderados de las partes en donde se les informe de la publicidad del estado en la página Web. Así mismo, comuníquesele al correo electrónico de la Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho.

QUINTO.- RECONOCER personería para actuar al abogado **RICARDO DUARTE ARGUELLO** identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.268.093 de Bogotá y tarjeta profesional No. 51.037 del C.S. de la J., como apoderado de la Nación – Ministerio de Defensa Policía Nacional, en los términos y para los efectos concedidos en el memorial que acompaña la demanda obrante a folio 198.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS ALFREDO ZÁMORA ACOSTA
Magistrado



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones -
COLPENSIONES
Demandada: Nicolás Alvis Martínez
Expediente: 110013335010-2019-00461-01
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación (f. 98s.) interpuesto por la entidad demandante contra el auto proferido el 25 de noviembre de 2021 por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. (f. 96s) a través del cual se negó el decreto de una medida cautelar y que fue allegado a esta Corporación el 23 de mayo de 2022¹.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, a través de apoderado judicial, instauró el medio de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No. GNR 164552 del 2 de junio de 2016, mediante la cual se le reconoció una sustitución pensional al señor Nicolás Alvis Martínez sin acreditar el requisito de convivencia. A título de restablecimiento del derecho, pide que se ordene al demandado reintegrar los valores cancelados por concepto de la pensión reconocida.

¹ Según Acta individual de reparto el expediente llegó el 23 de mayo de 2022 (f. 115) y la Secretaría de la Subsección lo ingresó a Despacho el 17 de junio de 2022 (f. 116)

1. Solicitud de medida cautelar

El apoderado de la entidad demandada, en el acápite de la demanda denominado "*MEDIDAS CAUTELARES*" (f. 7s) solicitó que se decrete la suspensión provisional de la Resolución No. GNR 1645523 del 2 de junio de 2016, al considerar que el reconocimiento de la sustitución pensional contraviene lo establecido en la Ley 797 de 2003.

Sostiene que el pago de una prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales, atenta contra el erario y el principio de Estabilidad Financiera del Sistema General de Pensiones.

2. Oposición a la medida

La parte demandada no se pronunció frente a la medida cautelar de suspensión provisional, pese a efectuarse el respectivo traslado (f. 73).

3. Providencia recurrida

Mediante auto de 25 de noviembre de 2021 (f. 96s) el *a quo*, negó la medida cautelar por las siguientes razones:

Precisa que en la medida cautelar solicitada no concurren la totalidad de los requisitos señalados en la ley, toda vez que la Entidad demandante pese a aportar sendos documentos que permitirían un análisis de fondo sobre la cuestión planteada, no argumentó ni justificó las razones que permitan concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la solicitud.

Así mismo, señala que la solicitud de suspensión provisional no cumple ninguna de las condiciones que acrediten un perjuicio irremediable, además que existan motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Finalmente, aduce que para determinar el reconocimiento de los descuentos de la pensión al demandado se requiere un estudio de fondo para comprobar si el acto administrativo demandado desconoció el ordenamiento jurídico, por lo que de accederse se estaría excediendo los límites de la medida provisional.

2. Recurso de apelación

Inconforme con lo decidido (f. 98s), la Entidad demandante sostuvo que le reconoció al señor Nicolás Alvis Martínez el 50% de la sustitución pensional por el fallecimiento de la señora Graciela Ferruccio López, no obstante, de acuerdo con la investigación administrativa adelantada se logró establecer que no se acreditó que existiera una relación de pareja entre aquellos, pues si bien convivieron en unión libre aproximadamente 20 años, lo cierto es que a la fecha de fallecimiento de la causante llevaban más de 24 años separados.

Por lo anterior, manifiesta que la Resolución GNR 164552 del 2 de junio de 2016 vulnera de manera directa la Constitución y la Ley, pues el señor Alvis Martínez no tiene derecho al reconocimiento por no haber cumplido los requisitos exigidos en La ley. En tal sentido, indica que el no decretar la suspensión provisional se pone en riesgo la estabilidad financiera del Régimen General de Pensiones.

Por lo anterior, solicito revocar la decisión de primera instancia y acceder a la medida provisional.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite legal y sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a adoptar la decisión que en derecho corresponda.

1. Problema jurídico

Visto el recurso de apelación, la Sala advierte que el problema jurídico se circunscribe a determinar si es procedente decretar como medida cautelar la suspensión provisional de la Resolución No. GNR 164552 del 2 de junio de 2016, a través de la cual COLPENSIONES reconoció el 50% de una sustitución pensional al demandado por el fallecimiento de la señora Graciela Ferruccio López.

Para resolver, la Sala abordará el fondo del asunto de la siguiente manera:

2. Sobre la medida provisional

El Despacho advierte que el artículo 229 del CPACA establece que las medidas cautelares proceden para *“proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*. En el presente caso la medida se solicita para evitar un mayor detrimento patrimonial del Estado, por el pago de la sustitución pensional, la cual considera la entidad no debió reconocerse como quiera que el demandado no cumplió los requisitos exigidos por la ley.

Sea lo primero indicar, que el CPACA, en su artículo 231 estableció:

“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 torno a la medida cautelar de suspensión provisional el Consejo de Estado, en auto del 8 de agosto de 2017 Consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, sostiene que *“la medida cautelar negativa de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procederá siempre y cuando pueda comprobarse la vulneración de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida, la cual puede surgir: i) de la confrontación del acto administrativo demandado con las normas superiores señaladas como violadas y/o en las que el acto debía fundarse, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*.

Igualmente la misma Corporación en el citado auto, resaltó:

“El Consejo de Estado se ha pronunciado en repetidas oportunidades respecto a la reforma que introdujo la Ley 1437 de 2011² al regular la institución de la suspensión provisional. Ha precisado la Corporación, que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984³ esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una «manifiesta infracción»⁴ de normas superiores por parte de la disposición

² Ib.

³ Código Contencioso Administrativo.

⁴ «Artículo 152. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.

2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011,⁵ la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o «prima facie».

En suma, si bien la regulación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en la Ley 1437 de 2011,⁶ le confiere al juez un margen de estudio más amplio que aquél previsto por la legislación anterior sobre la materia, no puede perderse de vista que la contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del juez contencioso administrativo en su estudio, con fundamento en el análisis del acto o las pruebas allegadas con la solicitud”.

