



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

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado No.: 11001-33-35-011-2022-00205-01
Demandante: JAPZI PORTILLA MOSQUERA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DISTRITAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Despacho procederá a admitir el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte actora contra la sentencia proferida el **1° de marzo de 2023** por el Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

En consecuencia, se dispone:

PRIMERO: ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte accionante contra la sentencia proferida el **1° de marzo de 2023** por el Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

SEGUNDO: En virtud del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021), todas las actuaciones que se deriven de esta providencia, se adelantarán a través de las tecnologías de la información.

En ese sentido, **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior a través de estado electrónico, y al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la entidad. Las partes podrán enviar sus intervenciones hasta la ejecutoria del presente auto al correo electrónico de la Secretaría de la Subsección F de la Sección Segunda:

rmemorialessec02sftadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

TERCERO: A partir de la ejecutoria del presente auto y hasta antes de que el proceso ingrese al despacho para fallo, el Ministerio Público podrá presentar concepto, si a bien lo tiene, en virtud de lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 6° del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: No se acepta la renuncia al poder que aparece en los archivos 67 y 68 del expediente digital, toda vez que quien la presenta no se encuentra acreditado como apoderado de la entidad que dice representar.

Em efecto, según la sustitución del poder obrante en el archivo 39 del expediente digital, así como la intervención en la audiencia inicial (archivo 48 E.D.) quien ejerce la representación judicial de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG es una profesional del derecho diferente a quien presenta la renuncia aludida.

Por la misma razón, se niega la sustitución al poder visible en el archivo 64 del expediente digital.

QUINTO: Una vez cumplido lo anterior, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho para proceder según corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, en virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.



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

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Actuación: Admite recurso de apelación contra sentencia
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado No.: 11001-33-35-017-2022-00127-01
Demandante: JAIRO ESCOBAR ALGAÑA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Despacho **dispone:**

PRIMERO: ADMÍTESE el recurso de apelación¹ interpuesto y sustentado oportunamente por la apoderada judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida el 6 de diciembre de 2022 por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C..

SEGUNDO: En virtud del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021), todas las actuaciones que se deriven de esta providencia, se adelantarán a través de las tecnologías de la información.

En ese sentido, **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior a través de estado electrónico, y al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la entidad. Las partes podrán enviar sus intervenciones hasta la ejecutoria del presente auto al correo electrónico de la Secretaría de la Subsección F de la Sección Segunda:

rmemorialessec02sftadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

TERCERO: A partir de la ejecutoria del presente auto y hasta antes de que el proceso ingrese al despacho para fallo, el Ministerio Público podrá presentar concepto, si a bien lo tiene, en virtud de lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 6° del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: Una vez cumplido lo anterior, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho para proceder según corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, en virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

D.H.S.M

¹ Archivo No. 49 del expediente digital



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Actuación: Resuelve recurso de queja
Radicado N°: 11001-33-35-019-2020-00267-01
Demandante: ALBA ROCÍO GÓMEZ SÁNCHEZ
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Procede la Sala a resolver el recurso de queja interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado en audiencia inicial del 25 de octubre de 2022, por medio del cual el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo de Bogotá rechazó el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de negar el decreto de unas pruebas que fueron solicitadas en el escrito de oposición a las excepciones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. DE LA DEMANDA¹

La señora ALBA ROCÍO GÓMEZ SÁNCHEZ, a través de apoderado, presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL con el fin de que se declare la nulidad del **Oficio No. S2020000414**, a través del cual negó la existencia de una relación laboral entre la accionante y dicha entidad, así como el pago de acreencias laborales.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se declare la existencia de la relación laboral durante el lapso comprendido entre el 14 de enero de 2013 y el 15 de marzo de 2017.

Así mismo, pidió que se reconozca y pague las prestaciones a las cuales considera tiene derecho *"y demás emolumentos legales devengados por un empleado de la planta administrativa de la SDIS, liquidadas sobre el ingreso base de los honorarios de cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos o sobre la base de los honorarios recibidos en el último contrato, según corresponda por cada concepto"*.

¹ Archivo "02Demanda(2).pdf".

Requirió el pago de los aportes dejados de cotizar, con destino al fondo de pensiones al que está afiliada, "mes a mes, sobre el ingreso base de cotización (IBC) correspondiente al valor de los honorarios de cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos".

1.2. DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA²

La SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que la demandante no tiene el derecho pretendido y carece de sustento fáctico y legal.

Propuso las siguientes excepciones de mérito:

- **Legalidad del contrato de prestación de servicios:** Afirmó que los contratos de prestación de servicios se suscribieron de manera independiente y no se tornan en ilegales, porque están regidos por el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

- **Inexistencia del contrato realidad:** Aseguró que en este caso no se configura la primacía de la realidad sobre las formas, porque entre las partes se establecieron las condiciones contractuales que regían cada uno de los contratos, lo cual exige una supervisión para constatar el cumplimiento de las obligaciones, sin que ello implique subordinación.

- **Inexistencia de las obligaciones reclamadas:** Considera que ha obrado de buena fe, cumpliendo con las obligaciones contractuales y, por ende, no hay valores a favor de la accionante pendientes de pago.

- **Cobro de lo no debido:** Aseguró que "la Entidad ha cancelado en legal forma, el valor correspondiente a los honorarios causados, derivados de la ejecución de los contratos de prestación de servicios, sin que a la fecha exista obligación pendiente de pago y respecto de los cuales ha efectuado los descuentos exigidos por la Ley".

- **Prescripción:** Manifestó que entre contrato y contrato existe un lapso en el cual se interrumpe la contabilización de la prescripción. Pidió que se aplique para el efecto la regla de la prescripción que consagró el H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, en el radicado interno 0088-2015, esto es, que quien pretenda el reconocimiento de una relación laboral con el Estado, "**deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual**".

1.3. DEL PRONUNCIAMIENTO DE LA PARTE ACTORA FRENTE A LAS EXCEPCIONES³

La parte actora manifestó que no es cierta la **presunta legalidad del contrato de prestación de servicios**, porque si bien se surtieron los requisitos previstos en

² Archivo "10ContestacionDemandaAlcaldiaBogota.pdf".

³ Archivo "12PronunciamientoExcepcionesyContestacionDemanda.pdf".

el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, lo cierto es que se debe aplicar el principio de la primacía de la realidad sobre las formas. Además, existen unas *"prohibiciones previstas en el artículo 1 del Decreto Ley 3074 de 1968, el artículo 6 de la Ley 60 de 1993, el artículo 22 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 17 del decreto 626 de 2008"* que impiden que se contrate por prestación de servicios funciones permanentes, así como contratar servicios docente por fuera de la planta.

Adujo que no se puede ocultar la subordinación propia de las relaciones laborales bajo el argumento del ejercicio de la función de dirección, supervisión e interventoría. Además, mencionó que la labor docente, por su naturaleza, no puede ser prestada de forma autónoma e independiente, ya que está regulada por la Ley 115 de 1994, en el Decreto 2277 de 1979 y en el Decreto 1278 de 2002.

Expresó que **no es cierto que el contrato realidad sea inexistente**, porque precisamente se trata de labores de docencia que implican la sujeción a horario y calendario escolar, al cumplimiento de los reglamentos educativos, la estructura jerárquica propia de los sistemas educativos, el sometimiento a la inspección y vigilancia, entre otras, las cuales materializan el aludido principio.

En cuanto a la **inexistencia de las obligaciones reclamadas**, sostuvo que la entidad no puede afirmar que obró de buena fe, porque aprovechó su posición dominante para disfrazar los contratos de trabajo y eludir el pago de las prestaciones sociales que le correspondía como empleador.

Aseguró que no es de recibo el argumento según el cual es **improcedente aplicar la sentencia de unificación jurisprudencial del 25 de agosto de 2016**, porque en este caso sí hay una coincidencia en cuanto a la labor docente que desempeñó la accionante y al tipo de vinculación que utilizó la entidad *"para eludir las acreencias y prestaciones propias de un contrato de trabajo"*.

En criterio de la parte actora, no es cierto que se esté haciendo un **cobro de lo no debido**, o generando un enriquecimiento sin justa causa, comoquiera que los conceptos reclamados corresponden a *"derechos mínimos, ciertos, indiscutibles e irrenunciables que se causan por el simple hecho de la existencia de una relación dependiente entre el trabajador y el empleador"*.

Por último sostuvo que en este caso no aplica la **prescripción**, porque la relación que existe entre la accionante y la entidad no es una serie de relaciones contractuales independientes y autónomas, por lo que no hay lugar a declarar la prescripción ya que los periodos de interrupción corresponden a las vacaciones y a trámites administrativos de contratación, *"por lo que en ningún caso podría considerarse tal interrupción como una solución de continuidad y mucho menos, con ello favorecer a quien ha vulnerado de forma sistemática los derechos laborales de sus colaboradores"*.

En el mismo escrito la parte actora manifestó que requería unas **pruebas adicionales** tendientes a controvertir los argumentos expuestos por la entidad en la contestación, así:

Documental:

- ii. Auto interlocutorio de sala de fecha 22 de abril de 2021 proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el proceso bajo radicado 11001-03-25-000-2020-00483-00, con ponencia del doctor CÉSAR PALOMINO CORTÉS, mediante el cual extendió los efectos de la sentencia de unificación No.00260 de 2016 a la maestra Leidy Diana Gantívar Camelo, vinculada a la SDIS en las mismas condiciones fácticas y jurídicas que la demandante, reconociendo, entre otros, la existencia de una vinculación laboral.
2. Documento de prórroga del Contrato No. 7643 de 2013, debido a que la certificación aportada por la Entidad no contempla los tres meses de vigencia adicional del contrato.

Testimonial:

- ii) Testimonio de la maestra JAZMÍN PEÑALOZA MÁSMELA- C.C: 4.533.964, Correo electrónico jmaspen@gmail.com, teléfono: 3132300711 mediante el cual se corroborarán las circunstancias en que se prestaron los servicios subordinados, conforme se relaciona en los hechos 3.5 y siguientes.

A través de este testimonio se probará que la labor ejercida por mi poderdante para la operación de los jardines infantiles oficiales del Distrito de un servicio educativo (formal o no formal) se orientó a la implementación de un proceso pedagógico intencional, permanente y estructurado, conforme se establece en la ley 1804 de 2016 y correspondió a una labor misional que deriva en la contratación de los maestros profesionales, responsables de jardín infantil y de los auxiliares pedagógicos no en consideración de la especialidad de sus conocimientos, sino para suplir de forma permanente la ausencia de personal de planta suficiente para la prestación del servicio público a cargo de la entidad demandada.

Con su solicitud aportó copia del auto interlocutorio del 22 de abril de 2021, radicado 11001-03-25-000-2020-00483-00, proferido por el H. Consejo de Estado⁴ y de la prórroga del contrato No. 7643 del 3 de septiembre de 2013, suscrito entre la accionante y BOGOTÁ – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL⁵.

1.4. DE LA DECISIÓN DE EXCEPCIONES⁶

Mediante auto del 4 de agosto de 2022, el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá se pronunció sobre las excepciones formuladas por la Secretaría Distrital de Integración social, así:

[L]as excepciones denominadas legalidad del contrato de prestación de servicios, inexistencia del contrato realidad, inexistencia de las obligaciones reclamadas, cobro de lo no debido, no configuración del derecho al pago de ninguna suma de dinero ni indemnización, buena

⁴ Archivo "12PronunciamientoExcepcionesyContestacionDemanda.pdf" Fls. 8 a 27.

⁵ Archivo "12PronunciamientoExcepcionesyContestacionDemanda.pdf". Fls. 28 a 36.

⁶ Archivo "AutoResuelveExcepcionesyFijaFecha.pdf".

fe de la demandada, enriquecimiento sin causa, compensación e improcedencia de la extensión jurisprudencial, de la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, las mismas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de la defensa, no constituyéndose por tanto en un verdadero medio exceptivo, toda vez que no involucran ninguna circunstancia adicional o nueva que ataque las pretensiones (perentorias o de fondo) o el procedimiento (previas o formales), **razón por la cual, en todo caso, al resolver de mérito el proceso, quedarán de paso decididas.**

Respecto de la excepción de "prescripción", el A quo adujo que no es procedente declararla en esa etapa procesal por tratarse de asuntos en los que se reclama la primacía de la realidad sobre las formas para que se declare la existencia de una relación laboral. Citó como fundamento la providencia del 11 de marzo de 2016, en el expediente 47001233300020140015601, Consejera Ponente Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.

II. DE LA PROVIDENCIA APELADA⁷

El 25 de octubre de 2022 el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo de Bogotá llevó a cabo la audiencia inicial. En la etapa de probatoria, el A quo se refirió a las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación, pero guardó silencio respecto de las solicitadas durante el término de traslado de las excepciones.

III. DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN⁸

El apoderado de la parte actora, en audiencia, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión anterior, debido a que el A quo no hizo ningún pronunciamiento respecto de algunas pruebas que fueron solicitadas con posterioridad a la presentación de la demanda, esto es, en el escrito a través del cual describió las excepciones propuestas por la entidad.

Manifestó que en ese escrito formuló "*solicitud de pruebas adicionales*" aportando unos documentos y pidiendo como prueba el testimonio de la maestra JAZMÍN PEÑALOSA MÁSMELA, según lo previsto en el Código General del Proceso, esto es, estableciendo los generales de Ley de la persona citada y mencionando los hechos que se intentan corroborar.

Con el mismo escrito de pronunciamiento frente a las excepciones aportó un auto interlocutorio del 22 de abril, proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en el radicado 2020-00483, Consejero Ponente Dr. César Palomino Cortés, con el fin de demostrar que existía una "*identidad fáctica y jurídica sobre la estructura de contratación de la entidad en la cual (...) contratan maestras a través de esta vinculación que no es debida*", y solicitó sea tenido en cuenta como prueba.

⁷ Archivo "19AudiencialInicialAbrePruebas.pdf".

⁸ Archivo "19AudiencialInicialAbrePruebas.pdf".

Igualmente, allegó un documento denominado "*prórroga del contrato 643 de 2013, en el entendido que la certificación que fue solicitada a la entidad presenta una (...) inconsistencia con respecto a la vigencia del plazo de ese contrato que puede derivar de alguna manera en la prescripción sobre los plazos en que se pueda declarar un contrato realidad en ese sentido, porque desconoce 3 meses de vigencia adicional de ese contrato, lo cual implica que haya una solución de continuidad*" que en realidad no existió.

- Del recurso interpuesto por la parte actora, se corrió traslado a la parte demandada, quien se opuso a los argumentos expuestos por la demandante y manifestó estar de acuerdo con la decisión adoptada por el A quo.

IV. DEL AUTO QUE RECHAZÓ LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN⁹

El A quo afirmó que las pruebas solicitadas en el traslado de las excepciones no buscaban desvirtuar el fondo de la controversia, sino atacar las excepciones propuestas, por lo que no era necesario decretar dichas pruebas en la medida de que, tal como se expuso, mediante auto de 4 de agosto de 2022 el Despacho resolvió que no eran medios exceptivos sino argumentos de la defensa.

Precisó que si el apoderado pretendía solicitar pruebas tendientes a resolver el fondo de la controversia, tenía dos oportunidades: la primera era con la presentación de la demanda y la segunda en la adición de la demanda, sin embargo, en ninguna oportunidad lo hizo.

Aclaró que se trata de dos situaciones distintas: un asunto está relacionado con la práctica de pruebas que se podían solicitar con la demanda o su adición, y otra, la práctica de pruebas necesarias para resolver las excepciones propuestas por la parte demandada, por lo que no era necesario decretar las pruebas que fueron solicitadas para desvirtuar las excepciones, comoquiera que la decisión de excepciones ya había sido favorable a la parte demandante, al no declarar probada ninguna.

Manifestó que si el demandante pretendía que se allegara el documento de prórroga del contrato 7643 de 2013, debió solicitarlo a la entidad a través de respectiva petición "*para que se pudiera aportar al expediente*", y tampoco elevó la respectiva solicitud a efectos de que se allegara ese documento.

Así las cosas, el A quo afirmó que debe **rechazarse por improcedente el recurso de reposición** contra el auto que niega pruebas porque de conformidad con el artículo 243 del CPACA procede únicamente la apelación. Sin embargo, también **rechazó por improcedente la apelación** porque considera que no negó una prueba que hubiera sido solicitada en la demanda o su adición y que tuviera como fin resolver el litigio, sino una prueba que fue solicitada para resolver las excepciones y frente a esto ya había pronunciamiento en sentido favorable al demandante.

⁹ Archivo "19AudiencialInicialAbrePruebas.pdf".

Aclaró que en este momento no se puede decir que como esas pruebas se pidieron en el traslado de las excepciones, deben decretarse para resolver el fondo del litigio.

Insistió en que la parte actora no solicitó esas pruebas en la demanda y tampoco presentó adición de la demanda en término, esto es, dentro de los "10 días siguientes a vencido el término para contestar la demanda".

V. RECURSOS DE REPOSICIÓN Y QUEJA

El apoderado de la parte actora, en audiencia, interpuso recurso de reposición y en subsidio de queja contra el auto que decidió no conceder la apelación.