En criterio de la Corte Constitucional, la precitada norma implicó “...una regulación diferente en materia de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo...”⁷, según la cual podrá tomarse la decisión de suspender el acto administrativo “...cuando (i) se fundamente en la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en un escrito separado y (ii) cuando dicha infracción surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Prescribe además que (iii) si se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios es necesario que el solicitante pruebe, al menos sumariamente, su existencia...”⁸

Advirtió la jurisprudencia que: “...un procedimiento claro con términos específicos para darle trámite a la solicitud de suspensión provisional –en tanto medida cautelar- (art. 233), así como una autorización especial para que la autoridad judicial, destaca la Corte, pueda acoger medidas cautelares de urgencia (art. 234) sin necesidad de agotar el trámite que como regla general se prescribe...”⁹, de manera que al exigirse no solo el planteamiento de la solicitud antes de ser admitida la demanda “...sino también la constatación de una manifiesta y directa infracción de las normas invocadas...”, dicha medida puede solicitarse “...en cualquier momento y que podrá prosperar cuando la violación “surja del análisis del acto demandado” y su confrontación –no directa- con las disposiciones invocadas...”¹⁰.

3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandada causa o podría causar al actor».

⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶ Ib.

⁷ SENTENCIA SU-335 DE 2015. Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibíd.

Lo anterior, implica entonces que el Juez Contencioso Administrativo tiene competencia para emprender un examen detenido de la situación planteada, que conlleva incluso la identificación de todos los elementos relevantes para determinar si ocurrió, o no, la infracción normativa aducida por quien acude al medio de control, pues aclaró la jurisprudencia constitucional que en el marco de tal análisis “...No basta con una aproximación *prima facie* para afirmar o descartar la vulneración, en tanto el juez debe evaluar con detalle la situación y a partir de ello motivar adecuadamente su determinación...”¹¹.

En el mismo sentido, concluye la Sala que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contenido en la Ley 1437 de 2011 y la regulación en materia de suspensión provisional, constituyen “...un medio judicial no solo idóneo sino también temporalmente eficaz para debatir oportunamente la posible violación de sus derechos y plantear la adopción de una medida de protección si se cumplen las condiciones para ello...”, pues como lo advirtió la Máxima Corporación, el Juez Administrativo tiene la competencia para evaluar, “...antes de un pronunciamiento definitivo y en un término breve, si el acto administrativo se opone, al menos en principio, a las normas señaladas por el demandante, lo que incluye naturalmente las disposiciones constitucionales que reconocen derechos fundamentales...”,¹² ya que aunque la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no supone su invalidez, “...sí tiene la aptitud de proteger los derechos presuntamente afectados, al proscribir que dicho acto sea ejecutado...”, además que según lo advirtió la jurisprudencia, de acuerdo con el nuevo régimen legal adoptado por la Ley 1437 de 2011, la solicitud de suspensión provisional, en casos de urgencia, puede incluso adoptarse sin previa notificación de la otra parte.

3. Sobre la suspensión del pago de la mesada pensional

La Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES- solicita la suspensión del acto acusado, al considerar que el pago del 50% de la sustitución pensional percibida por el demandado, no debía efectuarse como quiera que no cumplió con los requisitos exigidos en la ley para el efecto, lo cual genera un detrimento patrimonial al Sistema General de Pensiones y desconoce el principio de estabilidad financiera del referido sistema.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

En el caso de autos está demostrado que a través de Resolución No. GNR 164552 del 2 de junio de 2016 (f. 24s) la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES reconoció sustitución pensional al demandado y a la señora Lida María Alvis Ferruccio. En síntesis, señaló que:

“Que mediante la Resolución No. 28741 del 1 de enero de 2005 el 1.5.S reconoció una Pensión de Vejez a favor de la señora FERRUCCIO LOPEZ GRACIELA, identificada con C.C. No. 28.600,111 la cual fue efectiva a partir del 1 de octubre de 2005, pensión que al retiro de la nómina equivalía a la suma de (\$826.488.00).

Que la señora la señora FERRUCCIO LOPEZ GRACIELA, ya identificada, falleció el 10 de agosto de 2014, según Registro Civil de Defunción (...)

Que con ocasión del fallecimiento de la señora FERRUCCIO LOPEZ GRACIELA ya identificada, se presentaron las siguiente(s) persona(s) a reclamar la Sustitución Pensional:

ALVIS FERRUCCIO LIDA MARIA, identificada con C.C. No. 52.210,789, con fecha de nacimiento 4 de mayo de 1975, en calidad de Hija Invalida, el 6 de abril de 2016 con radicado Nro. 2016_3324336.

ALVIS MARTINEZ NICOLAS, identificado con C.C. No. 17,063,627, con fecha de nacimiento 25 de mayo de 1942, en calidad de Compañero Permanente, el 1 de junio de 2016 con radicado Nro. 2016_5618326, aportando alguno de los siguientes documentos:

- *Formato solicitud de prestaciones económicas*
- *Copia del registro civil de defunción del afiliado o pensionado • Partida eclesiástica de bautismo o copia del registro civil de nacimiento*
- *Documento de identidad de los solicitantes Formato información de EPS de los solicitantes del solicitante*
- *Formato declaración de no pensión Dictamen de pérdida de capacidad laboral*
- *Constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral*
- *Manifestación escrita por terceros en la que conste la convivencia del compañero con el afiliado o pensionado Copia del registro civil de matrimonio del cónyuge solicitante o Declaración de Unión Marital de hecho ante notaría pública.*

CONSIDERACIONES

Que la causante falleció el 10 de agosto de 2014, según Registro Civil de Defunción.

Que obra concepto emitido por COLPENSIONES en el cual se califica una pérdida del 51% de la capacidad laboral de la señora ALVIS FERRUCCIO LIDA MARIA, identificada con C.C. No. 52,210,789 estructurada el 04 de febrero de 2016 mediante dictamen No: 2016135710SS del 07 de febrero de 2016. notificado el 18 de marzo de 2016, el cual se encuentra debidamente ejecutoriado.

Que de conformidad con el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, "Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: 1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca..."

ARTICULO. 47.- Modificado por el art. 13, Ley 797 de 2003 Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1889 de 1994. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente superstite. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente superstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido; (El texto en negrilla fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1176 de 2001).

b) Los hijos (...) inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez; (...)

Que el (os) solicitante(s) acredita(n) la condición de beneficiario establecido en Ley, razón por la cual es procedente el reconocimiento de la sustitución pensional. (...)

Que conforme al contenido del Artículo 47 de la Ley 100 de 1993 se considera que: Tiene (n) derecho a la Sustitución Pensional el (los) siguiente (s) solicitante (s):

ALVIS MARTINEZ NICOLAS, ya identificado en un porcentaje 50% en calidad de Compañero Permanente. La pensión reconocida es de carácter vitalicio.

ALVIS FERRUCCIO LIDA MARIA, ya identificada, en un porcentaje 50% en calidad de Hija Invalida. La pensión reconocida es de carácter temporal, y será pagada mientras persista el estado de Invalidez.

Las semanas tenidas en cuenta para el estudio de la prestación contenida en el presente acto administrativo, son tenidas en cuenta hasta la fecha de ocurrencia del fallecimiento.

La presente prestación se hace efectiva a partir 10 de agosto de 2014, pero para efectos fiscales se reconoce a partir de la fecha de retiro de nómina de la prestación inicial esto es septiembre de 2014"

De los actos administrativos allegados al plenario se desprende que la señora Lida María Alvis Ferruccio interpuso recurso de reposición en subsidio apelación contra la anterior decisión solicitando reconocer el 100% de la pensión, pues el señor Alvis Martínez no convivió con la causante durante los 5 años anteriores a su fallecimiento. Frente a lo cual, la Entidad demandante determinó, a través de la

Resolución GNR 279360 del 20 de septiembre de 2016, que el señor Alvis Martínez no acreditó el requisito de convivencia con la causante y por ello procedió a solicitar la revocatoria directa de tal acto en los términos del artículo 97 del CPACA; y como quiera que el demandado no dio su autorización, procedió a negar la solicitud de la señora Lida María y poner en conocimiento de la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General de Colpensiones para iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en lesividad.

La Entidad resolvió el recurso de apelación, mediante la Resolución No. VPB 37811 del 29 de septiembre de 2016, en la que determinó *"Confirmar la Resolución GNR 164552 del 2 de junio de 2016, en cuanto al reconocimiento de la señora ALVIS FERRUCCIO LIDA MARIA como beneficiaria de la sustitución pensional de la causante e iniciar la acción de lesividad en contra del reconocimiento de la sustitución pensional al señor ALVIS MARTÍNEZ NICOLAS"*.

Igualmente, obra en el plenario *"informe técnico de investigación"* del 19 de agosto de 2016 efectuado por el Departamento de Investigaciones COSINTE - RM de COLPENSIONES, en el cual se concluyó:

"En entrevista concedida por el señor Nicolás Alvis Martínez, se estableció que tiene 74 años de edad, quien manifestó que conoció a la causante Graciela Ferruccio López en 1965. meses después iniciaron una relación de pareja en Unión Libre hasta 1980, año en el cual el solicitante se fue del país regresando 5 años después, siguieron conviviendo juntos hasta el año 1990, fecha en que terminaron su relación, aunque el solicitante argumenta que continuó en contacto con la causante, de su relación tuvieron 3 hijos, uno de ellos ya fallecido, quedando un hombre y una mujer vivos, en cuanto a su hija manifestó que es discapacitada y en este momento recibe el beneficio de la pensión por el fallecimiento de su madre, la señora Graciela Ferruccio López. Al preguntarle del por qué decidió realizar el trámite pensional por el fallecimiento de la causante, argumentó que por iniciativa propia y lo hizo a través de un abogado que lo asesora y quien le argumentó que tenía derecho por haber convivido con la señora Graciela Ferruccio López, igualmente afirmó que su hija es quien recibe la pensión actualmente.

La señora María de la Concepción Gómez Sánchez, adujo conocer por cerca de 25 años a la causante Graciela Ferruccio López, quien aparte de ser su amiga fue compañera de trabajo y le consta que convivió en Unión Libre. con el solicitante Nicolás Alvis Martínez, por 25 años aproximadamente, de esa unión quedan 2 hijos vivos.

Por lo anteriormente expuesto se determina que existió una relación de pareja entre la causante Graciela Ferruccio López y el solicitante Nicolás Alvis Martínez, quienes vivieron en Unión Libre por cerca de 20 años (1965-1990), teniendo en cuenta que por versión del solicitante, de este tiempo estuvo fuera

del país por 5 años, igualmente se conceptúa que antes del fallecimiento de la causante llevaban más de 24 años separados.

(...)

CONCLUSIÓN GENERAL

NO SE ACREDITÓ el contenido y la veracidad de la solicitud presentada por Nicolas Alvis Martínez, una vez analizadas y revisadas cada una de las pruebas aportadas en la presente investigación administrativa”.

La Sala advierte que resulta necesario revisar las normas y el pronunciamiento jurisprudencial relativas a los requisitos para acceder a la sustitución pensional y así determinar, con las pruebas obrantes en el expediente, si el demandado cumple con los requisitos para continuar percibiendo la sustitución pensional en un 50% como le fue concedida.

4. De la sustitución pensional

Sea lo primero indicar que en el asunto bajo estudio la causante falleció el 10 de agosto de 2014 por consiguiente la norma aplicable es el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 47. Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

(...)

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

La Corte Constitucional¹³ al estudiar la exequibilidad del citado artículo, especialmente en lo que tiene que ver con el requisito de convivencia, señaló que:

“(...) 2.5. Constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 797

(...)

En relación con los cargos formulados, la Corte encuentra que, en principio, la norma persigue una finalidad legítima al fijar requisitos a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual no atenta contra los fines y principios del sistema. En primer lugar, el régimen de convivencia por 5 años sólo se fija para el caso de los pensionados y, como ya se indicó, con este tipo de disposiciones lo que se pretende es evitar las convivencias de última hora con quien está a punto de fallecer y así acceder a la pensión de sobrevivientes.

Además, según el desarrollo de la institución dado por el Congreso de la República, la pensión de sobrevivientes es asignada, en las condiciones que fija la ley, a diferentes beneficiarios (hijos, padres y hermanos inválidos). Por ello, al establecer este tipo de exigencias frente a la duración de la convivencia, la norma protege a otros posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual está circunscrito dentro del ámbito de competencia del legislador al regular el derecho a la seguridad social”.

En relación a la convivencia, la Corte Constitucional en la sentencia C-081 de 1999 ha señalado que *“la convivencia efectiva al momento de la muerte del pensionado, constituye el hecho que legitima la sustitución pensional”*, de modo que es constitucional que se exija *“tanto para los cónyuges como para las compañeras o compañeros permanentes, acreditar los supuestos de hecho previstos por el legislador para que se proceda al pago de la prestación”*, pues acoge un criterio real o material, como lo es *“la convivencia al momento de la muerte del pensionado, como el supuesto de hecho para determinar el beneficiario de la pensión.”* (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 11 de julio de 2019 precisó que *“conciérne al requisito de la convivencia, tal como lo considera la Corte Constitucional, es necesario adelantar su análisis con base en un criterio real o material, es decir que como factor para determinar quién es el beneficiario de la sustitución pensional, se requiere que se encuentre acreditada su convivencia efectiva con el jubilado para el momento de su defunción. Esta convivencia efectiva implica la vocación de estabilidad y permanencia, por lo que, para que proceda el reconocimiento de la sustitución de la pensión no pueden tenerse en cuenta aquellas relaciones que el fallecido pensionado*

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-1094 de 19 de noviembre de 2003, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12, 13, 18 y 19 de la Ley 797 de 2003, M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

sostuvo durante su vida, y que fueron casuales, circunstanciales, incidentales u ocasionales¹⁴”.