Argumentó que revisando los estados del proceso se puede verificar lo siguiente:

- Desde que la entidad contestó la demanda (el 3 de junio de 2021), la accionante presentó escrito descorriendo las excepciones (28 de junio de 2021) y pidiendo las pruebas adicionales. Posteriormente, el 9 de junio de 2022 (durante el término que concedió el Despacho para descorrer las excepciones) reiteró su solicitud en el sentido de requerir nuevas pruebas, porque en su criterio así lo permite el CGP. Esas pruebas que pidió controvertían las excepciones de mérito que presentó la entidad en su contestación ya que no se propusieron excepciones previas.
- Hubo una fijación en lista del 6 de junio de 2022 en la que se les concedió un término para descorrer las excepciones, y es en ese momento cuando nuevamente la parte actora presentó solicitud de pruebas adicionales (9 de junio de 2022).

Explicó que cuando se profirió el auto de 4 de agosto de 2022, esto es, el que se pronunció sobre las excepciones propuestas por la entidad, no hizo ningún pronunciamiento porque no había lugar a ello, en la medida de que el A quo no resolvió ninguna excepción previa.

Afirmó que el recurso de apelación no debía rechazarse, porque si bien el A quo no tuvo en cuenta las pruebas solicitadas, lo cierto es que debió pronunciarse al respecto porque no se trataba de unas pruebas distintas. Además, la petición probatoria se presentó en debida forma y en el momento que correspondía, tal como lo establece el Código General del Proceso.

VI. AUTO DE TRASLADO

La Secretaría de la Subsección F de esta Corporación corrió el traslado de que trata el artículo 353 del CGP, aplicable al caso por remisión del art. 245 del CPACA, sin que las partes se manifestaran al respecto.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. FINALIDAD DEL RECURSO DE QUEJA

El art. 245 del CPACA, modificado por el artículo 65 de la Ley 2080 de 2021 estableció lo siguiente:

ARTÍCULO 65. Modifíquese el artículo 245 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 245. QUEJA. Este recurso se interpondrá ante el superior cuando no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación, para que esta se conceda, de ser procedente.

"Asimismo, cuando el recurso de apelación se conceda en un efecto diferente al señalado en la ley y cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este código.

"Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 353 del Código General del Proceso" (Destaca la Sala).

Por su parte, el art. 353 del CGP prescribió:

ARTÍCULO 353. INTERPOSICIÓN Y TRÁMITE. El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.

Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente.

El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.

Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso. (Resaltado fuera del texto original).

De esta manera, se encuentra que el recurso de queja es un medio de impugnación para reclamar ante el Superior las inconformidades que se presenten frente a la decisión de no conceder el recurso de apelación o de conceder este en un efecto que no corresponde. Así, la competencia del Ad quem se limita a resolver si de acuerdo con las inconformidades manifestadas por la parte interesada al respecto, la concesión del recurso de apelación fue debidamente negada o no, o si el efecto en que tal recurso se concedió es el que legalmente corresponde.

Ahora bien, es importante resaltar que la norma que regula la interposición y trámite de la queja establece el deber de interponer el recurso de reposición

contra el auto que rechace el recurso de apelación. No resulta viable interponer el recurso de queja directamente ante el Superior, sino que exige dar la posibilidad al A quo de revisar su decisión.

7.2. COMPETENCIA.

Le compete resolver a la Magistrada Ponente, en virtud de lo contemplado en el numeral 3° del artículo 125 del CPACA.

7.3. CASO CONCRETO

7.3.1. De la queja

Corresponde al Despacho establecer si el A quo rechazó correctamente el recurso de apelación interpuesto por la entidad contra el auto del 25 de octubre de 2022, o si, por el contrario, debe dársele el trámite correspondiente.

El artículo 243 del CPACA señala taxativamente que es apelable el auto "*que niegue el decreto o la práctica de pruebas*" y, aunque en este caso no hubo una manifestación expresa del A quo en ese sentido, lo cierto es que el hecho de omitir pronunciarse sobre una petición probatoria constituyó una negativa tácita al decreto de esas pruebas, lo cual no puede pasarse por alto porque, de lo contrario, se estarían desconociendo los derechos de defensa y debido proceso de la señora ALBA ROCÍO GÓMEZ SÁNCHEZ.

En ese sentido el Despacho considera que fue indebida la denegación de la apelación presentada por la parte actora, en el entendido de que dicha decisión sí era apelable, máxime porque también se consideró improcedente el recurso de reposición interpuesto contra esa decisión, lo cual haría la decisión del A quo inmodificable, pese a que el artículo 242 de la Ley 2080 de 2021 establece que son susceptibles de reposición todos los autos, salvo norma legal en contrario.

Asu vez, el numeral 7° del artículo 243 del CPACA, dispone que procede el recurso de apelación contra el auto que "*niegue el decreto o la práctica de pruebas*". La norma no especifica que se trate solo de las pruebas solicitadas en la demanda o en su adición.

En consecuencia, este Despacho estimará mal denegado el recurso de apelación interpuesto contra la decisión del 25 de octubre de 2022 por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones expuestas.

7.3.2. De las pruebas que no fueron decretadas por el A quo

En virtud de lo contemplado en el inciso final del artículo 353 del Código General del proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 245 del

CPACA, así como lo previsto en el numeral 4° del artículo 244 del CPACA, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, el Despacho procede a resolver de plano la apelación del auto que negó el decreto de la práctica de la prueba anteriormente mencionada.

En síntesis, la demandante afirmó que desde el momento en que entidad contestó la demanda allegó escrito solicitando pruebas adicionales con el fin de controvertir las excepciones de fondo propuestas por la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, e insistió en que las pruebas solicitadas en esa oportunidad no buscaban atacar las excepciones previas, comoquiera que la demandada no propuso ninguna.

Por su parte, el A quo consideró que la señora ALBA ROCÍO GÓMEZ SÁNCHEZ no solicitó esas pruebas en las oportunidades que establece la Ley, toda vez que existen dos momentos en los que podía solicitar pruebas, esto es, en la demanda y en la adición a la misma. Así, verificó el expediente y constató que las pruebas a las que hace referencia la parte actora no fueron mencionadas en la demanda y tampoco existió escrito de adición.

El A quo afirmó que la solicitud adicional de pruebas no fue presentada dentro del término que tenía la parte demandante para presentar adición de demanda, como para que pudiera entenderse como tal. Además, que no procede decretar pruebas para controvertir las excepciones de la demanda, en la medida en que estas habían sido resueltas a favor de la accionante.

En consecuencia, le corresponde a este Despacho establecer si la demandante presentó la solicitud adicional de pruebas en los términos que le concede la Ley para el efecto, o si, por el contrario, le asiste razón al A quo al afirmar que la solicitud fue extemporánea y que no había lugar a su decreto. Solo en caso de que la solicitud probatoria se entienda presentada en el término legal, el Despacho se pronunciará sobre la procedencia de las mismas.

El artículo 212 de la Ley 1437 de 2011 estableció lo siguiente:

ARTÍCULO 212. OPORTUNIDADES PROBATORIAS. Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvenición y su contestación; **las excepciones y la oposición a las mismas**; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada.

(...)

En segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:

(...) (Destaca el Despacho).

El H. Consejo de Estado en providencia del 16 de julio de 2020, en el radicado No. 17001-23-33-000-2013-00257-02, Consejero Ponente Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, manifestó lo siguiente con respecto a las oportunidades para solicitar pruebas en relación con el artículo antes transcrito, así:

Según esta disposición, una de las ocasiones probatorias es el traslado de las excepciones, sin embargo, esta Subsección habrá de precisar que dichos medios de pruebas son admisibles en la medida en que estén encaminadas a desvirtuar los medios exceptivos propuestos **previos o perentorios** por la demandada.

En efecto, la doctrina¹⁰ ha fijado un derrotero interpretativo respecto de la dicha oportunidad probatoria:

"Por otro lado se observa que de conformidad con el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011 en primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas -entre otras-, en las excepciones y la oposición a las mismas.

"Sin embargo, esta oportunidad probatoria no es absoluta, por cuanto si bien el legislador permite la solicitud de medios de prueba en el traslado de las excepciones, las pruebas deben ser conducentes, pertinentes y útiles para desvirtuar las excepciones propuestas por la demandada, pero no para probar los hechos de la demanda.

"En otros términos, el traslado de las excepciones no es una nueva oportunidad probatoria que tiene el demandante para demostrar los hechos de la demanda, sino una oportunidad procesal a favor de la parte actora a efectos de materializar el ejercicio del derecho constitucional de defensa en contra de las excepciones propuestas.

[...]

"Acoger una interpretación diferente, sería aceptar que el demandante para demostrar un hecho, las pruebas las puede solicitar en dos oportunidades: i) en la demanda; y, en el traslado de las excepciones, circunstancia que a todas luces es violatoria del derecho constitucional al debido proceso del demandado, quien sólo tiene una oportunidad para probar ese mismo hecho, y es en la contestación de la demanda.

"En conclusión, para que proceda el decreto de los medios de prueba en el traslado de excepciones, con fundamento en los preceptos constitucionales y doctrinales enunciados, han de concurrir los siguientes supuestos:

"a) Que el demandado proponga excepciones perentorias o previas según el caso; y,

"b) Que las pruebas que solicite el demandante tengan como finalidad desvirtuar las excepciones propuestas por el demandado; no demostrar supuestos fácticos de la demanda". (Negritas fuera del texto original).

De conformidad con lo expuesto, es dable colegir que la oportunidad probatoria de que trata el artículo 212 del CPACA se otorga para atacar excepciones previas o de mérito, para lo cual debe efectuarse un análisis de los medios exceptivos formulados en tanto que como regula la normativa, si en estricto sentido no son hechos nuevos que ataquen la pretensión, el demandante no está en la facultad de solicitar decreto de medios de prueba, toda vez que desequilibraría las oportunidades probatorias, lo que

¹⁰ Referencia de la providencia en cita "Juan Carlos Garzón Martínez en su libro «El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo, debates procesales Ley 1437 de 2011»".

ineludiblemente conlleva a la vulneración del derecho de defensa y debido proceso de la demandada.

En consecuencia, se tiene que durante el término para descorrer excepciones sí puede haber peticiones probatorias tendientes a desvirtuar las excepciones de fondo o perentorias, siempre y cuando sean conducentes, pertinentes y útiles para desvirtuar las excepciones propuestas por la demandada, pero no para probar los hechos de la demanda.

Sea lo primero aclarar que mediante el auto proferido el 4 de agosto de 2022 el A quo no resolvió las excepciones, negándolas, sino que defirió su resolución al momento de dictar sentencia. En efecto, respecto de las excepciones de legalidad del contrato de prestación de servicios, inexistencia del contrato realidad, inexistencia de las obligaciones reclamadas, cobro de lo no debido, no configuración del derecho al pago de ninguna suma de dinero ni indemnización, buena fe de la demandada, enriquecimiento sin causa, compensación e improcedencia de la extensión jurisprudencial de la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, dijo que eran argumentos de defensa y que al "*decidir de mérito el proceso quedarán de paso resueltas*".

En cuanto a la de prescripción, dijo que el proceso continuaría "*para que en la sentencia se analice si se configura o no ese fenómeno, una vez se determine si existió o no una relación laboral entre la demandante **ALBA ROCÍO GÓMEZ SÁNCHEZ** y el **DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL** y además, ante la posibilidad de estudiar posibles derechos de carácter imprescriptible*".

Así las cosas, este Despacho encuentra desvirtuado el argumento del A quo respecto de la improcedencia para pronunciarse sobre esas pruebas. Por ende, procede proferir decisión de fondo sobre cada una de las pruebas solicitadas, así:

(i) La demandante solicitó que se tenga como prueba el auto interlocutorio del 22 de abril de 2021, proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el proceso bajo radicado 11001-03-25-000-2020-00483-00, Consejero Ponente Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, mediante el cual extendió los efectos de la sentencia de unificación No.00260 de 2016 a una persona que en su criterio se encontraba en las mismas condiciones fácticas y jurídicas que la demandante. Sin embargo, esto no es una prueba que deba ser tomada en cuenta en el proceso, ya que no da cuenta de ninguno de los hechos alegados por la entidad que se pretenda desvirtuar, sino que corresponde a un caso similar que la demandante quiere que se tenga en cuenta.

Así, aunque no sea procedente su decreto, la misma puede ser tomada en cuenta por el A quo como un antecedente jurisprudencial al momento de proferir la sentencia.

(ii) En cuanto a que se decrete como prueba el documento de la prórroga del Contrato No. 7643 de 2013, el Despacho considera que resulta procedente su decreto, comoquiera que con dicha prueba ataca la excepción de **prescripción** propuesta por la entidad, en la medida de que *"la certificación aportada por la Entidad no contempla los tres meses de vigencia adicional del contrato"*, según afirma la accionante.

En este punto resulta importante aclarar que la excepción de prescripción es mixta y que por tratarse de un proceso en el que se pretende demostrar la primacía de la realidad sobre las formas para que se declare la existencia de la relación laboral, el A quo decidió resolverla en la sentencia. En ese sentido, aún resulta pertinente la prueba solicitada por la parte actora para desvirtuar dicha excepción.

(iii) Respecto del testimonio de la maestra JAZMÍN PEÑALOZA MÁSMELA, el Despacho considera que no debe ser decretado, comoquiera que examinados los argumentos expuestos por la parte interesada, se pudo establecer que con esta prueba se pretende probar los hechos de la demanda no desvirtuar las excepciones de la entidad, razón por la cual debió haber sido solicitado en las oportunidades procesales dispuestas para el efecto.

Así las cosas, el Despacho revocará parcialmente la decisión de negar las pruebas solicitadas durante el término de traslado de las excepciones y, en su lugar, ordenará al A quo decretar la prueba relacionada con el documento de la prórroga del Contrato No. 7643 de 2013, a efectos de que sea tenido en cuenta al momento de proferir sentencia, y negar las demás.

En mérito de lo anteriormente expuesto el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: ESTIMAR MAL DENEGADO el recurso de apelación interpuesto contra la decisión del 25 de octubre de 2022 por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones expuestas.

SEGUNDO: REVOCAR el auto proferido el 25 de octubre de 2022, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito de Bogotá, a través del cual no decretó las pruebas solicitadas por la parte actora en el escrito que describió el traslado de las excepciones de la demanda y, en su lugar:

(i) **TENER** como prueba el documento de la prórroga del Contrato No. 7643 de 2013 aportado por la demandante.

(ii) **NEGAR** las demás pruebas solicitadas por la parte accionante en el escrito a través del cual se pronunció sobre las excepciones formuladas por la entidad demanda.

TERCERO: Una vez notificada la presente decisión, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado No.: 11001-33-42-046-2021-00051-01
Demandante: GERARDO PRIETO MORALES
Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Despacho procederá a admitir el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte demandante contra la **sentencia del 13 de febrero de 2023**, proferida por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

En consecuencia, se dispone:

PRIMERO: ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte accionante contra la **sentencia del 13 de febrero de 2023**, proferida por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

SEGUNDO: En virtud del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021), todas las actuaciones que se deriven de esta providencia se adelantarán a través de las tecnologías de la información.

En ese sentido, **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior a través de estado electrónico, y al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la entidad. Las partes podrán enviar sus intervenciones hasta la ejecutoria del presente auto al correo electrónico de la Secretaría de la Subsección F de la Sección Segunda:

memorialessec02sftadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

TERCERO: A partir de la ejecutoria del presente auto y hasta antes de que el proceso ingrese al despacho para fallo, el Ministerio Público podrá presentar concepto, si a bien lo tiene, en virtud de lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 6º del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: Una vez cumplido lo anterior, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho para proceder según corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, en virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.



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

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Actuación: Resuelve apelación de auto
Radicación N°: 11001-33-42-046-2022-00041-01
Demandante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
Demandado: ANA OLIVA CASTRO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (en adelante UGPP) contra el auto del 28 de octubre de 2022, proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante el cual negó la solicitud de medida cautelar, recibido en el despacho de la Magistrada Ponente el 21 de julio de 2023.

I. DEL TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA¹

La UGPP, a través de apoderado judicial, presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad) contra la señora ANA OLIVA CASTRO DE ROLÓN con el fin de que se declare la nulidad de la **Resolución No. 012352 del 24 de julio de 1997**, por medio de la cual la extinta CAJANAL le reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio, "*con el 75% del promedio de lo devengado en el año anterior al retiro definitivo del servicio*".

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordene a la señora ANA OLIVA CASTRO DE ROLÓN restituir a la UGPP el valor de las mesadas pensionales percibidas "*con ocasión del reconocimiento y reliquidación de su pensión gracia a la cual no tiene derecho*", las cuales liquidó por un valor de \$104.571.149.

Pidió que las sumas adeudadas sean actualizadas en la forma como lo dispone el artículo 187 del CPACA, esto es, "*aplicando los ajustes de valor o indexación desde el momento en que se causó hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso, prorrogable hasta la fecha del pago efectivo del reajuste y la retroactividad*".