5. De los criterios para decretar las medidas cautelares

Descendiendo al caso bajo análisis, debe indicarse que el Consejo de Estado en providencia del 17 de marzo de 2015 indicó que:

*“[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris** y **periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...]”*¹⁵ (Negrillas fuera del texto).

De la misma manera, en providencia del 13 de mayo de 2015 la Sección Tercera de la referida Corporación¹⁶ precisó:

*“[...]Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub (sic) principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu**, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad[....]”*⁷ (Negrillas no son del texto).

6. Del caso concreto

En el presente asunto, la Entidad demandante pretende se suspenda provisionalmente la Resolución No. GNR 164552 del 2 de junio de 2016, mediante la cual se le reconoció una sustitución pensional al señor Nicolás Alvis Martínez en un 50%, bajo el argumento que aquel no acreditó el requisito de convivencia.

¹⁴ Consejo de Estado sentencia del 11 de julio de 2019, Radicación número: 25000-23-42-000-2013-02526-01(0942-16) Actor: Luz Marina Tobón Loaiza

¹⁵ Consejo de Estado, Sala plena. Providencia del 17 de marzo de 2015. Radicado Núm. 2014-03799. C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Providencia del 13 de mayo de 2015. Radicado Núm. 2015-00022 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

123

Lo anterior, afirmación condujo a que la entidad adelantara una investigación administrativa que concluyó en que no se acreditó el contenido y la veracidad de la solicitud presentada por el señor Nicolás Alvis Martínez (*Arch. Informe investigación. CD obrante a folio 16*). Con base en lo anterior, la Entidad mediante Oficio BZ2016_6253571-2059033 del 16 de agosto de 2016 solicitó al demandado autorización para revocar el acto administrativo de reconocimiento por incurrir en la causal contemplada en el numeral 1 del artículo 93 del CPACA (*f. 30*).

La entidad a través de la Resolución GNR 279360 del 20 de septiembre de 2016 (*f. 27s*) resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora Lida María Alvis Ferruccio en el cual manifestó que el señor Nicolás Alvis Martínez había guardado silencio, razón por la cual no era posible reliquidar la pensión en los términos solicitados, situación que se reiteró en el recurso de apelación (*f. 31*), en donde se dispuso iniciar el proceso de lesividad que hoy nos ocupa.

Así las cosas, la Sala considera que en una apreciación provisional del administrativo acusado se configura la apariencia de buen derecho en favor de la señora Lida María Alvis Ferruccio quien, según la entidad, acreditó el estado de invalidez, de conformidad con el dictamen No. 2016135710SS del 7 de febrero de 2016 que le otorgó una pérdida de la capacidad laboral del 51% estructurada el 4 de mayo de 1975 y contrario *sensu* conforme a su investigación el demandante reconoce que vivió en unión libre aproximadamente 20 años; y que a la fecha de fallecimiento de la causante llevaban más de 24 años separados.

Teniendo en cuenta lo anterior, advierte la Sala que la suspensión alegada es susceptible de ser analizada y decretada en esta etapa procesal en los términos que solicita la Entidad demandante, como quiera que de la lectura del acto administrativo acusado, es posible establecer una violación flagrante y directa a la norma en la cual se funda la medida cautelar, máxime cuando la Entidad al momento de resolver tanto el recurso de reposición, como el de apelación, interpuesto por Lida María Alvis Ferruccio, advirtió que solicitó al demandado la autorización para revocatoria directa sin obtener pronunciamiento de éste en el término legal, razón por la cual precisó que sería del caso instaurar el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho para obtener la nulidad de su propio acto.

En consecuencia, se suspenderá provisionalmente la Resolución No. GNR 164552 del 2 de junio de 2016 **respecto del pago recibido por el señor Nicolás Alvis Martínez** de la sustitución pensional causada por el fallecimiento de la señora Graciela Ferruccio López.

Por último, debe precisarse que lo anterior no implica prejuzgamiento del asunto, toda vez que la decisión de la controversia suscitada en el asunto *sub examine* deberá resolverse con los argumentos que brinden las partes en las demás etapas procesales de la instancia, así como el material probatorio que se decrete y recaude en el transcurso del proceso, lo que permitirá decidir de forma integral el asunto en discusión.

Finalmente, resulta importante indicar que se observa que el *a quo* no vinculó al proceso a la señora Lina María Alvis Ferruccio en calidad de beneficiaria de la sustitución pensional, lo cual resulta de suma importancia para garantizar su derecho al debido proceso, contradicción y defensa, razón por la cual, se exhortará al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá para que vincule a la referida señora en los términos del numeral 3 del artículo 171 del CPACA que dispone: "**Artículo 171. Admisión de la demanda. (...) 3. Que se notifique personalmente a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso.**"

Por lo anterior, la Sala

RESUELVE:

PRIMERO:REVÓCASE el auto proferido el 25 de noviembre de 2021 por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a través del cual negó el decreto de una medida cautelar y en su lugar:

"PRIMERO: SUSPENDER parcialmente en forma provisional la Resolución No. GNR 164552 del 2 de junio de 2016, proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, **respecto del reconocimiento de la sustitución pensional otorgada a favor del señor Nicolás Alvis Martínez por el fallecimiento de la señora Graciela Ferruccio López.**

SEGUNDO: EXHÓRTASE al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. para que vincule a la señora Lina María Alvis Ferruccio en calidad

124

de beneficiaria de la sustitución de la pensión percibida en vida por la señora Graciela Ferruccio López.”

SEGUNDO: En firme este auto, por Secretaría envíese el proceso al *a quo*, previas las anotaciones de rigor.

TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del CPACA, por Secretaría envíese correo electrónico a los apoderados de las partes e infórmese de la publicidad del estado en la página Web. Así mismo, comuníquesele al correo electrónico del Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección “F” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada Ponente: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

Demandante: Vilma María Santos Becerra
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
Expediente: 110013335023-2018-00284-01
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Llegado el momento de proferir sentencia de segunda instancia y revisado el expediente se observa que no existe certeza acerca de las horas extras, dominicales y festivos que laboró la demandante Vilma María Santos Becerra, durante su vinculación contractual en el Hospital de la Policía Nacional, toda vez que las planillas que obran en las páginas 8 a 79 del archivo 1 del expediente digital acreditan que la accionante trabajó en horas distintas de la jornada ordinaria, situación que fue ratificada por la testigo Migdolia Luna Rivillas (*min: 02:49 – 0:12:04*) (*archivo 34 – expediente digital*), quien bajo la gravedad de juramento manifestó que todos los auxiliares de enfermería laboran por turnos (mañana, tarde y noche). Además señaló que a ella por ser de planta le pagan recargos nocturnos, que los funcionarios de planta y los de contrato realizan las mismas actividades y que la única diferencia es que a los de planta les toca trabajar los sábados y a los contratistas los domingos.

Así las cosas, se ordenará oficiar a la entidad demandada, para que certifique las jornadas en las cuales la demandante desarrolló sus actividades como auxiliar de enfermería, durante su vinculación contractual, esto es del 15 de octubre de 2008 al 15 de septiembre de 2015, por mes, determinando cuántas de ellas fueron nocturnas, festivas y/o dominicales.

Por lo expuesto, con el fin de obtener la información aludida, se dará aplicación al inciso segundo del artículo 213 del CPACA, que establece “...oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar

Concejos

marcela.cebillos@conseabogados.com

sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda”,

En consecuencia, la Sala

RESUELVE

PRIMERO.- Por Secretaría, ofíciase a la **Dirección de Sanidad de la Policía Nacional**, para que en el término de diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación, certifique las jornadas laborales en las cuales la señora Vilma María Santos Becerra identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.774.484 desarrolló sus actividades como auxiliar de enfermería, durante su vinculación contractual, esto es del 15 de octubre de 2008 al 15 de septiembre de 2015, especificando el total de horas laboradas por mes, determinando cuántas de ellas fueron nocturnas, festivas y/o dominicales.

En el evento que la entidad oficiada no conteste la solicitud realizada dentro del término indicado, por Secretaría, requiérase con los apremios de Ley, para que dé estricto cumplimiento a lo ordenado mediante la presente providencia.

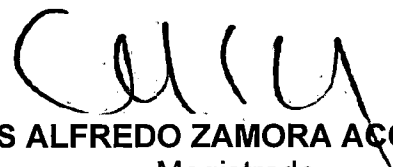
SEGUNDO: Cumplido lo anterior, regrese el expediente al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

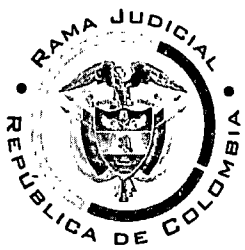

PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección “F” del Tribunal Administrativo de

Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada Ponente: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C, veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022)

Accionante : Abraham Alberto Rozo Morales
Demandado : Beneficencia de Cundinamarca
Expediente : 250002342000201801804-00
Medio : Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Observa el Despacho que la parte demandante presenta recurso de apelación contra la sentencia proferida el 22 de junio de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda (f. 146). Se advierte que conforme a lo expuesto por la jurisprudencia¹, además del término de los 10 días que tiene el recurrente para presentar el recurso, se deben contabilizar los 2 días previstos en el artículo 205 del CPACA para el envío del mensaje de datos.

A fin de determinar si los recursos fueron interpuestos en tiempo, es del caso precisar lo siguiente:

<i>Fecha de notificación de la sentencia</i>	<i>28 de junio de 2022</i> <i>(f. 160)</i>
<i>Vencimiento de los 2 días siguientes al envío del mensaje de datos (art. 205 CPACA num. 2)</i>	<i>30 de junio de 2022</i>
<i>Vencimiento de los 10 días para la presentación del recurso</i>	<i>15 de julio de 2022</i>
<i>Fecha de presentación del recurso</i>	<i>8 de julio de 2022</i> <i>(f. 167)</i>

Así las cosas, el recurso fue interpuesto y debidamente sustentado en tiempo, por lo que es del caso concederlo.

Por lo anterior, el Despacho

¹ Consejo de Estado – Sección Segunda - Expediente No. 66001-23-33-000-2019-00436-01 (3114-2021) – Fecha: veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022) - Demandante: BLANCA ORLANDY HENAO – Demandado: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA Y COLPENSIONES.

RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER, en efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la **SENTENCIA** proferida el 22 de junio de 2022

SEGUNDO: Por Secretaría **REMITIR** al H. Consejo de Estado el proceso de la referencia, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

CONSTANCIA: *La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada ponente en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda, Subsección "7"
Magistrada Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C, veintiséis (26) de julio de dos mil veintidós (2022).

Demandante: Ángela María Robledo Gómez
Demandada: Nación – Congreso de la República – Cámara de Representantes y Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Radicación: 250002342000-2021-00005-00
Medio: Nulidad y restablecimiento del derecho¹

La Sala procede a resolver sobre el recurso de reposición (*índice 25 del exp. digital*) interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de enero de 2022 (*índice 21 del exp. digital*), por medio del cual se rechazó parcialmente la demanda específicamente respecto a las pretensiones subsidiarias de reparación directa.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

La señora Ángela María Robledo Gómez presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con acumulación de pretensiones de reparación directa, contra de la Nación - Congreso de la República – Cámara de Representantes y Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, de la siguiente manera:

- En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 950 de 11 de junio de 2020 expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, por medio de la cual se dispuso el reintegro laboral de la demandante, pero no se reconoció el pago de salarios y prestaciones sociales; a título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene al Congreso de la

¹ Con acumulación de pretensiones del medio de control de reparación directa.

República al pago de dichos salarios y prestaciones dejados de pagar durante el período de la desvinculación.

- En forma subsidiaria, en ejercicio del medio de control de reparación directa, solicita que se declare responsable a la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por los perjuicios causados por error judicial en que presuntamente incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 25 de abril de 2019 dentro del proceso 2018-00047, en la cual declaró la nulidad del acto administrativo que reconoció el derecho de la demandante de ocupar una curul en la Cámara de Representantes; sentencia ésta que fue revocada en sede de tutela por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

2. Auto recurrido

Esta Sala de Decisión, por auto de 18 de enero de 2022 (*índice 28 del exp. digital*), rechazó parcialmente la demanda respecto a las pretensiones subsidiarias de reparación directa, con base en las siguientes consideraciones:

La Sala aplicó la teoría del Consejo de Estado de carencia de objeto por sustracción de materia, con base en las siguientes premisas:

- El fundamento de las pretensiones subsidiarias de reparación directa consisten en que la Sección Quinta del Consejo de Estado presuntamente incurrió en un error judicial en la sentencia proferida el 25 de abril de 2019 dentro del proceso de nulidad electoral, respecto a la interpretación y aplicación del artículo 107 de la Constitución Política, tal como lo determinó la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de tutela de 10 de marzo de 2020.
- La Corte Constitucional en sede de revisión de tutela profirió la sentencia de unificación SU-209 del 1 de junio de 2021, por medio de la cual revocó el fallo de tutela del 10 de marzo de 2020 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por consiguiente, *“DEJA EN FIRME la sentencia dictada el 25 de abril de 2019 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de la Resolución 1595 del*

19 de julio de 2018”². Por lo tanto, se concluyó que desaparecieron los fundamentos fácticos y jurídicos en que se sustentan las pretensiones subsidiarias de reparación directa.