Por último pidió que la demandada sea condenada en costas y agencias en derecho.

¹¹ Archivo "01DemandaAnexos.pdf".

En la demanda el apoderado de la UGPP agregó un acápite de "**MEDIDA CAUTELAR**", en el cual solicitó que se suspenda provisionalmente la **Resolución No. 012352 del 24 de julio de 1997**, por considerar que dicho acto administrativo es violatorio de la Constitución y de la Ley, comoquiera que fue expedido con desconocimiento de los lineamientos jurisprudenciales que se han proferido sobre la materia, lo cual causa un detrimento patrimonial y un daño fiscal a la Nación.

Consideró que el perjuicio se causó porque la pensión se liquida según lo devengado en el año anterior a la adquisición del estatus pensional y no con el último año de servicios.

Enunció los requisitos generales de procedencia de la medida cautelar y concluyó que la misma resulta procedente cuando la decisión de la administración es ostensiblemente violatoria de las normas superiores. Además, en este caso se trata de una pensión gracia, por lo que no responde a un derecho adquirido porque percibe ese dinero "*sin corresponderle*".

Por último, sostuvo que los dineros reconocidos y pagados a la demandada generan un detrimento patrimonial al Estado y una afectación al erario público y al interés general.

II. DE LA PROVIDENCIA APELADA²

A través de auto del 28 de octubre de 2022, el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. negó la medida cautelar solicitada por la UGPP.

En dicha providencia, el A quo, luego de hacer un resumen del trámite surtido con la medida cautelar presentada por la UGPP, hizo algunas precisiones legales y jurisprudenciales respecto de la procedencia de la medida cautelar.

Con base en lo anterior, concluyó que no es procedente decretar la medida cautelar con fundamento en lo siguiente:

Sobre el caso en concreto, se destaca que se pretende la suspensión provisional de la Resolución No. 012352 de 24 de julio de 1997, por medio de las cuales se reliquidó la pensión de gracia reconocida a la señora Ana Oliva Castro de Rolón; sin embargo, en esta etapa del proceso, no se observa que dicho acto sea contrario a la ley. Justamente, la parte actora hace referencia a una posición interpretativa respecto a lo que se debe entender por "*último año de servicios*", expresión contenida en el Decreto 1743 de 1966.

De modo que, para arribar a la decisión correspondiente no basta con hacer un análisis entre el acto administrativo y la ley, sino que debe establecerse, de acuerdo a la jurisprudencia vigente, si es viable la reliquidación de la pensión de jubilación de la pensión gracia con base en los factores devengados en el último año de servicio anterior al retiro del servicio, o si por el contrario, solamente es posible liquidar la pensión con los factores devengados en el año anterior a la fecha de adquisición del estatus pensional (sic).

² Archivo "AutoNiegaSolicitudSuspension.pdf".

Además, explicó que no está demostrado el perjuicio irremediable que se pudiera causar en caso de que la medida no sea decretada, en cambio, si se decreta, podría afectarse el mínimo vital de la accionante "*quien es sujeto de especial protección constitucional en razón a su edad*", por cuanto tiene 92 años de edad.

Así las cosas, no encontró configurados los requisitos para que proceda el decreto de la medida cautelar, toda vez que no obran "*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*".

En consecuencia, decidió negar la medida cautelar.

III. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN

Contra la decisión anterior la UGPP interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, solicitando que se conceda la medida cautelar.

Manifestó que la pensión gracia cuenta con un régimen especial que se consagró en la Ley 114 de 1913 y que, posteriormente, fue desarrollado a través de la Ley 91 de 1989, la cual estableció los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión gracia. Citó la sentencia S-1286 del 13 de octubre de 2005, proferida por el H. Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, en la que se mencionó que no es viable la reliquidación de la pensión gracia para la fecha de retiro, comoquiera que se trata de una pensión especial, diferente a la de jubilación, la cual queda consolidada a la fecha de su causación.

Por lo anterior, aseguró que el hecho de que a la demandante se le haya reliquidado la pensión gracia con el 75% del salario devengado en el último año de servicios, vulnera el ordenamiento jurídico por cuanto la pensión gracia se causa con el promedio mensual de los salarios obtenidos en el año inmediatamente anterior a la consolidación del derecho.

Agregó que la necesidad de que se decrete la medida radica en que se debe salvaguardar los recursos del Sistema General de Pensiones y su sostenibilidad. Seguir pagando las mesadas implica un detrimento para las finanzas públicas que genera un déficit fiscal.

Aclaró que no está discutiendo el reconocimiento de la pensión gracia sino su reliquidación, razón por la cual no se afectaría el mínimo vital de la señora ANA OLIVA CASTRO DE ROLÓN, sino que su mesada se vería disminuida.

- A través de auto de 3 de febrero de 2023, el A quo decidió no reponer la decisión de negar la medida cautelar. Manifestó que el recurso de reposición

resulta improcedente por el hecho de que contra este procede el recurso de apelación.

Sostuvo que si bien existe jurisprudencia que avala la tesis planteada por la entidad, lo cierto es que no existe jurisprudencia unificada al respecto que amerite el decreto de la medida cautelar solicitada.

Insistió en que decretar la medida en esta etapa procesal podría resultar nocivo para la demandada, dado que tiene una avanzada edad y padece de varias complicaciones médicas, por lo que *"podría eventualmente limitar el acceso a ciertos bienes o servicios, como los derivados del servicio de salud, los cuales garantizan su mínimo vital, más aún, si se tiene en cuenta que dentro del expediente no se ha demostrado mala fe"*.

Por lo anterior, no repuso la decisión de negar la solicitud de suspensión del acto administrativo demandado y, en su lugar, concedió la apelación.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para resolver el presente asunto de conformidad con lo señalado en el literal h) del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, a través del cual se modificó el artículo 125 del CPACA.

4.2. PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares se encuentran reguladas en el capítulo XI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El objetivo de estas medidas es buscar una mayor eficiencia jurídica, en el entendido de hacer efectivo el derecho sustancial. La efectividad se obtiene cuando los objetos sobre los cuales recae la decisión se han conservado, o cuando el acto administrativo que no podía estar en el ordenamiento jurídico no afecta los intereses de los ciudadanos, o cuando el interés colectivo no logró ser afectado mientras estuvo en curso el proceso.

Las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y **deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda**³.

Para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

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

³ Artículo 230 CPACA.

análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

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

Sobre la medida cautelar de suspensión provisional, el H. Consejo de Estado ha señalado⁴:

En relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo el nuevo ordenamiento contencioso administrativo señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia, y que 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*". Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la "*manifiesta infracción*" hasta allí vigente y se interpretó que, "*la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud*". **Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto.** Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2°, "*[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento*".

A su vez, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante providencia del 13 de septiembre de 2012, dentro del radicado No. 11001-03-28-000-2012-00042-00, señaló:

La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1°) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2°). Además,

⁴ Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad.11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12). Sentencia del 29 de agosto del 2013.

señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: **1º)** realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y **2º)** que también pueda **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "*surgir*" - (del latín *surgere*)- significa aparecer, manifestarse, brotar.

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones "*manifiesta*" y "*confrontación directa*" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "*prima facie*", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: "*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento*", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, la misma Alta Corporación en providencia del 18 de noviembre de 2019, No. de radicado 11001-03-25-000-2019-00160-00, señaló:

El primer punto a examinar es el relacionado con la confrontación del acto administrativo con las normas superiores invocadas como violadas, lo cual, en cierta medida, pone en tela de juicio la presunción de legalidad y ejecutividad del acto administrativo. Ahora bien, a la luz del CPACA se trata de una confrontación integral o plena, sin el matiz que contemplaba el antiguo Código Contencioso Administrativo el cual autorizaba la medida cautelar si se trataba de una «*manifiesta infracción*»⁵, argumento que fue recurrente en las decisiones de aquel entonces y que sirvió de fundamento para negar la mayoría de las medidas cautelares solicitadas.
(...)

⁵ El artículo 152 del Decreto 01 de 1984, incluía el adjetivo «*manifiesta infracción*» (Referencia de la providencia en cita).

Según el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la confrontación con las normas superiores invocadas ha de entenderse como el análisis integral que debe hacer el juez, lo cual implica dilucidar, entre otros, los siguientes problemas hermenéuticos: **(i)** vigencia de las normas; **(ii)** examen de posibles juicios de constitucionalidad o de legalidad de las normas supuestamente infringidas; **(iii)** jerarquía normativa; **(iv)** posibles antinomias; **(v)** ambigüedad normativa; **(vi)** sentencias de unificación, doctrina probable, jurisprudencia sugestiva, etc.; **(vii)** integración normativa; **(viii)** criterios y postulados de interpretación; **(viii)** jerarquía de los criterios y postulados de interpretación, etc.

Adicionalmente, el artículo 229 del CPACA establece como requisito para la procedencia de la medida cautelar que la solicitud sea "debidamente sustentada". En efecto, la norma aludida establece:

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

La norma impone la obligación al demandante que, ya sea en el mismo cuerpo de la demanda o en escrito separado, exprese los motivos por los cuales se debe acceder a la medida cautelar. En tal sentido, no es suficiente para la procedencia de la medida cautelar que el interesado simplemente solicite la suspensión provisional. Por el contrario, la norma le impone la obligación de que la solicitud esté debidamente sustentada.

Así las cosas y atendiendo los requisitos que señalan los artículos citados en precedencia, deben argumentarse con un mínimo de suficiencia, claridad y pertinencia las razones por las cuales los actos demandados violan las disposiciones a las cuales debían sujetarse, vulneración que debe ponerse de presente y acreditarse, al menos con carácter sumario, ya que en la etapa inicial del proceso y sin haber allegado los elementos de prueba necesarios para sustentar la causa, debe resultar posible establecer dicha vulneración, con carácter *prima facie*.

Ello exige subsecuentemente una carga de argumentación que permita poner en evidencia la incompatibilidad entre los actos demandados y las normas a las que debían estar sujetos, teniendo en cuenta que debe tratarse de una contravención que sea posible constatar de entrada, esto es, a partir de los elementos aportados al inicio del proceso para trabar la *litis*. Dado que no hay pruebas, ni controversias, ni alegatos de conclusión, resulta así de mayor relieve el trabajo de argumentación de la parte interesada en la solicitud de la medida cautelar, para que de la misma se establezcan los criterios necesarios y suficientes para su correspondiente estudio.

De acuerdo con el análisis normativo y jurisprudencial efectuado en precedencia, es claro que el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional "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", lo que implica un deber del Juez de analizar a fondo la solicitud a partir de los elementos puestos a consideración por las partes.

Ahora bien, la UGPP, alega que la pensión gracia que fue reliquidada a la señora ANA OLIVA CASTRO DE ROLÓN desconoce la jurisprudencia que se viene aplicando sobre el tema, por cuanto se tuvieron en cuenta los factores devengados en el último año de servicios, cuando lo correcto era liquidarla conforme los factores que devengaba al momento de adquirir el derecho (estatus); en tal sentido no había lugar a la reliquidación que se efectuó a través de la **Resolución 012352 de 24 de julio de 1997**.

Revisados los documentos aportados con la demanda, se observa lo siguiente:

- Mediante la **Resolución No. 2517 del 7 de abril de 1983**⁶, CAJANAL reconoció a la demandante una pensión de jubilación gracia, teniendo como disposición aplicable la Ley 114 de 1913, en cuantía de \$8.176, efectiva a partir del 23 de enero de 1981, tomando como base de liquidación los factores salariales que la señora ANA OLIVA CASTRO DE ROLÓN devengaba al momento de la consolidación del derecho, esto es, entre el 23 de enero de 1980 y el 22 de enero de 1981.
- CAJANAL, a través de la **Resolución No. 12352 del 24 de julio de 1997**⁷, reliquidó la pensión de jubilación gracia de la demandada, incluyendo los tiempos hasta el 30 de julio de 1995 y teniendo en cuenta los factores salariales devengados en los últimos 12 meses laborados, quedando la mesada en \$225.135, efectiva a partir del 3 de agosto de 1995.

Revisado lo anterior, se observa que a la señora ANA OLIVA CASTRO DE ROLÓN le fue reliquidada su pensión con la inclusión de nuevos tiempos y con lo que devengó durante su último año de servicios, situación que no está sujeta a derecho, tal como lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en sus diversos pronunciamientos. En dicho acto administrativo se dispuso que reliquidada la pensión de jubilación, con base en las Leyes 35 de 1985 y 71 de 1988.

El Despacho advierte que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5º de su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, ha concluido que la pensión de gracia se debe reconocer y liquidar en cuantía del 75% del promedio mensual del salario devengado en el último año de causación del derecho, por cuanto dichas normas, al regular la liquidación de las pensiones oficiales, no fijaron discriminación alguna, haciendo extensiva su aplicación a la prestación.

De igual manera se ha precisado que la pensión de gracia es un derecho que se causa una vez se cumplan los requisitos previstos para ello en la Ley, y que

⁶ Fls. 171 a 173 del archivo "01DemandaAnexos.pdf".

⁷ Fls. 165 a 167 del archivo "01DemandaAnexos.pdf".

no se reconoce en virtud de las cotizaciones a la seguridad social que el docente llegue a realizar durante su servicio, razón por la cual su liquidación se efectúa con base en el promedio de salarios percibidos durante el año inmediatamente anterior a la adquisición de su *status* pensional y no del último año de servicios.

Respecto a lo anterior, por su claridad e importancia jurídica, resulta pertinente hacer referencia a lo que el H. Consejo de Estado, en sentencia del 1° de marzo de 2012, analizó⁸:

Es cierto que las pensiones especiales deben regularse por las normas aplicables a ellas, y en el caso de la pensión gracia, al tenor de la ley 114 de 1913 artículo 2°, la mesada se liquidaba atendiendo la mitad del sueldo (50%) que hubiere devengado el docente durante los dos últimos años de servicios y si hubieren sido distintos, se tenía en cuenta su promedio; sin embargo, cabe recordar que la Ley 4° de 1966, sin hacer excepción alguna a diferencia de lo que sucedió con la ley 33 de 1985, precisó en su artículo 4°:

'A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y se pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios'.

Dicha norma fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966 y allí se dijo que para liquidar la pensión se tomaría como base el 75% del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios. Es decir que se precisó a cuál promedio mensual se refería la ley 4° de 1966.

Como se ha reiterado en diferentes ocasiones, la Ley 65 de 1946 definió el salario no solo como la asignación básica fijada por la ley sino como todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios.

(...)

[A]sí, la pensión gracia (...) debe liquidarse en la forma allí señalada, esto es, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios; sin embargo, debe precisarse que a diferencia de las pensiones ordinarias, **ese último año de servicios refiere el año anterior a la adquisición o consolidación del derecho, pues es el momento a partir del cual empieza efectivamente a devengarse en tanto su carácter especial admite su compatibilidad con el salario y por ende para su percepción no es necesario el retiro definitivo del servicio**, razón por la que resulta improcedente su reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro.

En el caso de la pensión gracia el derecho se perfecciona simplemente con el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos por el legislador para su otorgamiento, constituyéndose en un derecho invariable salvo los ajustes anuales de ley, lo que impone su liquidación con base en la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho pensional, sin que resulte admisible reliquidación alguna por nuevos tiempos de servicios prestados, situación antagónica frente a la pensión ordinaria de jubilación, cuyo goce si depende de la fecha de retiro definitivo del servicio, es decir, que la persona acreedora de esta última puede consolidar su derecho y continuar laborando difiriendo su percepción a la

⁸ H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1 de marzo de 2012, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, No. De radicado 2006-05528.

fecha de retiro efectivo, en virtud de su incompatibilidad con la percepción de salarios, por lo que justamente admite que para efectos de su liquidación se observe estrictamente el último año laborado.".

Frente a lo que se entiende por salario a efectos de liquidar la pensión de gracia, tal como lo dispone la Ley 4ª de 1966 y su Decreto Reglamentario 1743 del mismo año, la misma Corporación citada, Sección Segunda, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, en sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, Exp. No. 25001-23-42-**2013-04638**-01 (3805-2014), se analizó:

Ahora bien, en lo que se refiere a la liquidación de la pensión gracia se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, que dispone:

A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

Esta Ley no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, preceptuó en el artículo 5º:

A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.

Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, **qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para obtener el 75%, que corresponde al monto final de la pensión.** La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

En torno al tema, el Decreto 1160 de 1947, en su artículo 6º (parágrafo 1º) prevé que salario es *«todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones».*

Y es que lo dispuesto en este Decreto también lo tiene previsto el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, que aunque aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, bien merece traerlo a colación por tratarse de una consagración de derechos mínimos, pues prescribe que constituye salario *«[...] todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones».*

En conclusión, el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor (En negrilla por el Despacho).

El H. Consejo de Estado en sendas providencias ha establecido cuál debe ser el IBL que debe tenerse en cuenta al momento de liquidar la pensión de gracia, entre otras, la sentencia del 6 de septiembre de 2001, proferida por la Sala de

lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, C.P. Dra, Ana Margarita Olaya Forero, Exp. 25000-23-25-000-1998-0363-01(0185-01), mediante la cual se indicó:

(...) Tratándose de esta pensión especial que se **adquiere por los servicios docentes, el último año que sirve de fundamento para su liquidación es aquel en el cual se adquirió el derecho**, por haber reunido los requisitos de edad y tiempo de servicio (...) (En negrilla por el Despacho).