3. Recurso de reposición y en subsidio de apelación

La parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación (*índice 25 del exp. digital*) contra el auto por medio del cual se rechazó parcialmente la demanda, con base en los siguientes argumentos:

i) Sostiene que, según la jurisprudencia, el requisito para aplicar la figura de carencia actual de objeto por sustracción de materia consiste en que desaparezcan los “*hechos o normas*” que sustentan el medio de control.

Aduce que en el presente caso no es aplicable dicha figura porque: i) el hecho dañoso es la sentencia proferida el 25 de abril de 2019 por la Sección Quinta del Consejo, la cual no desapareció con la expedición de la sentencia SU-209 de 2021; y ii) las normas en que se funda la demanda son los artículos 90 de la Constitución y 66 de la Ley 270 de 1996, los cuales tampoco desaparecieron con la mencionada sentencia.

ii) Refiere que la Corte Constitucional, en la sentencia SU-209 de 2021, analizó la existencia de un defecto de una providencia judicial, sin embargo, no es posible equiparar la inexistencia de un defecto o vía de hecho con la inexistencia de un error judicial, “*menos aún se puede rechazar la demanda de reparación directa por error judicial con fundamento en que un juez de tutela determinó que la sentencia cuestionada no adolece de ningún defecto*”.

iii) Asegura que no se configura la cosa juzgada porque no existe identidad de objeto, causa y partes entre el presente asunto y el proceso de tutela en el que se profirió la sentencia SU-209 de 2021; en todo caso, la cosa juzgada es una excepción de mérito que no da lugar al rechazo de la demanda, “*de modo que la*

² SU-906 de 1 de julio de 2021.

decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de rechazar la demanda de reparación directa porque supuestamente la Corte Constitucional ya había resuelto el asunto, lo que equivale asegurar que existe cosa juzgada, carece de fundamento normativo”.

iv) Afirma que presentó una solicitud de nulidad de la sentencia SU 209 de 2021, la cual no ha sido resuelta, por lo que ante tal incertidumbre, se debe admitir la demanda respecto de las pretensiones subsidiarias de reparación directa, comoquiera que *“el pronunciamiento sería útil ya no para resolver sobre la admisión de o no de la demanda, sino para decidirla de fondo”*. Agrega que si la Corte Constitucional accede a la solicitud de nulidad propuesta, la decisión de rechazar la demanda de reparación directa quedaría sin ningún sustento, lo cual afectaría su derecho de acceso a la administración de justicia, porque no podría presentar una nueva demanda por el tema de la caducidad.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Visto el recurso de reposición, la Sala advierte que el problema jurídico se contrae a establecer si es del caso mantener la decisión de rechazar la demanda respecto a las pretensiones subsidiarias de reparación directa, en aplicación de la figura de carencia de objeto por sustracción de materia, atendiendo a las consideraciones y a lo resuelto por la Corte Constitucional en sentencia SU-209 de 2021.

2. Consideraciones

La parte demandante sostiene que, entre otros aspectos, en el evento en el que la Corte Constitucional acceda a la solicitud de nulidad que presentó, quedaría sin sustento la decisión de rechazar la demanda, incluso, se afectaría su derecho de acceso a la justicia porque no podría presentar una nueva demanda por caducidad.

Sobre el particular, la Sala advierte que el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 establece que *“contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno”* y que las nulidades solo podrán alegarse antes de proferido el fallo, *“por violación al debido proceso”*; empero, la Corte Constitucional ha aceptado excepcionalmente la posibilidad que se solicite nulidad de las sentencias de revisión de tutela con posterioridad a su pronunciamiento, siempre que la irregularidad alegada surja de la misma sentencia, cuando se acredite la existencia de una grave violación al debido proceso.

En ese contexto, es importante mencionar que la parte demandante presentó ante la Corte Constitucional el 9 de diciembre de 2021 una solicitud de nulidad de la sentencia SU-209 de 2021, la cual, una vez verificado el sistema de gestión judicial, se observa que se registró proyecto de decisión el 28 de marzo del año en curso, sin embargo, a la fecha no se ha publicado decisión alguna.

Por lo tanto, atendiendo a que han transcurrido más de 6 meses sin que se resuelva esa solicitud, la Sala revocará el auto recurrido en aplicación a los principios de *celeridad y pro actione*, con el propósito de garantizar el acceso a la administración de justicia. En consecuencia, el Despacho de la Magistrada Ponente proveerá sobre la admisión de la demanda por auto separado, teniendo en cuenta las normas que regulan la competencia para proferir providencias.

Por último, se considera que no hay lugar a resolver sobre la concesión del recurso de apelación que se interpuso subsidiariamente, teniendo en cuenta que se repondrá el auto recurrido.

Por lo anterior, la Sala

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 18 de enero de 2022, por medio del cual se rechazó parcialmente la demanda, por las razones expuestas, por lo que el Despacho de la Magistrada Ponente proveerá sobre la admisión de la demanda.

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 y 205 del CPACA, por Secretaría envíese correo electrónico al apoderado de la parte demandante. Así mismo, comuníquese al correo electrónico del Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C, veintiséis (26) de julio de dos mil veintidós (2022).

Demandante: Ángela María Robledo Gómez
Demandada: Nación – Congreso de la República – Cámara de Representantes y Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Radicación: 250002342000-2021-00005-00
Medio: Nulidad y restablecimiento del derecho¹

La Sala de Decisión, por auto de la fecha, repuso el auto de 18 de enero del año en curso, por medio del cual se rechazó la demanda respecto de las pretensiones subsidiarias de reparación directa y dispuso proveer sobre la admisión de la demanda, a través del Despacho de la Magistrada Ponente; en consecuencia, se adicionará el auto admisorio de la demanda, en el sentido de admitir la demanda respecto de dichas pretensiones subsidiarias y ordenar la notificación personal a la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Para tales efectos, la Secretaría deberá dar cumplimiento integral al auto admisorio de la demanda, atendiendo las adiciones, ordenadas en esta providencia.

Por lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: ADICIONAR los numerales 1 y 2 del auto admisorio de la demanda de 2 de julio de 2021, los cuales quedan así:

¹ Con acumulación de pretensiones del medio de control de reparación directa.

“1. ADMÍTASE la demanda instaurada, mediante apoderado judicial, por Ángela María Robledo Gómez en contra de la Nación – Congreso de la República – Cámara de Representantes y Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con acumulación de pretensiones del medio de control de reparación directa”.

“2. NOTIFÍQUESE personalmente mediante mensaje dirigido al buzón electrónico señalado en la demanda (Expediente digital, archivo 6, fl.2) el contenido de esta providencia y de todas las actuaciones procesales que se han surtido en el presente asunto al representante legal de la Nación – Congreso de la República – Cámara de Representantes o a quien éste haya delegado la facultad de recibir y al representante legal de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o a quien éste haya delegado la facultad de recibir”².