En consecuencia, la Sala revocará el auto del 28 de octubre de 2022, proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a través del cual se negó el decreto de la medida cautelar y, en su lugar, se ordenará suspender los efectos de la **Resolución No. 12352 del 24 de julio de 1997** -acto administrativo censurado-. Téngase en cuenta que el hecho de que se suspendan los efectos de la mencionada resolución no implica que la accionante sea retirada de la nómina de pensionados, puesto que se le deberá seguir pagando la pensión de jubilación que le fue reconocida en Resolución No. 2517 del 7 de abril de 1983⁹, a través de la cual CAJANAL reconoció a la demanda la pensión de jubilación gracia con base en lo devengado en el último año anterior a la consolidación del derecho, con los respectivos ajustes anuales.

Por lo anterior, se exhortará a la UGPP para que verifique que la señora ANA OLIVA CASTRO DE ROLÓN esté incluida en nómina de pensionados en los términos consignados en la Resolución No. 2517 del 7 de abril de 1983, aclarando que los valores allí establecidos deberán ser actualizados a la fecha de referida inclusión.

Resulta necesario mencionar que esta decisión es provisional y no constituye prejulgamiento alguno, conforme al inciso final del artículo 229 del CPACA, teniendo en cuenta que la misma no implica que al momento de fallar se asuma una posición total o parcialmente diferente, atendiendo a lo que resulte probado en el proceso.

Así las cosas, esta Sala,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha 28 de octubre de 2022, proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., que negó la medida cautelar y, en su lugar, dispone:

PRIMERO. DECRETAR la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la **Resolución No. 12352 del 24 de julio de 1997**, mediante la cual la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL reliquidó la pensión de gracia de la señora ANA OLIVA CASTRO teniendo en cuenta el 75% del promedio de los salarios que devengó durante el último año de servicios.

⁹ Fls. 171 a 173 del archivo "01DemandaAnexos.pdf".

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN, que en el término de 30 días hábiles contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, incluya en nómina de pensionados a la demandada en los términos consignados en la Resolución No. 2517 del 7 de abril de 1983.

Se aclara que los valores reconocidos en la referida resolución por concepto de mesada pensional deberán ser actualizados a la fecha en que se efectúe la referida inclusión.

TERCERO: La suspensión provisional decretada en esta providencia tendrá efectos a partir de la fecha en que la entidad demandante ingrese en nómina el acto administrativo de reconocimiento pensional provisional, no siendo procedente dejar de cancelarle a la demandada mesada pensional alguna entre la fecha de notificación de esta providencia y la fecha de efectividad de dicho reconocimiento pensional provisional ordenado.

CUARTO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 235 del CPACA, la medida cautelar decretada podrá ser levantada o revocada, cuando se acredite alguna de las causales consagradas en dicha norma.

SEGUNDO: Ejecutoriado este auto interlocutorio, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

Firmado Electrónicamente
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

Firmado Electrónicamente
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

Firmado Electrónicamente
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida y firmada a través de las tecnologías de la información mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, modificadorio del artículo 186 del CPACA.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

Magistrada: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Actuación: Resuelve apelación de auto
Radicación N°: 11001-33-42-050-2017-00351-02
Demandante: VÍCTOR HUGO TORO GIRALDO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
UGPP

Procede el Despacho a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto del 25 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Cincuenta (50) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se decidió **no aprobar la liquidación del crédito** presentada por la parte ejecutante y, en su lugar, modificarla de acuerdo con la liquidación efectuada por la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1.1. SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

- Mediante sentencia dictada el **27 de marzo de 2019**¹ el Juzgado Cincuenta (50) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró no probada la excepción de prescripción y ordenó seguir adelante la ejecución contra la UGPP.

En ese sentido, ordenó practicar la liquidación del crédito según el procedimiento establecido en el artículo 446 del Código General del Proceso, atendiendo lo dispuesto en la parte motiva de la decisión, esto es:

1. De acuerdo con lo que ordenó la sentencia: Efectuar una nueva reliquidación de la pensión de jubilación al señor VÍCTOR HUGO TORO GIRALDO identificado con la C.C. No. 19.196.884 de Bogotá, con el 75% del salario percibido durante el último año de servicios, esto es, entre 30 de octubre de 1996 al 31 de octubre de 1997, con inclusión de todos los factores salariales percibidos en ese periodo, como son: sueldo, sobresueldo, y las doceavas (1/12) partes de las primas de vacaciones, prima de navidad, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de antigüedad, auxilio de transporte efectiva a partir del 01 de noviembre de 1997, fecha en que se retiró del servicio, pero con efectos fiscales a partir del 21 de diciembre de 2006 por prescripción trienal.

¹ Archivo "17ActaAudienciaConFallo.pdf" del expediente digital.

2. Para lo anterior deberá tenerse en cuenta la certificación de factores salariales visible en los folios 58 y 59 del expediente, que corresponden a los folios 8 y 9 del procesos ordinario o declarativo.

En este punto el Despacho observa que en la sentencia de segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, advirtió ciertas diferencias en la información que reposa en esas certificaciones. No obstante, aceptó la información allí contenida como válida, en consideración a que no había sido refutada por el apoderado de la parte demandante. En consecuencia, en esta instancia procesal dicha prueba documental goza de la misma credibilidad ya otorgada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en segunda instancia.

3. Efectuada la reliquidación en los anteriores términos, se establecerá entonces la diferencia de valores con lo reliquidado por la UGPP.

4. A las diferencia resultantes, se aplicará la indexación respectiva y la liquidación de intereses moratorios causados en los términos del artículo 177 del C.C.A., a partir de la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia sobre las diferencias resultantes y no pagadas oportunamente.

5. A las diferencias resultantes de la reliquidación en debida forma, deben descontarse los valores pagados por la UGPP según Resolución 024963 del 13 de junio de 2017, esto es, la suma de \$917.862.31 por concepto de mesadas atrasadas; \$126.459.14 de indexación (fls. 199 y 199 vto.) y \$56.502 por concepto de intereses moratorios liquidados en la Resolución SFO 000487 del 27 de marzo de 2018 por valore de \$56.502, según lo informado por el apoderado de la parte actora (fls. 206-208).

- A través de fallo del **1° de febrero de 2022**² este Tribunal - Sección Segunda - Subsección "F", decidió adicionar el numeral 1° de la parte resolutive de la sentencia en el sentido de "*declarar de oficio la configuración parcial de la excepción de pago, teniendo en cuenta los pagos parciales de la obligación efectuados en virtud de la Resolución No. 14864 de 2017 y mediante depósito judicial constituido a órdenes del Juzgado de primera instancia el 27 de septiembre de 2018*".

Así mismo, aclaró el numeral 2° de la parte resolutive de la sentencia, en el sentido de ordenar seguir adelante la ejecución con respecto a la "*reliquidación de la pensión del accionante, las diferencias pensionales, indexación e intereses moratorios que se siguen adeudando hasta la fecha de cumplimiento efectivo y total de la sentencia objeto de ejecución, en los términos que se definieron en esta providencia*".

Consideró que "*la pensión del accionante debió reliquidarse de la siguiente manera, y que la mesada asciende anualmente a los siguientes valores*":

FACTOR	1996 (2 MESES)	1997 (10 MESES)	TOTAL SALARIOS DEVENGADOS ÚLTIMO AÑO	PROPORCIÓN (1/12)
ASIGNACIÓN BÁSICA	\$434.690,00	\$2.667.700,00	\$3.102.390,00	\$258.532,50
PRIMA DE ANTIGÜEDAD	\$47.792,00	\$271.220,00	\$319.012,00	\$26.584,33

² Archivo "8_110013342050201700351011SENTENCIA20220201192514" del expediente samai.

SOBRESUELDADO	\$287.920,00	\$1.698.730,00	\$1.986.650,00	\$165.554,17
AUX. TRANSPORTE	\$28.086,00	\$172.500,00	\$200.586,00	\$16.715,50
BONIFICACIÓN POR SERVICIOS	\$0,00	\$146.946,00	\$146.946,00	\$12.245,50
PRIMA SERVICIOS	\$0,00	\$254.670,25	\$254.670,25	\$21.222,52
PRIMA VACACIONES	\$0,00	\$524.790,99	\$524.790,99	\$43.732,58
PRIMA NAVIDAD	\$79.584,37	\$478.579,67	\$558.164,04	\$46.513,67
TOTAL IBL				\$591.100,77
VALOR PENSIÓN (75%)				\$443.325,58

AÑO	% PC	VALOR MESADA	MESADA SEGÚN R. 2005/99	DIFERENCIAS CON MESADA R. 2005/99	MESADA SEGÚN R. 14864/17	DIFERENCIAS CON MESADA R. 14864/17
1997	17,68%	\$443.325,58	\$404.436,67	/	\$409.448,00	/
1998	16,70%	\$521.705,54	no info.	/	\$481.838,41	/
1999	9,23%	\$608.830,37	\$559.293,44	/	\$562.305,42	/
2000	8,75%	\$665.025,41	\$610.916,22	/	\$614.206,21	/
2001	7,65%	\$723.215,13	\$664.371,39	/	\$667.949,25	/
2002	6,99%	\$778.541,09	\$715.195,80	/	\$719.047,37	/
2003	6,49%	\$832.961,11	\$765.187,99	/	\$769.308,78	/
2004	5,50%	\$887.020,29	\$814.848,69	/	\$819.236,92	/
2005	4,85%	\$935.806,41	\$859.665,37	/	\$864.294,95	/
2006	4,48%	\$981.193,02	\$901.359,14	\$79.833,88	\$906.213,26	/
2007	5,69%	\$1.025.150,46	\$941.740,03	\$83.410,43	\$946.811,61	/
2008	7,67%	\$1.083.481,53	\$995.325,04	\$88.156,49	\$1.000.685,19	/
2009	2%	\$1.166.584,56	\$1.071.666,47	\$94.918,09	\$1.077.437,75	/
2010	3,17%	\$1.189.916,25	\$1.093.099,80	\$96.816,45	\$1.098.986,50	/
2011	3,73%	\$1.227.636,60	\$1.127.751,06	\$99.885,54	\$1.133.824,38	/
2012	2,44%	\$1.273.427,44	\$1.169.816,17	\$103.611,27	\$1.176.116,02	/
2013	1,94%	\$1.304.499,07	\$1.198.359,68	\$106.139,39	\$1.204.813,26	/
2014	3,66%	\$1.329.806,35	\$1.221.607,86	\$108.198,49	\$1.228.186,63	/
2015	6,77%	\$1.378.477,26	\$1.266.318,71	\$112.158,55	\$1.273.138,26	/
2016	5,75%	\$1.471.800,18	\$1.352.048,49	\$119.751,69	\$1.359.329,72	/
2017	4,09%	\$1.556.428,69	\$1.429.791,28	\$126.637,41	\$1.437.491,18	\$118.937,50
2018	3,18%	\$1.620.086,62	/	/	\$1.496.284,57	\$123.802,05
2019	3,80%	\$1.671.605,37	/	/	\$1.543.866,42	\$127.738,95
2020	1,61%	\$1.735.126,38	/	/	\$1.602.533,35	\$132.593,03
2021	5,62%	\$1.763.061,91	/	/	\$1.628.334,13	\$134.727,78
2022	/	\$1.862.145,99	/	/	\$1.719.846,51	\$142.299,48

Así las cosas, concluyó que la entidad sigue adeudando diferencias entre lo que ordenó pagar en la Resolución No. 14864 de 2017 y el valor que debía reconocer, lo cual tiene incidencia en el "reajuste anual de la prestación, el cálculo de las diferencias causadas mes a mes, así como de la indexación y los intereses moratorios".

En cuanto a la liquidación de los intereses moratorios puntualizó los siguientes aspectos:

- Debe establecerse el capital consolidado y el capital posterior, de tal suerte que, el **capital consolidado** se indexe mes a mes hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia y, en adelante, genere intereses moratorios hasta la fecha del pago del capital, en cambio, sobre el **capital posterior** únicamente genera intereses moratorios a medida que se va causando, desde la fecha de ejecutoria del fallo.
- Se deben efectuar los descuentos por concepto de aportes a salud sobre cada mesada.
- Descontar del capital consolidado los aportes a pensión no efectuados sobre los factores salariales incluidos en la base de liquidación de la pensión. *"De acuerdo con la Resolución 024963 del 13 de junio de 2017, el descuento asciende a \$442.081"*.
- Una vez se determine el capital consolidado y el posterior, los intereses se deben liquidar cada periodo con la tasa prevista en el artículo 884 del Código de Comercio, aplicando la fórmula del Decreto 2469 de 2015 para calcular el porcentaje al cual asciende el interés diario.
- Se debe tener en cuenta tanto el pago efectuado por la UGPP por valor de \$936.032 por concepto de capital en la nómina de julio de 2017, como los \$56.502 correspondientes al depósito judicial constituido el "27 de septiembre de 2018; a orden del Juzgado de primera instancia (...) como pago de la obligación por concepto de intereses moratorios adeudados".
- No operó la suspensión en la causación de intereses por el evento previsto en el artículo 177 del CCA.

Confirmó en lo demás la sentencia dictada en primera instancia.

1.2. DE LA PROVIDENCIA APELADA³

- Mediante **auto del 25 de julio de 2019**⁴ el Juzgado Cincuenta (50) Administrativo de Bogotá decidió no aprobar la liquidación del crédito presentada por la parte actora y, en su lugar, la modificó y la fijó en la suma de **\$42.500.825**, de conformidad con la liquidación elaborada por la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos.

Lo anterior porque consideró que, una vez examinada la liquidación efectuada por la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la misma se realizó con observancia de lo ordenado en las sentencias de primera y segunda instancia. Además, se establecieron las diferencias causadas entre los valores reliquidados y pagados por la UGPP, así como la correspondiente indexación e *"intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria hasta el mes anterior a la inclusión en nómina y los que se continúan causando hasta*

³ Archivo "24AutoModificaLiquidaciondelCreditoIntereses" del expediente digital

⁴ Fl. 42.

la actualidad (fecha de elaboración de la liquidación por parte de la Oficina de Apoyo), descontando un pago efectuado según Resolución del 27 de marzo de 2008".

1.3. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN

- El ejecutante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación⁵ contra la decisión mencionada en el ítem anterior, para que sea revocada y se tenga en cuenta la "liquidación alternativa" que aportó con el recurso.

Considera que la liquidación efectuada por la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá no cumple con los parámetros establecidos en el numeral 3° de la parte resolutive de la sentencia de segunda instancia, en cuanto a la base para liquidar.

Así mismo, aseguró que tampoco ha dado cumplimiento al numeral 5° de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia. Transcribió los numerales mencionados y resaltó que en la orden proferida por el A quo se dispuso que los valores serían ajustados conforme lo dispone el artículo 178 del Decreto 01 de 1984, mientras que en la liquidación se reajustaron los valores con la fórmula impartida por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Manifestó que de conformidad con el artículo 308 del CPACA, los procesos en curso a la época de su entrada en vigencia se siguen rigiendo por la norma anterior, es decir, el Código Contencioso Administrativo.

Así, objetó la liquidación aprobada por el A quo y planteó una nueva actualización del crédito.

1.4. DEL AUTO QUE RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y CONCEDIÓ LA APELACIÓN

- Mediante **auto del 29 de agosto de 2019**, el A quo decidió no reponer el auto a través del cual modificó la liquidación del crédito y concedió el recurso de apelación.

Argumentó que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 177 del CCA y la sentencia C-188 de 1999, proferida por la H. Corte Constitucional, en las sentencias en las que no se imponga un plazo para pagar, únicamente deben pagarse intereses moratorios a partir de la ejecutoria de los fallos.

Por ello, aseguró que para establecer el valor de los intereses moratorios resulta necesario acudir a la fórmula dada por la Superintendencia Financiera de Colombia "toda vez que los intereses moratorios equivalen a una y media veces el interés corriente certificado por esa entidad". Aclaró que con esa decisión no desconoce los artículos 176 a 178 del CCA, ni la orden impartida en la sentencia proferida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

⁵ Folios 43 a 55 del expediente.

en relación con la reliquidación pensional. Afirmó que el recurrente no explicó en el recurso de qué manera influye la utilización de la fórmula prevista por la Superintendencia Financiera de Colombia en la reliquidación de la pensión.

Manifestó que la liquidación del crédito tiene sustento fáctico y legal, por lo que la misma no resulta rebelde ni caprichosa, como lo afirmó el recurrente.

Adujo que no evidencia *"cuáles son los errores puntuales a que hace referencia el recurrente y que afirma están contenidos en la liquidación alternativa que allega con el recurso y que solicita sea aprobada"*.

Precisó que se cumplieron cada una de las etapas para efectuar la liquidación del crédito, esto es, *"se corrió traslado de la allegada por la parte actora para el pronunciamiento de la contraparte y finalmente el Despacho decidió acerca de la liquidación, disponiendo la modificación de la misma"*, por lo que considera improcedente que haciendo uso del recurso de reposición nuevamente pretenda la aprobación de otra liquidación denominada *"liquidación alternativa"*.

Además, mencionó que en la liquidación aportada con el recurso, la parte actora insistió en no establecer las diferencias entre la pensión pagada por la UGPP y la reliquidación ordenada en la sentencia, lo que lo llevó a realizar *"una liquidación desde diciembre de 2006 hasta julio de 2019, liquidando los intereses moratorios sobre el acumulado de estos valores desde el 21 de noviembre de 2015 hasta la fecha, situación que no se compadece con lo ordenado en la sentencia que dispuso seguir adelante la ejecución"*.

En consecuencia, consideró que con el recurso no se hicieron ver las presuntas falencias en las que se incurrió al efectuar la liquidación del crédito, sino que se insistió en que la liquidación se hiciera con las falencias que el A quo ya había advertido en el momento en el que decidió remitir el expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos para que se elaborara la liquidación.

Así las cosas, decidió no reponer el auto impugnado.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, en consonancia con lo señalado en el artículo 35 del CGP, y dado que con la liquidación del crédito aún no termina el proceso ejecutivo, la presente providencia que resuelve el recurso de apelación formulado contra el auto que aprobó la liquidación del crédito en el caso debe ser proferida por la Magistrada Sustanciadora.

2.2. ALCANCE DE LA ETAPA DE LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO DEL PROCESO EJECUTIVO

Al respecto el H. Consejo de Estado - Sección Segunda, Subsección "B" C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en auto del 31 de julio de 2019, en el expediente con radicación número: 25000-23-42-000-2015-06054- 02(0626-19), expuso:

v. La liquidación del crédito.

35. Una vez adquiere firmeza la providencia judicial que ordena seguir adelante con la ejecución – confirmación de la legalidad del título ejecutivo-, se debe realizar la liquidación del crédito de conformidad con el procedimiento dispuesto en el artículo 446 de la Ley 1564 de 2012. En ese sentido, la Corte Constitucional⁶, se refirió a dichas condiciones, para asegurar lo siguiente:

*"Así pues, del estudio contextual de la disposición acusada es fácil concluir que para el momento en que debe presentarse la liquidación del crédito, (i) ya se ha proferido un mandamiento de pago en el que se ha señalado la suma adeudada; (ii) **ya existe una sentencia en firme que decide en el fondo sobre la existencia de dicha obligación y el momento desde cuando se hizo exigible;** y (iii) también está plenamente establecido el monto de la deuda en la unidad monetaria en la que fue contraída dicha obligación. Así las cosas, las operaciones que restan para liquidar el crédito son la determinación del monto a pagar en moneda nacional, si es el caso, y el cálculo del valor de los intereses, que se establece a partir del tiempo transcurrido desde que la obligación se hizo exigible, **cosa que viene señalada en la sentencia,** y la tasa aplicable según los diferentes periodos, asunto que cada seis meses es determinado por la Superintendencia Financiera". (negritas por fuera del texto original).*

36. Es pues, la liquidación del crédito un acto procesal encaminado a precisar y concretar el valor de la ejecución, con la previa realización de las operaciones matemáticas que se requieran e incluyendo los distintos ítems o componentes por los cuales se libró el mandamiento y luego se ordenó seguir adelante con la ejecución – capital, intereses, costas, etc.-

37. No sobra recordar que, tanto al juez como a las partes, luego de la ejecutoria del mandamiento ejecutivo, les queda cerrada cualquier posibilidad de incluir nuevos ítems o conceptos no reconocidos previamente en la estimación para el pago. Lo anterior, encuentra sustento legal en lo preceptuado por el numeral 1º del artículo 446 del C.G.P, que en lo pertinente prevé: (Subrayas de la Sala)

*"1. **Ejecutoriado el auto que ordene seguir adelante la ejecución,** o notificada la sentencia que resuelva sobre las excepciones siempre que no sea totalmente favorable al ejecutado cualquiera de las partes podrá presentar la liquidación del crédito con especificación del capital y de los intereses causados hasta la fecha de su presentación, y si fuere el caso de la conversión a moneda nacional de aquel y de estos, **de acuerdo con lo dispuesto en el mandamiento ejecutivo,** adjuntando los documentos que la sustenten, si fueren necesarios. (negritas y resaltado por fuera del texto original)".*

38. En consecuencia, la liquidación del crédito sólo podrá incluir aquello que fue reconocido en el mandamiento ejecutivo, incluyendo las agencias y costas procesales - éstas últimas que se causan y concretan en la providencia que ordena seguir adelante con la ejecución-.

(...)

⁶ Sentencia C-814 de 2009, M.P. Jorge Pretelt Chajub.

2.3. CASO CONCRETO

Le corresponde al Despacho pronunciarse sobre la apelación del auto **del 25 de julio de 2019**⁷ proferido por el Juzgado Cincuenta (50) Administrativo de Bogotá, a través del cual decidió no aprobar la liquidación del crédito presentada por la parte actora y, en su lugar, aprobó la liquidación efectuada por la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos, en la suma de **\$42.500.825**.

Tal como se mencionó en los antecedentes, la Subsección F de esta Corporación, de la cual hace parte la Magistrada Ponente, profirió sentencia de segunda instancia el **1° de febrero de 2022** en el proceso ejecutivo. En ese sentido, el Despacho considera que debe darse aplicación al artículo 329 del Código General del Proceso que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 329. CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN DEL SUPERIOR. Decidida la apelación y devuelto el expediente al inferior, este dictará auto de obediencia a lo resuelto por el superior y en la misma providencia dispondrá lo pertinente para su cumplimiento.

Cuando se revoque una providencia apelada en el efecto devolutivo o diferido, quedará sin efectos la actuación adelantada por el inferior después de haberse concedido la apelación, en lo que dependa de aquella, sin perjuicio de lo dispuesto en los dos últimos incisos del artículo 323. El juez señalará expresamente la actuación que queda sin efecto.

Así, resulta imperioso dejar sin efectos la liquidación del crédito efectuada en primera instancia, comoquiera que su resolución dependía explícitamente de lo que se decida en la sentencia de segunda instancia. Además, cada uno de los argumentos de apelación de la liquidación del crédito fueron abordados por la decisión de segunda instancia en el proceso ejecutivo, razón por la cual modificar su contenido atentaría contra el principio de seguridad jurídica.

En ese sentido se dejará sin efectos todas las actuaciones surtidas con posterioridad a la sentencia de primera instancia, proferida el 27 de marzo de 2019 por el Juzgado Cincuenta (50) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a efectos de que se practique la liquidación del crédito según el procedimiento previsto en el artículo 446 del CGP, conforme a los parámetros establecidos en la sentencia de segunda instancia proferida por este Tribunal el 1° de febrero de 2022.

En mérito de lo anteriormente expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS las actuaciones surtidas con posterioridad a la sentencia de primera instancia proferida el **27 de marzo de 2019** por el Juzgado Cincuenta (50) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a efectos de que las partes den cumplimiento al numeral 3° de la parte resolutive de la misma en

⁷ Fl. 42.

el sentido de practicar la liquidación del crédito en los los términos expuestos en esa providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para que provea de conformidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada



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

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado No.: 11001-33-42-052-2022-00150-01
Demandante: ANA MARÍA PINZÓN CASASBUENAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL
Vinculada: FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Despacho procederá a admitir el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte actora contra la sentencia proferida el **22 de noviembre de 2022** por el Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

En consecuencia, se dispone:

PRIMERO: ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte accionante contra la sentencia proferida el **22 de noviembre de 2022** por el Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

SEGUNDO: En virtud del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021), todas las actuaciones que se deriven de esta providencia, se adelantarán a través de las tecnologías de la información.

En ese sentido, **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior a través de estado electrónico, y al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la entidad. Las partes podrán enviar sus intervenciones hasta la ejecutoria del presente auto al correo electrónico de la Secretaría de la Subsección F de la Sección Segunda:

rmemorialessec02sftadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co

TERCERO: A partir de la ejecutoria del presente auto y hasta antes de que el proceso ingrese al despacho para fallo, el Ministerio Público podrá presentar concepto, si a bien lo tiene, en virtud de lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 6º del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: Por la Secretaría de la Subsección F de la presente Corporación Judicial, **ORGANÍCESE** en formato EXCEL el índice digital del expediente y **DÉJESE** a disposición del Despacho a través del aplicativo *Microsoft Onedrive* con cada una de las actuaciones que hasta ahora se han surtido dentro del medio de control de la referencia, es decir, en la carpeta que el presente asunto debe tener en dicha plataforma.

QUINTO: Una vez cumplido lo anterior, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho para proceder según corresponda.

SEXTO: RECONOCER personería a la Dra. **CATALINA CELEMÍN CARDOSO**, quien se identifica con la C.C. No. **1.110.453.991**, y T.P. No. **201.409** del C.S. de la J., para que actúe como apoderada principal de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, en los términos establecidos en el poder conferido, obrante en el plenario¹.

Se deja constancia que se verificaron los antecedentes disciplinarios de la Dra. **CATALINA CELEMÍN CARDOSO**, con sujeción a la **Circular No. PCSJC19-18 del 9 de julio de 2019** del H. Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria, sin que se encuentre antecedente alguno, según **certificado No. 3684057**, expedido por dicha Corporación.

SÉPTIMO: RECONOCER personería jurídica a la Dra. **KAREN ELIANA RUEDA AGREDO**, quien se identifica con la C.C. No. **1.018.443.763**, y T.P. No. **260.125** del C.S. de la J., para que actúe como apoderada sustituta de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, en los términos establecidos en el poder conferido, obrante en el plenario².

Se deja constancia que se verificaron los antecedentes disciplinarios de la Dra. **KAREN ELIANA RUEDA AGREDO**, con sujeción a la circular No. PCSJC19-18 del 9 de julio de 2019 del H. Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria, sin que se encuentre antecedente alguno, según **certificado No. 3684919**, expedido por dicha Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, en virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

¹ Archivo No. 34 del expediente digital.

² Archivo No. 34 del expediente digital.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Actuación: Resuelve apelación de auto
Radicación N°: 11001-33-42-054-2023-00112-01
Demandante: WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA
Demandado: LA FIDUPREVISORA S.A.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 13 de junio de 2023, proferido por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante el cual rechazó la demanda de la referencia.

I. DEL TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

- El señor WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA, a través de apoderada, presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. (en adelante FIDUPREVISORA) para que se declare la nulidad de la **Resolución del 12 de octubre de 2021** (sin número), proferida por la Unidad de Control Interno Disciplinario de dicha entidad, y de la **Resolución No. 018 del 28 de marzo de 2022**, a través de la cual la Presidencia de la FIDUPREVISORA confirmó la decisión inicial.

A título del restablecimiento del derecho solicitó que se ordene a la FIDUPREVISORA que se abstenga de cobrar \$33.128.466 por valor de la conversión de la sanción que debe pagar el accionante como consecuencia de la sanción disciplinaria.

De igual modo pidió el pago de perjuicios morales por valor de 100 smlmv como consecuencia de la angustia, frustración y preocupación por los señalamientos "*que le tachan su hoja de vida*".

Subsidiariamente reclamó que en caso de que ya se hubiera iniciado el cobro coactivo y le fueran embargadas sus cuentas, se le reembolse dicho dinero, junto con los intereses monetarios, así como el pago de los perjuicios morales en la forma como lo dicte la jurisprudencia.

- La demanda fue radicada el 5 de diciembre de 2022 y por reparto le correspondió su conocimiento al Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito de Bogotá bajo el radicado No. **11001-33-34-003-2022-00598-00**¹.

¹ Expediente digital, archivo "014ActaindividualReparto.pdf".

Mediante auto del 23 de marzo de 2023², dicho despacho declaró su falta de competencia y lo remitió a los Juzgados Administrativos de Bogotá adscritos a la Sección Segunda, por considerar que se trata de una controversia de carácter laboral.

- La decisión anterior fue comunicada a la parte actora a los siguientes correos electrónicos: anybarajas_1@hotmail.com, wmarinoa@hotmail.com y barajasochojuanpablo@gmail.com, esto es, los mismos correos electrónicos que fueron informados en la demanda para efectos de notificación.

- El proceso correspondió por reparto al Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá³, perteneciente a la Sección Segunda, bajo el radicado No. **11001-33-42-054-2023-00112-00**.

- Mediante auto del 3 de mayo de 2023⁴ el A quo inadmitió la demanda presentada por el señor WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA contra la FIDUPREVISORA al considerar lo siguiente:

[E]xiste una inconsistencia en relación con la fecha de radicación de la conciliación extrajudicial, dado que en la constancia obrante en la unidad documental 09. Anexos.pdf se indica que la solicitud de conciliación se radicó el 12 de octubre y, en el encabezado del acta de audiencia vista en la unidad documental 10. Anexos.pdf se señala como fecha de radicación el 6 de octubre de 2022.

Por lo anterior, considero indispensable que el actor acreditara la fecha exacta en la que presentó la solicitud de conciliación extrajudicial a efectos de verificar lo señalado en los artículos 138 y 164 numeral 2, literal d) del CPACA. Para el efecto le concedió 10 días, con el fin de que allegara la constancia del recibido de la radicación de la solicitud de conciliación.

- La decisión anterior fue comunicada a la parte demandante a través de correo electrónico enviado a la dirección anybarajas_1@hotmail.com el 4 de mayo a las 8 am, en la que se le informó que la providencia se notificaba por estado de ese mismo día, y que podía encontrarla en el micrositio web del Juzgado en la página de la Rama Judicial, para lo cual anexó el link de consulta⁵.

- Durante el término concedido por el A quo, la parte actora guardó silencio.

II. DE LA PROVIDENCIA APELADA⁶

El juez de primera instancia, mediante auto del 13 de junio de 2023, sostuvo que en vista de que la parte actora no corrigió los defectos señalados en el auto del 3 de mayo de 2023, a través del cual se inadmitió la demanda, debía dar

² Expediente digital, archivo "016AutoRemiteSeccionSeunda.pdf".

³ Expediente digital, archivo "019Acta RepartoJuzgado54AdministrativoBogota.pdf".

⁴ Expediente digital - archivo "023Auto20230503-inadmite.pdf".

⁵ Según consta en información remitida a esta Corporación por el Juzgado 54 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, la cual obra en el proceso.

⁶ Expediente digital - archivo "025Auto20230613Rechaza.pdf".

aplicación a lo dispuesto en el artículo 169 del CPACA, esto es, rechazarla por no haberla corregido en la oportunidad legalmente establecida.

III. DEL RECURSO DE APELACIÓN⁷

Contra la decisión anterior el demandante interpuso recurso de apelación, solicitando que sea revocada y se disponga la admisión de la demanda.

Manifestó que la providencia del 3 de mayo de 2023 no fue notificada con la rigurosidad que requería, por ser el primer pronunciamiento del despacho. En ese sentido considera que debió ser notificada conforme lo ordena el artículo 205 del CPACA.

Hizo alusión al hecho de que el expediente inicialmente fue repartido al Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito de Bogotá, pero fue remitido por competencia a la Sección Segunda y que dicha providencia sí fue notificada a su buzón electrónico, por lo que sí tenía conocimiento de que el medio de control sería tramitado por dicha Sección, sin embargo, no sabía que el radicado iba a cambiar y asumió que este iba a variar solo en los últimos dos dígitos y no con un nuevo reparto.

En su criterio, resulta incongruente que la primera providencia dictada por el Despacho no haya sido notificada de acuerdo con lo previsto en el artículo 205 del CPACA y que, por el contrario, la haya notificado por el buzón de notificaciones, dado que el proceso había sido remitido por competencia y *"la poca información que se le puede realizar a un expediente digital, dado que desde el derogado decreto 806 de 2020 la administración de justicia se maneja de manera virtual"*.

Insistió en que existe una particularidad en este proceso, dada la remisión por competencia, ya que la apoderada no contaba con un nuevo reparto que le permitiera hacer el seguimiento al expediente, por lo que en virtud del principio de acceso a la administración de justicia, considera que debió garantizarse la plena notificación de la providencia dictada por el Despacho de primera instancia.

Aunado a lo anterior, aseguró que el motivo por el cual la demanda fue inadmitida no obedece a una verdadera causal de inadmisión de las dispuestas en el artículo 170 del CPACA, pues el acta de conciliación extrajudicial es clara respecto de la fecha en la que se radicó la solicitud de conciliación, esto es, el 6 de octubre de 2022, *"y a su vez especifica que la misma fue repartida el 13 de octubre de 2022"*.

En ese sentido considera que esa no era una exigencia que daba lugar a la inadmisión. Además, si el Despacho quería aclarar esa situación debió requerir

⁷ Expediente digital - archivo "027RepyApelAutoRechaza(1).pdf".

a la entidad para el efecto, pues la apoderada "no podía realizar dicha carga procesal".