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente al Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

TERCERO: NOTIFÍQUESE por estado el presente auto a la parte demandante y a la Nación – Congreso de la República – Cámara de Representantes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada ponente en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

² Se resaltan apartes que se adicionan.



Digitai

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C, veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022)

Demandante: Lady Esperanza Bahos Melo
Demandado: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES
Radicación: 250002315000-2022-00657-00
Controversia: Conflicto de competencia
Medio: Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Cuarto (4) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera y el Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

La señora Lady Esperanza Bahos Melo, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formula las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: DECLARAR NULA la Resolución No. 592 del 14 de marzo de 2018, proferida por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, mediante la cual se ordena el pago de las reclamaciones reconocidas y pagadas por el entonces FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA - FOSYGA hoy ADRES a mi mandante LADY ESPERANZA BAHOS MELO.

SEGUNDA: DECLARAR NULA la Resolución No. 3260 del 13 de agosto de 2018 expedida por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, por la cual se resuelve un recurso de reposición y confirma en todas sus partes la Resolución No. 592 del 14 de marzo del 2018.

TRECERA: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, abstenerse de efectuar cobro alguno a la señora LADY ESPERANZA BAHOS MELO; o en el evento en que

comprobo

se hubiere realizado pago alguno con ocasión de los actos administrativos demandados, se ordene la devolución de las sumas de dinero canceladas, debidamente indexadas al momento del pago”.

2. Hechos

La parte demandante refiere que era propietaria de la motocicleta con placas TYJ07, pero que el 5 de enero de 2000 la entregó al señor Deiver Bahos Melo, en virtud de un contrato de compraventa; sin embargo, manifiesta que no se realizó el traspaso de la propiedad de la motocicleta.

Sostiene que el 15 de junio de 2013 ocurrió un accidente de tránsito que ocasionó daños a terceros, en el cual, se vio involucrado la mencionada motocicleta. Afirmando que *“al parecer la motocicleta... no tenía seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT”*.

La ADRES expidió la Resolución No. 592 del 14 de marzo de 2018, mediante la cual se ordena el cobro derivado del pago de las reclamaciones reconocidas y pagadas por el Fosyga (hoy ADRES) en contra de la demandante por la suma de \$13.190.000,00, suma que asumió por el accidente de tránsito ocurrido; acto administrativo que fue confirmado a través de la Resolución No. 3260 del 13 de agosto de 2018.

3. Tesis del Juzgado Cuarto (4) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera

Sostuvo que el conocimiento del presente asunto le corresponde a Juzgados Administrativos adscritos a la Sección Cuarta, al considerar que: i) la controversia versa sobre *“la recuperación de dineros de naturaleza parafiscal, como quiera que con los actos demandados la ADRES le ordenó a la accionante el pago de una suma que se deriva de las reclamaciones reconocidas y pagadas por el extinto FOSYGA con cargo a los fondos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”*; ii) los actos acusados se expidieron en ejercicio de la facultad de cobro coactivo.

4. Tesis del Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta

Señala que la obligación impuesta en las resoluciones acusadas emanaron del pago asumido por la entidad demandada con dineros financiados por la Subcuenta

de “seguros de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito ECAT”, los cuales no corresponden a aportes al sistema de salud, por lo que no tienen naturaleza parafiscal, en consecuencia, la competencia recae en la Sección Primera.

5. Traslado del conflicto de competencia

El Despacho, por auto de 1° de julio de 2022, corrió traslado del conflicto de competencia, sin embargo, las partes no presentaron ninguna manifestación dentro del término concedido, de conformidad con la constancia secretarial del 15 de julio de 2022.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Respecto a los conflictos de competencia, el numeral 4 del artículo 41 de la Ley 270 de 1996 dispone que a los Tribunales les corresponde “*Dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones de un mismo Tribunal y aquellos que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito*”. Así mismo, el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 158 del CPACA, establece que “*Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo*” (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con las normas citadas, le corresponde a este Despacho resolver el conflicto negativo de competencia de la referencia.

2. Problema jurídico

El presente asunto se circunscribe a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Cuarto (4) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera y el Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta, para lo cual es necesario establecer i) si la controversia versa sobre recursos parafiscales; y ii) si los actos acusados se expidieron en el marco de un proceso de cobro coactivo.

3. Distribución de funciones de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá

El Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo No. PSAA06 - 3345 de 2006, determinó que los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá se organizarían por secciones, de la misma forma como está estructurado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2288 de 1989 que señala lo siguiente:

“(...) Artículo 18. Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones.

(...)

SECCION CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones (...)

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley” (Destacado del Despacho).

De conformidad con lo anterior, los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá están organizados por Secciones y tienen asignadas unas funciones con base en un **criterio de especialidad**, de manera que, para el caso que nos ocupa: i) a los Juzgados adscritos a la Sección Cuarta le corresponde el conocimiento de las controversias relacionadas con parafiscales, entre otros asuntos tributarios, y los de jurisdicción coactiva; y ii) a los Juzgados adscritos a la Sección Primera le corresponde, por un factor residual, el conocimiento de las controversias que no corresponda por su especialidad a ninguna de las otras Secciones.

4. Análisis del caso concreto

El Despacho observa que, en el presente asunto, la parte demandante pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 592 de 2018, por medio de la cual se pretende repetir una suma de dinero a la demandante, derivado del pago que tuvo que asumir el Fosyga por cuenta del accidente de tránsito ocasionado por la motocicleta de placas YTJ07, la cual no contaba con el seguro obligatorio que cubriera los gastos económicos que generó el siniestro a las víctimas.

Para resolver el presente conflicto de competencias, es pertinente dilucidar: i) si los recursos que pretende cobrar la Adres tienen una naturaleza parafiscal o si, por contrario, corresponden a otro tipo de recursos; y ii) si los actos acusados se expidieron en el marco de un proceso de cobro coactivo; de la siguiente manera.

4.1. Naturaleza de los recursos que se ordenen cobrar

El Despacho advierte que el Adres expidió los actos administrativos acusados con base en las funciones otorgadas en los artículos 2.6.1.4.3.14¹ del Decreto 780 de 2016 y 114² del Decreto 019 de 2012, en los cuales se establece la obligación de repetir contra el propietario del vehículo que incumpla con el deber de contar con el seguro obligatorio -Soat, respecto de los gastos e indemnizaciones en que incurra la Entidad por concepto de accidentes de tránsito.

En ese contexto, se advierte que: i) la ADRES no solo administra recursos del sistema general de seguridad social, sino que también administra otro tipo de recursos, entre ellos, la “*Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)*”; y ii) los gastos e indemnizaciones en que se incurran por cuenta de un accidente de tránsito que no estuviese amparado por un seguro obligatorio Soat, no se cubren con los recursos del sistema de seguridad social, por el contrario, se cubren con otro tipo de recursos que se encuentran en la “*Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)*”.