Aportó con el recurso la copia del auto del 14 de octubre de 2022, a través de la cual la Procuraduría 11Judicial I para asuntos Administrativos admitió la solicitud de conciliación.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. DEL RECHAZO DE LA DEMANDA POR FALTA DE SUBSANACIÓN

Toda demanda presentada ante esta Jurisdicción debe dirigirse al Juez o Tribunal competente y contener los requisitos que señalan los artículos 161, 162, 166, y concordantes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, pues, de no contenerlos, se procede a su inadmisión de conformidad con el artículo 170 ibídem, el cual dispone:

ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

Ahora, el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Código Contencioso Administrativo-CPACA, señala:

ARTÍCULO 169: RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

2. Quando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

(...). (Resaltado de la Sala)

El H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta, Consejero Ponente Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas en providencia del 9 de febrero de 2017, expediente N°: 41001233300020140038401 (21647), con respecto a la inadmisión por falta de subsanación y posterior rechazo de la demanda, manifestó lo siguiente:

Conviene recordar que las cargas procesales son actos o actividades del fuero de las partes, de cuya inobservancia se pueden derivar consecuencias desfavorables, de tal forma que el incumplimiento solo tiene vocación de afectar a la parte interesada. Al respecto, la Corte Constitucional dijo: "*las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso*"⁸.

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha dicho: "*las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo*

⁸ Sentencia C-279 de 2013. (Referencia del fallo en cita)

coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables”⁹.

De acuerdo con lo anterior, se reitera, **la omisión frente al requerimiento de subsanar la demanda, al ser una carga procesal, genera el rechazo de la demanda y la terminación anormal del proceso, dada la inactividad del demandante.** Debe decirse que **si la parte actora estaba en desacuerdo con la inadmisión de la demanda, lo procedente era que interpusiera recurso de reposición, de conformidad con el artículo 170 del CPACA, pero no lo hizo.** (Resaltado fuera del texto)

Precisamente vale la pena resaltar que el Alto Tribunal también ha manifestado que cualquier desacuerdo que la parte actora tenga con la decisión de inadmisión debe manifestarlo a través del recurso de reposición, ya que una vez ejecutoriado el auto inadmisorio de la demanda solo le corresponde cumplir con los requerimientos exigidos por el Despacho, so pena del rechazo.

Así lo manifestó en la sentencia del 8 de octubre de 2020, C.P. Dr. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, en el proceso No. 25000-23-41-000-2017-01660-01:

16. Ahora bien, es importante resaltar que, el a quo rechazó la demanda por no haberse corregido conforme a lo ordenado en el auto inadmisorio de la misma de fecha 16 de noviembre de 2017, en el sentido de aportar las constancias de comunicación, notificación, publicación o ejecución de los actos demandados. Dichas constancias constituyen un requisito *sine qua non* para realizar el conteo de la caducidad del medio de control.

17. La Sala pone de presente que la parte actora en el recurso de apelación, manifiesta que, al no haber sido notificada de dichas decisiones, se encuentra en imposibilidad de aportar tales constancias y, por ende, se debe invertir la prueba de la carga y trasladarla a la entidad demandada, la que debe demostrar la debida notificación de los actos administrativos demandados, al momento de contestar la demanda y allegar al expediente los respectivos antecedentes administrativos.

18. Así las cosas, para la Sala no cabe duda que los argumentos del recurrente están encaminados a controvertir la decisión de inadmisión de la demanda, lo que, en esta etapa procesal no es procedente, a la luz del artículo 170 del CPACA, norma que dispone:

“[...] Artículo 170. Inadmisión de la demanda. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda [...]”. (Negrilla fuera de texto).

19. Significa lo anterior que, **si la demandante no estaba de acuerdo con la decisión de inadmisión contenida en el auto de 16 de noviembre de 2017, debió interponer el respectivo recurso de reposición en contra de tal providencia; sin embargo, no lo hizo, lo que conlleva a que se configuró un incumplimiento a lo allí ordenado.** Así lo ha señalado esta Sección en reiterada jurisprudencia, en los siguientes términos:

“[...] Así las cosas, la Sala advierte que si la actora no estaba de acuerdo con lo ordenado en el auto inadmisorio debió interponer el recurso de reposición contra este, el cual era procedente de

⁹ Auto del 31 de marzo de 2009, expediente 1100131030271996-09203-01 (Referencia del fallo en cita)

conformidad con el artículo 170 del CPACA y, en todo caso, si estimaba pertinente corregir algunos de los yerros que fueron advertidos en dicha providencia, debía hacerlo dentro del término que le fue concedido para tal efecto, pues en uno u otro caso, la apelación contra el auto de rechazó no es procedente para sanear su inactividad. En ese orden de ideas, la Sala advierte que, pese a que en el auto de inadmisión fueron advertidos los yerros de las pretensiones de nulidad de la demanda, la accionante no recurrió esta providencia, **sino que esperó hasta que la misma fuera rechazada para controvertir las órdenes contenidas en aquél, situación que, a juicio de esta Sala, no es procedente, pues la oportunidad procesal para ello, como ya se indicó, era a través del recurso de reposición. Para la Sala, en procesos como el de la referencia, cuando el demandante no interpone recurso de reposición contra el auto que inadmite la demanda, debe cumplir lo ordenado en el mismo, dentro del término establecido para tal efecto, so pena de su rechazo, como lo dispone el numeral 2 del artículo 169 del CPACA, como ocurrió en el presente caso. Así las cosas, la Sala confirmará el auto recurrido por medio del cual se rechazó la demanda [...] ¹⁰** (Negrilla fuera de texto).

Lo anterior, fue reiterado por dicha Corporación en providencia del 25 de noviembre de 2021, C.P. Dr. CARMELO PERDOMO CUÉTER, radicado No. 73001-23-33-000-2019-00041-02(0346-21), así:

Dicha normativa faculta al juez, quien goza de autonomía e independencia a la hora de adoptar decisiones [De hecho, la Corte Constitucional en sentencia de 11 de julio de 2013, expediente T-3.813.492, señala que "[...] los jueces gozan de autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones y 'en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley'. Sin embargo, es ampliamente aceptado que los jueces, más allá de llevar a cabo una aplicación mecánica de la ley, realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la disposición jurídica aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan [...]"].], para ejercer control de legalidad y saneamiento sobre el escrito introductorio, de tal suerte que previa verificación de los presupuestos legales para su admisión, este determinará si hay lugar a continuar con el trámite o solicitar de la parte actora corregir ciertas inconsistencias según las directrices impartidas, so pena de ser rechazada conforme al citado artículo 170 del CPACA, esto para efectos de evitar nulidades posteriores y fallos inhibitorios [En este sentido, se pronunció el tratadista Esteban Mora Caicedo en su libro "Derecho Administrativo y Procesal Administrativo Teórico-Práctico", decimotercera edición, Bogotá, 2021. página 477.].

Asimismo, la anterior disposición prevé que contra el auto que inadmite la demanda procede el recurso de reposición ["ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, 2 de abril de 2020, Radicación número: 63001-23-33-000-2019-00190-01, Actor: Inversiones y Construcciones Top Flight S.A.S., Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ. VER TAMBIÉN: providencias de 19 de septiembre de 2019, Radicación 25000-23-36-000-2016-01752-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; 26 de septiembre de 2019, Radicación 05001-23-31-000-2012-00882-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; 1 de noviembre de 2019, Radicación 15001-23-33-000-2019-00152-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; 12 de diciembre de 2019, Radicación 25000-23-41-000-2018-01172-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; 20 de febrero de 2020, Radicación 11001-03-24-000-2019-00309-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, 28 de febrero de 2020, Radicación 63001-23-33-000-2019-00197-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; 28 de febrero de 2020, Radicación 63001-23-33-000-2019-00198-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 28 de febrero de 2020, Radicación 63001-23-33-000-2019-00208-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; y 28 de febrero de 2020, Radicación 63001-33-33-000-2019-00209-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

DEMANDA. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición [...]" .], momento en el cual la parte actora puede expresar sus motivos de inconformidad, empero, **si el juez mantiene incólume su postura, esta se torna obligatoria y debe realizarse la subsanación requerida, pues, tal como se precisó, no acatar la orden impartida por el juez acarrea el consecuente rechazo del medio de control.**

4.2. DE LA OPORTUNIDAD PARA DEMANDAR A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El artículo 164 del CPACA dispone que:

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

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

(...)

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

(...) (Destaca la Sala).

Quiere decir lo anterior que le corresponde a la parte interesada ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término establecido en la ley, esto es, 4 meses, so pena de que el transcurso del tiempo impida que esta se ejerza más adelante.

El H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en providencia del 15 de octubre de 2020, en el proceso No. 25000-23-42-000-2018-02581-01 (4768-19), reiteró que el fenómeno de la caducidad limita el ejercicio de las acciones judiciales con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica y, con ello, evitar que en las entidades se genere una incertidumbre ante eventuales revocatorias de sus actos en cualquier tiempo.

4.3. DE LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO DE INADMISIÓN

El artículo 201 del CPACA establece lo siguiente:

ARTÍCULO 201. NOTIFICACIONES POR ESTADO. Los autos no sujetos al requisito de la notificación personal se notificarán por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del Secretario. La inserción en el estado se hará el día siguiente al de la fecha del auto y en ella ha de constar:

1. La identificación del proceso.
2. Los nombres del demandante y el demandado.
3. La fecha del auto y el cuaderno en que se halla.

4. La fecha del estado y la firma del Secretario.

El estado se insertará en los medios informáticos de la Rama Judicial y permanecerá allí en calidad de medio notificador durante el respectivo día.

Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

De los estados que hayan sido fijados electrónicamente se conservará un archivo disponible para la consulta permanente en línea por cualquier interesado, por el término mínimo de diez (10) años.

Cada juzgado dispondrá del número suficiente de equipos electrónicos al acceso del público para la consulta de los estados.

Por su parte el artículo 205 ídem, prevé:

ARTÍCULO 205. NOTIFICACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas:

1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje.

2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.

De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

Al respecto, vale la pena citar el auto del 14 de noviembre de 2019, por medio del cual el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ se refirió a la notificación de que trata el artículo 201 del CPACA antes citado, así:

Lo anterior indica que **los autos que no deban ser notificados de manera personal se pondrán en conocimiento de las partes por estado, el cual deberá incluir información relevante del proceso, y se insertará en los medios informáticos de la Rama Judicial donde permanecerá por el término de un día, en calidad de medio notificador.**

Agrega la norma que una vez notificada la providencia, el secretario enviará un mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.

Sobre esta obligación, aclara la Sala que dicha actuación se hace con el fin de informar o advertir a las partes que se profirió una providencia la cual se notificó por estado sin que se entienda como medio de notificación, es decir, es un simple acto de comunicación; por tal razón, el mensaje enviado a través de correo electrónico, debe hacerse el mismo día en que se practica la notificación por estado, pues de hacerlo con posterioridad, daría lugar a confusión ya que los destinatarios podrían tomarlo como forma de notificación, tal como sucedió en el presente asunto.

De igual modo, la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en providencia del 18 de marzo de 2021, en el radicado No. 25000-23-41-000-2019-00142-01, Consejero Ponente Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, respecto a la notificación del auto inadmisorio de la demanda dispuso lo siguiente:

De conformidad con las normas citadas supra, esta Sala considera que: i) **los autos proferidos por fuera de audiencia que no deban notificarse personalmente se notifican por estado, entre los cuales se encuentra el auto que inadmite la demanda;** ii) esta notificación se realiza con la anotación en el estado electrónico y enviando un mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección electrónica; iii) el término concedido en una providencia corre a partir del día siguiente al de su notificación; iv) notificado y ejecutoriado el auto que inadmite la demanda, la parte demandante está obligada a darle cumplimiento, so pena de rechazo de la demanda (Destaca la Sala).

4.4. CASO CONCRETO

Le corresponde a la Sala decidir si acertó el A quo al rechazar la demanda por falta de subsanación del auto de inadmisión proferido el 3 de mayo de 2023.

En criterio de la demandante **(i)** la falta de subsanación se debió a que el auto de inadmisión no fue debidamente notificado en la forma como lo dispone el artículo 205 del CPACA, **(ii)** el hecho de que el expediente haya sido cambiado de radicado y que no se tuviera conocimiento del número que le correspondió en la Sección Segunda, hizo que no pudiera hacer el correspondiente seguimiento al expediente digital y **(iii)** en todo caso, no había fundamento para inadmitir la demanda porque en los documentos se podía verificar que la solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 6 de octubre de 2022 y si existía duda al respecto el Juez debió oficiar directamente a la Procuraduría correspondiente y no imponer esta carga procesal al actor.

Una vez examinados los documentos que obran en el expediente, se pudo determinar que la notificación del auto inadmisorio se realizó en debida forma, esto es, conforme lo establece el artículo 201 del CPACA, por tratarse de una decisión que no requería ser notificada al demandante en forma personal sino por estado, tal como lo establece el artículo 198 del CPACA.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el día 4 de mayo de 2023 el Juzgado 54 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá le comunicó a la apoderada del demandante, a través del correo electrónico anybarajas_1@hotmail.com que debía consultar el estado por cuanto debía notificarse por estado de una decisión; para ello le habilitó un link que la dirigía al micrositio web de la página de la Rama Judicial en el que aparecía el listado de los procesos a notificar "**Estado No. 17 de 4 de mayo de 2023**" y en el cual, una vez verificado por la Sala, aparece lo siguiente:

No.	Clase de proceso	de	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Fecha de auto
11001334205	NULIDAD	Y	WILLIAM AMILIO	FIDUCIARIA LA	AUTO	03/05/2023

4202300112	RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	MARIÑO ARIZA	PREVISORA E.S.- FIDUPREVISOR A S.A.	INADMITE DEMANDA	
------------	------------------------------	--------------	-------------------------------------	------------------	--

Además, también hay un link denominado "AUTOS" en el que la apoderada podía tener acceso a la providencia.

En ese sentido, no es válido el argumento en torno a que no se garantizó la notificación electrónica que dispone el artículo 205 del CPACA.

Se reitera que en los términos del artículo 198 del CPACA, el auto que inadmite la demanda no debe ser notificado en forma personal sino por estado. Además, el cambio de radicado en nada afecta la notificación de la providencia, comoquiera que en el correo electrónico que fue recibido por la parte demandante no solo aparecía el número del radicado, sino que también figuraba el nombre de su poderdante. Por lo tanto no se considera que se hubiese incurrido en falencia alguna en la notificación del acto.

Por lo anterior, el actor debió corregir los defectos anotados por el A quo o, en su defecto, interponer el recurso de apelación contra el auto de inadmisión, si consideraba que no debía imponérsele esa carga procesal.

Ahora bien, el actor manifiesta que no había lugar a la inadmisión de la demanda comoquiera que en el acta de conciliación expedida por la Procuraduría 11 Judicial I para Asuntos Administrativos se puede verificar que la solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 6 de octubre de 2022 y que en caso de existir duda debió requerirse a esa autoridad para que certificara.

Al respecto la Sala considera que el A quo estaba facultado para inadmitir la demanda con el fin de establecer la fecha de la radicación de la solicitud de conciliación prejudicial, con la cual verificaría la caducidad del medio de control. Ello, por cuanto en el anexo 09 de la demanda sí existen dos fechas diferentes en relación con la radicación de la solicitud, de un lado, en el encabezado dice que se radicó el 6 de octubre de 2022, y del otro, en el resumen de la actuación se hace alusión a que la solicitud se presentó el día 12 del mismo mes y año.

Lo anterior resultaba trascendental, toda vez que el acto administrativo demandado se notificó el 7 de junio de 2022, tal como consta en el archivo "003PRUEBAS.pdf" del expediente digital, razón por la cual estaría en término para radicar la demanda si la solicitud de conciliación la radicó el día 6, pero extemporánea si se radicó el día 12, ambos de octubre de 2023.

Así las cosas, era deber de la parte actora, habiendo sido notificada en debida forma, corregir la demanda en la forma como fue solicitada por el A quo, esto es, allegando la constancia de radicación de la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría correspondiente, o en su defecto, interponer recurso de reposición contra el auto inadmisorio.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión de rechazar la demanda por falta de subsanación.

Así las cosas, esta Sala,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 13 de junio de 2023 por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a través de la cual rechazó la demanda.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para que provea de conformidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

Firmado Electrónicamente
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

Firmado Electrónicamente
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

Firmado Electrónicamente
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

MAGISTRADO PONENTE: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Bogotá D.C., tres (3) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Actuación: Rechaza Demanda
Acción: Nulidad y Restablecimiento
Radicado N°: 25307-33-33-002-2022-00125-01
Demandante: BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO
Demandado: COLPENSIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 24 de abril de 2022, proferido por el Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito de Girardot, mediante el cual rechazó la demanda de la referencia por no haber sido corregida dentro de la oportunidad legalmente establecida.

I. ANTECEDENTES

- La señora BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, a través de apoderado, interpuso medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra COLPENSIONES solicitando el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge del causante SENÉN GARZÓN SUÁREZ, prestación a reconocer desde el 23 de septiembre de 2016, en proporción del 50%, junto con los intereses moratorios y/o indexación.

Lo anterior porque considera que la sociedad conyugal que estructuró con esa persona "**no ha perdido efectos patrimoniales, y/o, abandono sin justa causa del hogar por parte del señor SENEN GARZÓN SUÁREZ**".

Adicionalmente, pidió que se "*decrete en mi favor en proporción al 50%, es independiente de la cuota de alimentos que en la eurtmia indicada en el numeral 3º, parte resolutive de la sentencia del 18 de marzo de 1999, (16.5%), fue ordenada por parte del Juzgado Veintiuno de Familia de Santa Fé de Bogotá*" (sic).

- La demanda le correspondió al Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito de Bogotá¹, el cual mediante el auto del 20 de mayo de 2022² la remitió

¹ Archivo "002 ActaReparto.pdf".

² Archivo "027_ED_025AUTOREMITECOMPET.pdf"

a los Juzgados Administrativos Orales del Circuito Judicial de Girardot (Cundinamarca) - REPARTO-.

- El Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito de Girardot asumió el conocimiento del asunto y mediante auto del 21 de junio de 2022 inadmitió la demanda para que fuera subsanada así:

(i) Identificar "con certeza" los actos administrativos demandados. Para ello le explicó que debían ser las decisiones de la administración que decidieran directa o indirectamente la actuación materia del litigio o hicieran imposible continuarlo, aclarando que una vez identificados los actos susceptibles de ser demandados le correspondía acreditar frente a ellos el agotamiento del recurso obligatorio de que trata el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, "*debiendo ajustar la pretensión de nulidad formulada en el escrito de demanda*".

(ii) Ajustar el acápite de hechos de la demanda para que mencionara únicamente aquellos que sirven de fundamento a las pretensiones, evitando emitir apreciaciones subjetivas y aspectos que deban ir consignados en otros acápites.

(iii) Integrar la demanda corregida en un solo escrito.

(iv) Aportar poder "*en el cual se advierta de manera determinada, correcta y clara el asunto para el cual se confiere el mandato especial*".

(v) Indicar la Dirección de notificación de la señora Ofeliz Ariza.

- El apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición contra el auto inadmisorio, manifestando que no es cierto que el único tema objeto de la demanda sea la pensión de sobrevivientes, comoquiera que además pretende la nulidad de otros actos administrativos relacionados con: **(i)** "*el derecho de alimentos que fue reconocido a mi poderdante por el Juzgado 21 de Familia del Circuito de Bogotá*", **(ii)** "**fraude en el reconocimiento de la sustitución pensional**" y **(iii)** la "*firmeza de cosa juzgada*" de decisiones que reconocieron el derecho de la demandante.

En ese sentido, habiendo diversidad de actos administrativos contentivos de materia laboral, consideró que si el A quo afirmaba no ser competente para conocer todo el asunto, sino solo lo atinente a la pensión de sobreviviente, debía apartarse del conocimiento de la presente demanda, puesto que los temas mencionados deben ser objeto de pronunciamiento en la sentencia que dirima el presente asunto. Expuso:

Así las cosas, tal como lo puntualizo el citado despacho judicial en auto del 20 de mayo de 2022, en el numeral 3º, parte resolutive, viable resulta que es despacho judicial se aparte del conocimiento, pues las razones de hecho y de derecho conllevan a tipificar el conflicto negativo de competencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues como lo advertí en

precedencia, en el presente caso estamos frente a diversidad de acto administrativos contentivos de materia laboral (que no aflora en la demanda), derecho pensional, fraude y valoración indebida de las pruebas por parte de Colpensiones y cuota alimentaria señalada mediante sentencia judicial, temas que han de ser objeto de pronunciamiento en la sentencia que dirima este asunto (sic).

- En escrito separado aclaró el recurso expresando que en virtud del principio de justicia rogada que rige en esta jurisdicción se hace necesario lo siguiente:

[A]l momento de decidir sobre la admisión de la demanda, imperioso le resulta al juzgado determinar y ponderar cómo en la demanda, si además del tema de la sustitución pensional, al cual se refieren algunos de los actos administrativos acusados en nulidad, dichos actos abordan otros temas centrales como el de los alimentos reconocidos mediante sentencia judicial en firme, derecho reconocido a mi poderdante por el juzgado 21 de Familia del Circuito de Bogotá en sentencia del 18 de marzo de 1999, fraude en el reconocimiento de la sustitución pensional, falsa motivación de Colpensiones en la expedición de algunas de sus resoluciones o decisiones; firmeza de cosa juzgada y Seguridad social en salud.

2.2. Al revisar la demanda y el contenido de los actos administrativos allí relacionados se verá que el contenido de los mismos no solo afecta la **pensión de sobreviviente** de mi poderdante y con toda certeza se hace alusión a otros derechos sobre los que curiosamente ese despacho judicial no hace mención en el auto inadmisorio, así:

2.1. **Vulneración de los alimentos reconocidos mediante sentencia judicial en firme**, que fue reconocido a mi poderdante por el juzgado 21 de Familia del Circuito de Bogotá en sentencia del 18 de marzo de 1999, desconocido en los actos administrativos, porque no obstante el derecho de petición elevado por mi poderdante, según radicado No. 2016-13681951 del 24 de noviembre de 2016 para que las mesadas alimentarias se continuarán depositando ante el Banco Agrario a ordenes de dicho despacho judicial, a COLPENSIONES no le mereció pronunciamiento alguno.

2.2. **Fraude en el reconocimiento de la sustitución pensional** (ver resolución SUB-27089 del 29 de enero de 2020 y auto 1259 del 13 de agosto de 2019) por medio de los cuales de manera irregular se ordenó por Colpensiones, remitir el expediente a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue los delitos de fraude procesal, estafa y falsedad en documento y se advierte que contra dicho acto administrativo no procedía recurso alguno razón por la cual quedada por concluido la vía gubernativa.

2.3. **Falsa motivación de Colpensiones** en la expedición de algunas de sus resoluciones o decisiones, tema que será objeto de análisis por el suscrito en el ítem de los fundamentos de hecho en la demanda integrada.

2.4. **Firmeza de cosa juzgada**, porque por Colpensiones de manera grosera se desconoció el contenido de la sentencia del 18 de marzo de 1999, proferida por el juzgado 21 de Familia del Circuito de Bogotá.

2.5. **Seguridad social en salud**, porque al haberle negado el derecho a la sustitución pensional, mi procurada no siguió siendo atendida por la EPS que le venía prestaba dicho servicio, a cargo del reconocimiento de sustitución pensional que le fue suspendido en forma definitiva por Colpensiones (sic).

- El A quo, a través de auto del 17 de enero de 2023³, resolvió confirmar la decisión de inadmitir la demanda. Afirmó que en el numeral primero del auto recurrido únicamente se pidió a la parte actora que identifique los actos administrativos definitivos, esto es, los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación. Ello, por cuanto la parte actora mencionó una pluralidad de actos, sin identificar cuáles dieron por terminada una actuación administrativa relacionada con la pensión de sobrevivientes.

No estuvo de acuerdo y calificó como "*extraña e incongruente*" la argumentación relacionada con una eventual ausencia de competencia por parte de ese Despacho para tramitar el asunto.

- Contra la decisión anterior la parte actora interpuso recurso de reposición⁴ esencialmente para que se aclarara lo relacionado con el argumento de la falta de competencia, sin embargo, este fue rechazado por improcedente⁵, comoquiera que según lo establece el artículo 243A de la Ley 1437 de 2011, las providencias que decidan recursos de reposición no son susceptibles de recurso.

- La parte actora allegó escrito de subsanación de la demanda en el que solicitó las siguientes pretensiones:

1°. Que se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos⁶:

1.1 De la **Resolución No. GNR-357598 del 26 de noviembre de 2016**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" reconoció y ordenó el pago de una sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor SENEN GARZON SUAREZ, en favor de OFELINA ARIZA, en calidad de compañera permanente y de BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, en calidad de cónyuge supérstite.

1.2. De la **Resolución No. GNR-42991 del 8 de febrero de 2017**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" al resolver un recurso de reposición interpuesto por mi poderdante, revocó el anterior acto administrativo.

1.3. De la **Resolución No. SUB-282759, del 15 de octubre de 2019**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y ordenó a acrecer el porcentaje de la pensión de sobrevivientes a la señora OFELINA ARIZA, en proporción al 100%.

1.4. De la **Resolución No. SUB-300911, del 30 de octubre de 2019**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" ordenó a BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, reintegrar a COLPENSIONES, la suma de \$594.770, por

³ Archivo "034 011nr22125ColpensionesReposicion.pdf".

⁴ Archivo "035 RecursoReposicion.pdf".

⁵ Archivo "037 283nr22125ColpensionesRechazaReposicion.pdf".

⁶ Archivo "034_ED_032SUBSANACIONDEMAN.pdf".

concepto de aportes a la salud correspondiente a las mesadas del 1º de octubre de 2016, al 30 de junio de 2017.

1.5. De la **Resolución No. SUB-333180, del 5 de diciembre de 2019**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", confirmó en todas sus partes la resolución No. SUB - 282759 del 15 de octubre de 2019.

1.6. De la **Resolución No. SUB-27089, del 29 de enero de 2020**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", revocó la resolución 300911 del 30 de octubre de 2019, a fin de dar inicio a la acción de lesividad e informó que el valor cobrado a BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, correspondientes a los aportes en salud girados con ocasión de la pensión de sobrevivientes asciende a la suma de \$594.770.

1.7. De la **Resolución No. DPE-3597 del del 2 de marzo de 2020**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" parcialmente la resolución No. GNR 357598, del 26 de noviembre 2016 conformada mediante resolución GNR 42991 del 8 de febrero de 2017.

1.8 De la **Resolución No. DPE-3706 del del 4 de marzo de 2020**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" confirmó en todas sus partes la resolución No. SUB27089, del 29 de enero de 2020.

1.9. De la **Resolución No. DPE-3706 del del 4 de marzo de 2020**, por medio de la cual el DIRECTOR DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES " confirmó en todas sus partes la resolución No. SUB27089, del 29 de enero de 2020.

1.10. **SUB-333180 del 5 de diciembre de 2019**. por medio de la cual COLPENSIONES confirmó todas y cada una de sus partes la resolución SUB-282759, del 15 de octubre de 2019.

1.11 Del **auto No. 1259 del 13 de agosto de 2019**, proferido por Colpensiones dentro del expediente No. 204-18, por medio del cual sin justificación alguna se ordenó remitir copia a la Fiscalía General de la Nación par que se investigue la posible comisión de los punibles de Fraude procesal, estafa y falsedad documental (sic) (Negrilla fuera del texto original).

A título de restablecimiento del derecho solicitó que la entidad declare que la accionante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes del causante, SENÉN GARZÓN SUÁREZ, en proporción al 50% ("\$33.900.367") (sic), junto con los intereses moratorios y/o indexación, teniendo en cuenta que la sociedad conyugal no ha perdido efectos patrimoniales. Así mismo, que se le paguen los demás emolumentos que ha dejado de percibir con los incrementos del Ley hasta la fecha de pago.

Pidió que se declare que *"la mesada pensional que se decrete en mi favor en proporción al 50% es independiente de la cuota de alimentos que en la eurtimia indicada en el numeral 3º, parte resolutive de la sentencia del 18 de marzo de 1999, (16.5%), tal como fue ordenado por parte del Juzgado Veintiuno de Familia de Santa Fé de Bogotá"* (sic).

De igual modo, solicitó que se ordene lo siguiente:

2.4. Ordenar a COLPENSIONES, que en adelante consigne en mi favor, el valor de todas y cada una de las cuotas de alimentos producto de la aludida sentencia, a partir del 1° de septiembre de 2016, hasta el 1° de septiembre de 2020 (48 meses), y las que se en adelante se sigan causando, en la proporción antes indicada en la aludida providencia, que al 1° de julio de 2020, ascienden a la suma de ONCE MILLONES SEICIENTOS SETENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS (\$11.673.564), en la cuenta de ahorro (...) del Banco (...), o en una nueva cuenta de ahorros que para el efecto ordene nuevamente el Juzgado (sic).

Requirió que se ordene a la entidad efectuar el restablecimiento del derecho desde el momento del fallecimiento del causante, es decir, desde el 23 de septiembre de 2016, *"por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE vigente a la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago"*.

II. DE LA PROVIDENCIA APELADA⁷

El Juzgado Segundo (2°) Administrativo del Circuito de Girardot, a través de **auto del 24 de abril de 2023**, rechazó la demanda por considerar que la misma no fue subsanada en debida forma.

Hizo alusión a la orden de corrección enunciada en el auto del 21 de junio de 2022 y afirmó que en la subsanación fueron relacionados como actos administrativos demandados los mismos que se habían mencionado en la demanda, pese a que se ordenó a la parte actora corregirlos. En ese sentido, consideró que no atendió la orden de mencionar únicamente aquellos susceptibles de control judicial.

Luego de hacer un análisis, concluyó que los actos administrativos que dieron fin a la actuación judicial tendiente al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes fueron los siguientes:

- (i) La Resolución No. SUB-282759 del 15 de octubre de 2019, mediante la cual se negó una pensión de sobrevivientes a la demandante y ordenó el reconocimiento en favor de la señora Ofelina Ariza en proporción al 100%;
- (ii) La Resolución No. SUB-333180 del 5 de diciembre de 2019, por cuanto definió el recurso de reposición interpuesto contra la primera declaración administrativa y;
- (iii) La Resolución No. DPE 3597 del 2 de marzo de 2020, por cuanto definió el recurso de apelación interpuesto contra la primera declaración administrativa.

Por otra parte, mencionó que la señora BLANCA LILIA BARRIGA MORENO no corrigió lo relacionado con los hechos de la demanda, esto es, mencionar únicamente aquellos que sirvan de fundamento a las pretensiones, sin incluir apreciaciones o enunciar disposiciones propias de otros acápite.

Adicionalmente manifestó que la demandante pretende el reconocimiento de unas cuotas alimentarias ordenadas en sentencia dictada por un Juez de

⁷ Archivo "039 651nr22125ColpensionesRechazaDda.pdf".

Familia el 18 de marzo de 1999, lo cual no guarda ninguna relación con los actos administrativos demandados y tampoco le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

En consecuencia, rechazó la demanda al no acatar la orden impartida en el auto de inadmisión.

III. DEL RECURSO DE APELACIÓN⁸

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión de rechazo de la demanda.

Insistió en que no es cierto que el único tema objeto de la demanda sea la pensión de sobrevivientes, por lo que solicita que se revise con detenimiento la demanda y su modificación, para que se verifique que también se solicita la nulidad de otros actos administrativos relacionados con lo siguiente:

El derecho de alimentos que le fue reconocido a la accionante por el juzgado 21 de Familia del Circuito de Bogotá y fraude en el reconocimiento de la sustitución pensional. Aseguró que "[s]obre estos precisos temas al juzgado de conocimiento no le mereció pronunciamiento alguno, ni en los dos autos que autos que resolvió sobre el recurso de reposición interpuesto contra el auto inadmisorio y menos en el que es objeto de inconformidad", lo que configura una denegación de justicia.

Considera que tener por cierto el hecho de que el tema central de la demanda sea un asunto de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, implica que se desconozca lo relacionado con el derecho a la prestación de alimentos que le fue reconocida a la demandante, así como el "fraude y valoración indebida de las pruebas por parte de Colpensiones" para efectuar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Agregó que el A quo no se pronunció sobre la posibilidad de que se plantee un conflicto de competencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, "al estar frente a diversidad de acto administrativos contentivos del área laboral, tales como, derecho pensional, fraude y valoración indebida de las pruebas por parte de Colpensiones y cuota alimentaria señalada mediante sentencia judicial".

Además, citó el artículo 139 del CGP según el cual si un juez declara su incompetencia debe remitir el proceso al competente. En ese sentido, afirmó que el A quo debió remitir el proceso al superior funcional para que dirima el conflicto de competencias que existe en entre el Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot y el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por tratarse de un conflicto entre

⁸ Archivo "25Recurso_de_reposición_en_subsidio_apelación".

jueces que pertenecen a diferente distrito judicial pero a la misma especialidad jurisdiccional.

Adujo que sí corrigió el acápite de hechos y que el juzgado no puede seguir insistiendo en que el contenido de la demanda sea exclusivamente lo relacionado con la pensión de sobrevivientes "*pues ello equivaldría, dejar de juzgar en la sentencia, entre otros, el contenido del auto 1259 del 12 de agosto de 2019, donde se aborda no solo el tema de alimentos, sustitución pensional, fraude y valoración indebida de las pruebas por parte de Colpensiones*".

Por lo anterior aseguró que no está de acuerdo con que el tema de alimentos no pueda ser objeto de la demanda ya que precisamente pidió la nulidad del **auto 1259 del 12 de agosto de 2019**, a través del cual se resolvieron esos temas.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. DE LOS ACTOS DEFINITIVOS SUSCEPTIBLES DE SER DEMANDADOS ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha venido señalado que son actos enjuiciables aquellas manifestaciones de la administración que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación por ser producto de la terminación de un procedimiento, o que siendo posteriores afectan derechos o intereses, imponen cargas, obligaciones o sanciones o crean situaciones jurídicas.