En efecto, el Decreto 780 de 2016³ establece que los recursos de la “*Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)*” se destinan para el pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos a las víctimas de

¹ “**Artículo 2.6.1.4.3.14** Repetición. Se podrá repetir el pago realizado a las víctimas de accidentes de tránsito, así: (...) **Parágrafo.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1668 del Código Civil, el Fosyga se entiende subrogado en los derechos de quien hubiere recibido cualquier suma de la Subcuenta ECAT de dicho Fondo por concepto de pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos de que trata el presente Capítulo, con ocasión del incumplimiento del propietario del vehículo de la obligación de adquirir el SOAT”.

² “La ADRES continuará reconociendo las indemnizaciones por incapacidad permanente, muerte y gastos funerarios de los accidentes de tránsito ocasionados por vehículos no asegurados por el SOAT o no identificados, así como los servicios de salud y el transporte de las víctimas no afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a las afiliadas a los regímenes Especial y de Excepción, de acuerdo con las coberturas establecidas en el artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero modificado por el artículo 112 del Decreto Ley 019 de 2012; también podrá repetir contra el propietario del vehículo que haya incumplido la obligación de contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito –SOAT, para obtener el pago de las indemnizaciones efectuadas y los servicios de salud brindados a las víctimas del accidente, en esta último caso, las EPS deberán reportar la información necesaria a la ADRES de manera periódica y oportuna.

La ADRES deberá expedir, dentro de los dos (2) años siguientes al pago de la indemnización o al pago de la EPS del servicio en salud y transporte, un acto administrativo que ordenará el cobro al propietario y/o conductor del vehículo no asegurado por el SOAT y podrá hacerlo efectivo a través de la jurisdicción coactiva, adelantando el procedimiento administrativo de cobro coactivo. Contra este acto administrativo únicamente procederá el recurso de reposición”.

³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

accidentes de tránsito en los que el vehículo involucrado no esté asegurado con la póliza del Soat.

Igualmente, el decreto *ibídem* dispone que los recursos de la “Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)” se financiara con: i) las transferencias efectuadas por las entidades aseguradoras autorizadas para expedir el SOAT; ii) una contribución equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor de la prima anual establecida para el SOAT; iii) los recursos que recupere el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), que haya pagado con ocasión de la atención a personas por un accidente de tránsito, cuando exista incumplimiento del propietario del vehículo automotor de la obligación de adquirir el SOAT; y iv) los rendimientos de sus inversiones.

Conforme a lo anterior, se observa que los recursos que pretende repetir la Entidad demandada no corresponden a recursos del sistema de seguridad social, sino que por el contrario, se trata de otro tipo de recursos relacionados con el seguro obligatorio Soat; por lo tanto, se concluye que éstos **no tienen una naturaleza parafiscal**.

4.2. Naturaleza de los actos acusados

La Sala advierte, en primer lugar, que los actos acusados se expidieron con el propósito de repetir contra la demandante los gastos en que se incurrió porque ocurrió un accidente de tránsito con un vehículo que no estaba asegurado con la póliza del Soat.

En segundo lugar, se observa que en los actos acusados solo se dispuso: “Ordenar el cobro en contra de la señora *LADY ESPERANZA BAHOS MELO*” y se precisó que: “*El presente acto administrativo debidamente ejecutoriado junto con el estado de cuenta emitido por el entonces Administrador Fiduciario de los recursos del entonces FOSYGA hoy ADRES, conforman el título ejecutivo complejo que sirve de base para iniciar el cobro persuasivo y coactivo cuyo cobro se ordena a través del presente acto administrativo, conforme a las normas vigentes que rigen el tema y lo señalado en el artículo 1 de la Resolución 037 de 2018*” (Destacado fuera de texto).

En ese orden de ideas, la Sala colige que los actos acusados tienen por objeto repetir una suma de dinero contra la demandante y conformar un título ejecutivo complejo con el propósito de, a futuro, poder iniciar eventualmente un cobro coactivo, el cual iniciaría con unos actos administrativos ulteriores y diferentes.

Sobre el particular, es pertinente indicar que este tipo de controversias han sido resueltas por la Sección Primera de esta Corporación que, además de asumir competencia, ha considerado que esa clase de actos administrativos no se expiden en el marco de un proceso de cobro coactivo; verbigracia, en el proceso identificado con número de radicado 11001333400220140010102 se resolvió lo siguiente:

“De otra parte, debe advertirse que el acto administrativo que constituye el título ejecutivo -acto acusado- sirve de base para iniciar el cobro persuasivo y el cobro por jurisdicción coactiva, figuras jurídicas estas dos últimas que tienen otros procedimientos distintos regulados en los artículos 7 y 8 de la Resolución 3407 de 2012 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

“... de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1668 del Código Civil el Fosyga se entiende subrogado en los derechos de quien hubiere recibido cualquier suma como indemnización de la Subcuenta ECAT del Fosyga con ocasión del incumplimiento del propietario del vehículo de la obligación que le corresponde de adquirir el seguro daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito SOAT y procederá a su cobro, lo que evidencia sin duda alguna que por mandato legal es al propietario del vehículo y no a otra persona a quien le corresponde adquirir el SOAT y mantener vigente con el fin de amparar los daños causados en accidentes de tránsito, y que si no lo hace, como ocurrió en este caso concreto en el que el Fosyga terminó pagando una suma de dinero por incumplimiento de ese deber, es a ese propietario a quien finalmente le corresponde cumplir con el pago de esa obligación”.

En suma, se concluye que los actos acusados no se expidieron en ejercicio de la facultad de cobro coactivo, sino que los actos simplemente constituyeron el título ejecutivo para poder repetir contra el propietario del vehículo que incumplió la obligación de contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT, para obtener el pago de las indemnizaciones efectuadas y los servicios de salud brindados a las víctimas del accidente.

5. Conclusión

Así las cosas, **en aplicación al criterio de la especialidad residual**, se concluye que la competencia en este caso le corresponde al Juzgado Cuarto (4) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, por cuanto la controversia no tiene una especialidad de naturaleza parafiscal, ni versa sobre un cobro coactivo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: DIRÍMESE el conflicto negativo de competencia de la referencia, en el sentido de determinar que le corresponde al Juzgado Cuarto (4) Administrativo

del Circuito de Bogotá – Sección Primera por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, comuníquese esta providencia al Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta.

TERCERO: Por Secretaría, envíese el expediente de inmediato al Juzgado Cuarto (4) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PATRICIA SALAMANCA GALLO
(Magistrada)

CONSTANCIA: *La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*