En efecto, en providencia del 9 de septiembre de 2021, al resolver en segunda instancia un recurso de apelación contra un auto de rechazo de demanda, proferido por esta Subsección en el radicado No. 25000-23-42-000-2019-01710-01, la alta Corporación, con Ponencia del Consejero Dr. RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, sostuvo:

[E]l acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo:

- i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.
- ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.
- iii) Se encamina a producir efectos jurídicos *«por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»*.
- iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, *«sean subjetivos, personales, reales o de crédito»*.

Igualmente, esta corporación ha precisado que los actos administrativos pasibles de control jurisdiccional son aquellos catalogados como definitivos,

esto es, «los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación».

Bajo este marco conceptual, es válido sostener que la jurisdicción de lo contencioso administrativo únicamente se ocupa del estudio de los actos definitivos, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, en la medida en que se presumen legales, gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad e impactan en las relaciones de las personas naturales y jurídicas, sus derechos y obligaciones. En consecuencia, el control judicial de las decisiones administrativas definitivas se torna obligatorio dentro de un Estado Social de Derecho, en aras de garantizar su validez, así como los valores constitucionales, el imperio del principio de legalidad y los derechos subjetivos de los asociados.

4.2. DEL RECHAZO DE LA DEMANDA POR FALTA DE SUBSANACIÓN

Toda demanda presentada ante esta Jurisdicción debe dirigirse al Juez o Tribunal competente y contener los requisitos que señalan los artículos 161, 162, 166, y concordantes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, pues, de no contenerlos, procede su inadmisión de conformidad con el artículo 170 ibídem, el cual dispone:

ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

Ahora, el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, señala:

ARTÍCULO 169: RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

2. Quando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

(...). (Resaltado de la Sala)

El H. Consejo de Estado con respecto a la inadmisión por falta de subsanación, como una carga procesal que incumple alguna de las partes, y posterior rechazo de la demanda, manifestó lo siguiente⁹:

Conviene recordar que las cargas procesales son actos o actividades del fuero de las partes, de cuya inobservancia se pueden derivar consecuencias desfavorables, de tal forma que el incumplimiento solo tiene vocación de afectar a la parte interesada. Al respecto, la Corte Constitucional dijo: "*las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él*

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN CUARTA. Magistrado sustanciador: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá D.C., 9 de febrero de 2017. Ref.: Expediente N°: 41001233300020140038401 Número interno: 21647 Demandante: Caja de Compensación Familiar del Huila (Comfamiliar) Demandado: Municipio de Neiva.

consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso”¹⁰.

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha dicho: *“las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelirlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables”¹¹.*

De acuerdo con lo anterior, se reitera, **la omisión frente al requerimiento de subsanar la demanda, al ser una carga procesal, genera el rechazo de la demanda y la terminación anormal del proceso, dada la inactividad del demandante (...)**(Resaltado fuera del texto).

4.3. DE LA OPORTUNIDAD PARA DEMANDAR A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El artículo 164 del CPACA dispone que:

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

(...)

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;

d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;

(...)

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

(...)

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

(...) (Destaca la Sala).

Quiere decir lo anterior que le corresponde a la parte interesada ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término

¹⁰ Sentencia C-279 de 2013. (Referencia del fallo en cita)

¹¹ Auto del 31 de marzo de 2009, expediente 1100131030271996-09203-01 (Referencia del fallo en cita)

establecido en la ley, esto es, 4 meses, so pena de que el transcurso del tiempo impida que esta se ejerza más adelante.

El H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en providencia del 15 de octubre de 2020, en el proceso No. 25000-23-42-000-2018-02581-01(4768-19), reiteró que el fenómeno de la caducidad limita el ejercicio de las acciones judiciales con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica y, con ello, evitar que en las entidades se genere una incertidumbre ante eventuales revocatorias de sus actos en cualquier tiempo.

Con respecto a la caducidad, cuando se trata de prestaciones periódicas, el H. Consejo de Estado en sentencia del 21 de marzo de 2019, en el radicado 13001-23-31-000-2010-00335-01, Consejero Ponente Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, sostuvo lo siguiente:

Ahora bien, en relación con los actos administrativos que resuelven sobre el reconocimiento de prestaciones periódicas, no se puede perder de vista que, si bien la normativa se refiere específicamente a los que las concedan, también lo es, que esta Corporación, consideró que deben entenderse extendidos a aquellos que la deniegan. Sin embargo, **no sucede lo propio cuando se reclaman prestaciones económicas con posterioridad al retiro, pues en ese caso ya no se pueden considerar periódicas, sino por el contrario se trata de un pago que debió hacerse luego de que finalizara la relación laboral.**

En este sentido, concluyó la Sala: «[...] dentro de los actos que reconocen prestaciones periódicas, están comprendidos no sólo las decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también aquellos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente.»

Sobre el particular también precisó:

«Conforme la sentencia de la Corte Constitucional y las reseñadas del Consejo de Estado se obtiene que las prestaciones periódicas son aquellos pagos corrientes que le corresponden al trabajador, originados en una relación laboral o con ocasión de ella, que se componen de prestaciones sociales que son beneficios para cubrir riesgos del empleado y no sociales como el pago del salario, pero que una vez finalizado el vínculo laboral las denominadas prestaciones periódicas dejan de serlo, salvo las correspondientes a la prestación pensional o una sustitución pensional que pueden ser demandados en cualquier tiempo, aún después de culminado el vínculo laboral.»

De otra parte, el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968, dispone:

ARTÍCULO 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto **prescribirán en tres años**, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

4.4. CASO CONCRETO

Le corresponde a la Sala resolver la apelación presentada por la señora BLANCA LILIA BARRIGA MORENO contra el auto del 24 de abril de 2023 proferida por el Juez Segundo (2º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, a través de la cual rechazó la demanda por no haber sido subsanada como lo ordenó.

Es preciso mencionar que en el recurso de apelación, la parte actora manifestó que el A quo debió suscitar un conflicto de competencia ante esta Corporación para que definiera a qué juzgado le corresponde conocer del asunto de la referencia, esto es, al Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá o a su homólogo, el Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot. Ello, en razón a que de las providencias proferidas por este último, notó que **no** se consideró competente para conocer de todos los asuntos planteados en la demanda, por lo que, a su juicio, debió remitirla al competente.

Al respecto, se aclara que obra en el proceso decisión proferida por el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá¹², a través de la cual remitió el proceso a los Juzgados Administrativos de Girardot (reparto), toda vez que encontró demostrado que el último lugar de prestación de servicios del causante fue el Municipio de Agua de Dios, el cual está adscrito a la jurisdicción de Girardot, según el Acuerdo No. PCSJA-11653 del 28 de octubre de 2020, decisión frente a la cual no solo no procedía ningún recurso de conformidad con el artículo 139 del CGP, sino que tampoco fue objeto de conflicto por parte del Juzgado receptor.

Así las cosas, no hay lugar a que la Sala haga pronunciamiento alguno al respecto, aún cuando esto haga parte de los argumentos de apelación. Así las cosas únicamente se debe determinar si la demandante subsanó o no en debida forma los requisitos que le fueron mencionados por el A quo en el auto de inadmisión la demanda.

Revisado el proceso se tiene que el A quo inadmitió la demanda por dos aspectos: de un lado, que se identificara cuáles eran los actos administrativos definitivos que podían ser objeto de control judicial, en la medida de que con ellos finalizaba la actuación administrativa, y del otro, que se enunciaran de manera correcta los hechos que dan fundamento a las pretensiones.

Para el A quo, la accionante no cumplió con las cargas impuestas en el auto inadmisorio en la medida de que con la subsanación de la demanda no diferenció cuáles eran los actos susceptibles de control judicial y, por el contrario, fueron enunciados los mismos actos administrativos de la demanda inicial.

¹² Archivo "025AutoRemiteCompetencia.pdf".

Ahora bien, una vez examinado el escrito de subsanación por parte de esta Sala, se observa que la demandante menciona expresamente como actos demandados los siguientes:

- **Resolución No. GNR-357598 del 26 de noviembre de 2016**¹³, por la cual COLPENSIONES reconoció y ordenó el pago de una sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor SENÉN GARZÓN SUÁREZ, en favor de OFELINA ARIZA, en calidad de compañera permanente y de BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, en calidad de cónyuge supérstite.

- **Resolución No. GNR-42991 del 8 de febrero de 2017**, por la cual COLPENSIONES resolvió un recurso de reposición confirmó la decisión anterior.

- **Resolución No. SUB-282759 del 15 de octubre de 2019**¹⁴, a través de la cual COLPENSIONES revoca parcialmente la Resolución No. GNR-357598 del 26 de noviembre de 2016 en el sentido de negar la pensión de sobrevivientes a la accionante y ordenó concederla a la señora OFELINA ARIZA en un 100%.

- **Resolución No. SUB-333180 del 5 de diciembre de 2019**¹⁵, a través de la cual se confirmó la Resolución No. SUB-282759 del 15 de octubre de 2019 al resolver un recurso de reposición.

- **Resolución No. DPE-3597 del 2 de marzo de 2020**¹⁶, por la que COLPENSIONES confirmó en cada una de sus partes la Resolución No. SUB-282759, del 15 de octubre de 2019.

- **Resolución No. SUB-300911 del 30 de octubre de 2019**¹⁷, por medio de la cual COLPENSIONES ordenó a la accionante reintegrar la suma de "\$594.770, por concepto de aportes a la salud correspondiente a las mesadas del 1º de octubre de 2016, al 30 de junio de 2017".

- **Resolución No. SUB-27089 del 29 de enero de 2020**¹⁸, por la cual se resolvió el recurso de reposición en el sentido de revocar "la resolución 300911 del 30 de octubre de 2019, a fin de dar inicio a la acción de lesividad e informó que el valor cobrado a BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, correspondientes a los aportes en salud girados con ocasión de la pensión de sobrevivientes asciende a la suma de \$594.770".

- **Resolución No. DPE-3706 del 4 de marzo de 2000**¹⁹, por la que COLPENSIONES confirmó la Resolución No. SUB-27089 del 29 de enero de 2020.

¹³ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 51 a 57.

¹⁴ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 63 a 81.

¹⁵ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 105 a 124.

¹⁶ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 148 a 169.

¹⁷ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 86 a 104.

¹⁸ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 125 a 147.

¹⁹ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 171 a 184.

- **Auto No. 1259 del 13 de agosto de 2019**²⁰, proferido por la Gerencia de Prevención del Fraude de Colpensiones dentro del expediente No. 204-18, por medio del cual se cerró la investigación administrativa especial en relación con el trámite de reconocimiento de la sustitución pensional de la señora BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO.

La Sala observa que el A quo se limitó a manifestar que no se cumplió con la orden de subsanar en los términos mencionados en el auto que la inadmitió. Sin embargo, en aras de salvaguardar el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, debió examinar uno a uno los actos administrativos demandados y establecer cuáles podían ser objeto de control judicial e incluso entender como demandados aquellos que resolvieron los recursos presentados contra dichos actos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA.

Así las cosas, una vez hecho el estudio por la Sala, se encontró que las Resoluciones Nos. GNR-357598 del 26 de noviembre de 2016, GNR-42991 del 8 de febrero de 2017, SUB-282759 del 15 de octubre de 2019, SUB-333180 del 5 de diciembre de 2019 y DPE-3597 del 2 de marzo de 2020 están directamente relacionadas con el trámite de reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la que considera la demandante que tiene derecho, la cual finalizó con la decisión contenida en la **Resolución No. DPE-3597 del 2 de marzo de 2020**.

Así mismo, las Resoluciones Nos. SUB-300911 del 30 de octubre de 2019, SUB-27089 del 29 de enero de 2020 y **DPE-3706 del 4 de marzo de 2000** tienen que ver con la inconformidad de la accionante respecto al hecho de que se le haya impuesto la obligación de devolver los dineros correspondientes a los aportes de la pensión durante el tiempo en el que fue beneficiaria de la pensión de sobreviviente, trámite administrativo que finalizó con la última resolución mencionada.

En cuanto al **Auto No. 1259 del 13 de agosto de 2019**, la Sala observa que el mismo se titula "*Por medio del cual se ordena el cierre de una investigación administrativa especial*", y en su parte resolutive contiene lo siguiente:

PRIMERO: Cerrar la presente investigación administrativa especial.

SEGUNDO: Remitir el presente auto junto con los soportes probatorios aquí mencionados a la Dirección de Prestaciones Económicas para que dentro del ámbito de sus competencias proceda a tomar la decisión que correspondía respecto del reconocimiento pensional otorgado a la señora BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, mediante resolución número GNR 357598 del 26 de noviembre de 2016.

TERCERO: Remitir copia del expediente a la Fiscalía General de la Nación, para que investigue la posible comisión de punibles de fraude procesal, estafa y falsedad documental y los demás que se tipifiquen o se establezcan dentro de la investigación penal.

²⁰ Archivo "032SubsanacionDemandaAutoRemiteCompetencia.pdf" folios 273 a 284.

CUARTO: Comunicar la presente decisión a la ciudadana BLANCA LIGIA BARRIGA MORENO, identificada con la cédula de ciudadanía número 21.164.203, a la av calle 26 No. 27-16, oficina 403 de la ciudad de Bogotá D.C. Información suministrada por la ciudadana mediante radicado Bizagi número 2018_13192091 del 18 de octubre de 2018.

QUINTO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución No. 555 del 30 de noviembre de 2015.

De lo anterior se tiene que pese a que con el citado auto finalizó una "*investigación administrativa*", lo cierto es que las órdenes allí contenidas no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, por cuanto se limita a remitir la actuación a otras autoridades para que actúen en el ámbito de sus competencias. En ese sentido, el auto se torna en una actuación de trámite que no es susceptible de control judicial. En todo caso, aunque el demandante mencionó en el recurso de apelación que pretende que se anule la decisión de remitir copia a la Fiscalía General de la Nación para que se investiguen los posibles punibles de fraude procesal, estafa y falsedad documental, lo cierto es que en el acápite de pretensiones de la demanda y la subsanación no solicitó nada al respecto.

Aunado a lo anterior, el hecho de no tener en cuenta como acto administrativo demandado el Auto No. 1259 del 13 de agosto de 2019, necesariamente implica que las pretensiones enunciadas en los numerales 2.3 y 2.4 de la subsanación de la demanda, relacionadas con la cuota alimentaria, no puedan ser consideradas en el proceso.

Por otra parte, la Sala observa que no le asiste razón al A quo en el sentido de que la demanda debió ser corregida en el acápite de hechos, por cuanto de una revisión del mismo en la demanda y en la subsanación se observa que la parte actora enunció los hechos que tienen que ver con todo el trámite administrativo surtido ante COLPENSIONES. El hecho de que se haya aludido a al pago de la cuota alimentaria anteriormente mencionada, o que haya hecho apreciaciones subjetivas, no implica que la demandante haya omitido ese requisito de la demanda.

La Sala advierte que la parte actora solicitó la nulidad de las Resoluciones Nos. SUB-300911 del 30 de octubre de 2019, SUB-27089 del 29 de enero de 2020 y **DPE-3706 del 4 de marzo de 2000**, a través de las cuales la entidad estableció que le corresponde pagar los aportes de la pensión durante el tiempo en que la percibió como beneficiaria; no obstante, no planteó ninguna pretensión de restablecimiento del derecho frente a esa nulidad. Sin embargo, en el auto de inadmisión el A quo no mencionó nada al respecto, por lo que no resulta viable exigírselo en esta oportunidad so pena del rechazo, por lo que le corresponderá al Juez tomar las medidas necesarias para que se garantice a la parte actora la posibilidad de subsanar los yerros de la demanda.

Así las cosas, la Sala considera que la demanda de la referencia no debió ser rechazada por las razones que se expusieron en el auto apelado, en consecuencia, se revocará la decisión proferida por el A quo para que, en su lugar, proceda a efectuar el estudio de admisión de la misma frente a todos los actos administrativos enunciados en la demanda, salvo el Auto No. 1259 del 13 de agosto de 2019 por tratarse de un mero acto de trámite.

Así las cosas, esta Sala,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE el auto del 24 de abril de 2022, proferido por el Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito de Girardot, a través de la cual rechazó la demanda respecto de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. GNR-42991 del 8 de febrero de 2017.
- Resolución No. SUB-282759 del 15 de octubre de 2019.
- Resolución No. SUB-333180 del 5 de diciembre de 2019.
- Resolución No. DPE-3597 del 2 de marzo de 2020.
- Resolución No. SUB-300911 del 30 de octubre de 2019.
- Resolución No. SUB-27089 del 29 de enero de 2020.

En su lugar se ordena efectuar el estudio sobre su admisión.

SEGUNDO: CONFIRMAR PARCIALMENTE el auto del 24 de abril de 2022, proferido por el Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito de Girardot, en cuanto rechazó la demanda respecto del Auto No. 1259 del 13 de agosto de 2019.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para que provea sobre la admisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

Firmado Electrónicamente
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

Firmado Electrónicamente
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

Firmado Electrónicamente
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.