TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

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

Actuación:	Obedézcase y cúmplase
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado No.:	11001-33-35-022-2017-00296-01
Demandante:	ANA ROSALBA PINILLA GARCÍA
Demandado:	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE ESE

OBEDÉZCASE y **CÚMPLASE** lo resuelto por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en proveído del 1° de junio de 2023 (fls. 298 y 299), por medio del cual se rechazó el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia presentado por la parte demandante.

Así las cosas, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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.

República de Colombia

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sección Segunda – Subsección F

Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Demandante:	**Myriam Guzmán de Mena**
Demandada:	**Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**
Expediente:	**110013335029-2021-00207-01**
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho	

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación *(Archivo 17 C. Medida cautelar, exp. digital)* interpuesto por la parte demandada contra el auto proferido el 17 de noviembre de 2022 por el Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá *(archivo 12 C. Medida cautelar, exp. digital)* a través del cual se suspendieron provisionalmente los actos administrativos mediante los cuales se negó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a la demandante; y en consecuencia, se ordenó a la Entidad demandada reconocer dicha prestación.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Myriam Guzmán de Mena, a través de apoderado judicial, instauró el medio de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la nulidad de los siguientes actos: **i)** Resolución RDP 029501 del 18 de diciembre de 2020 emitida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – en adelante UGPP- mediante la cual se negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes solicitada por la demandante; **ii)** Resolución RDP 007032 de 17 de marzo de 2021 mediante la cual la UGPP negó el recurso de reposición formulado contra el anterior acto; y **iii)** Resolución RDP 007323 del 19 de marzo de 2021, mediante

la cual la UGPP negó el recurso de apelación interpuesto en contra de la mencionada Resolución RDP 029501.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que **(i)** se "*ordene el reconocimiento y/o pago y/o reactivación de la pensión gracia que en vida recibía el causante FRANCISCO JOSE MENA CORDOBA (QEPD)*"; **(ii)** se reconozca y pague la sustitución pensional en favor de la demandante con ocasión del fallecimiento del señor Francisco José Mena Córdoba (qepd) efectiva desde el 29 de noviembre de 2020, fecha del deceso del pensionado; **(iii)** pagar en favor de la actora el retroactivo pensional por las mesadas causadas y no pagadas, mes a mes, desde el 29 noviembre de 2020, día del fallecimiento del señor Francisco José Mena Córdoba (qepd), y hasta la fecha en que le sea pagada la prestación, con los incrementos anuales de Ley; **(iv)** condenar al pago de los intereses de mora de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, indexar el retroactivo pensional; y **(v)** que se de cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 187 y 192 del CPACA.

2. Solicitud de medida cautelar

La apoderada de la parte actora en escrito separado solicitó se decrete medida cautelar consistente en que se ordene de forma provisional el reconocimiento de la sustitución de la pensión gracia que percibía el señor Francisco José Mena Córdoba (qepd) dejando sin efecto las resoluciones RDP 029501 del 18 de diciembre de 2020, RDP 007032 del 17 de marzo de 2021 y RDP 007323 del 19 de marzo de 2021 que negaron dicha prestación a la demandante.

Indica que la crisis de salubridad del país y del mundo ha afectado la economía de diferentes hogares, lo cual no resulta ser ajeno a las necesidades de la demandante, pues al faltar su cónyuge no sólo se ha visto conmocionada sentimental y afectivamente, sino también con una disminución y carencia sustancial monetaria.

Refiere que la accionante nació el 6 de noviembre de 1959, "*por lo que actualmente tiene 68 años*" *(sic)* y no tiene ingresos económicos con los que costear su subsistencia, diferentes a la pensión que recibía en vida el señor Francisco

José Mena, máxime cuando este falleció el día 29 de noviembre de 2020, justo durante la pandemia, dejando a la accionante, adulto mayor desprovista de cualquier otro recurso económico que pudiese obtener a parte de la pensión de sobrevivientes.

Señala que *"como se reseñó en el acápite de hechos de la demanda se observa como la entidad UGPP resulta negar el reconocimiento pensional de mí mandante supuestamente porque no había una convivencia continua, situación que escapa a todas luces sobre la situación de salud mental que tenía el causante, pues llegó un punto en el año 2017 se internara al señor FRANCISCO JOSÉ MENA CÓRDOBA a un centro geriátrico."*

Aduce que en este caso, se busca amparar con efectividad los derechos de una mujer adulto mayor que no cuenta con recursos económicos para vivir de manera digna y que con fundamento en los derechos de los beneficiarios a sustituir la pensión del causante (pensión de sobrevivientes) es necesario que se reconozca el derecho pensional aunque sea de manera transitoria, pues no es el proceder de un Estado Social de Derecho que se deje en desprotección a la demandante con sus diferentes condiciones, *"escudándose en la congestión judicial"*, pues no estaría acorde con los principios constitucionales, derechos fundamentales y derechos convencionales que a través de diferentes normas el Estado colombiano ha ratificado.

Refiere que se hace necesario con base en los derechos fundamentales de la demandante como la vida digna, la igualdad material, el debido proceso, la seguridad social y respetando los criterios de prevalencia del interés general y de sostenibilidad financiera, que se reconozca transitoriamente la sustitución pensional hasta tanto se emita el fallo que reconozca la pensión.

Señala que por lo anterior, es claro que se estaría desconociendo en control difuso de constitucionalidad y el control difuso de convencionalidad, observados al interior de las sentencias de la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales, así como las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos humanos y/o convencionales.

3. Oposición a la medida

La Entidad demandada solicitó no decretar la medida provisional *(archivo 3 C. Medidas Cautelares, exp. digital)* al señalar que la demandante en ningún momento aportó *"documentos, informaciones, argumentos y justificaciones"*, que permitan establecer qué tan gravosa sería la situación en caso de no acceder a la suspensión de los actos administrativos demandados.

Señala que la Entidad *"se encuentra a la espera de que la demandante demuestre tener el derecho solicitado"*. Agrega que dentro del escrito de medida cautelar, no se observan cumplidos o fundamentados los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, por tanto, la petición no se encuentra debidamente instaurada.

4. Trámite en primera instancia

Mediante auto de 20 de enero de 2022 *(archivo 3 C. Medidas Cautelares, exp. digital)* el *a quo* **negó la medida cautelar** al considerar que no encontró acreditado el perjuicio irremediable alegado, ni se aportó la totalidad de las pruebas para efectuar el análisis entre el acto y las normas que se consideran vulneradas.

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso **recurso de reposición** y en subsidio apelación *(archivo 8 C. Medida Cautelar, exp. digital)* al considerar que en este caso se presenta una clara vulneración de los derechos de la demandante, pues la Entidad demandada revocó su propio acto de forma directa, sin estar configuradas las causales para hacerlo y sin demandar la legalidad del mismo, violentando el debido proceso. Además, que contrario a lo señalado en los actos demandados, la accionante acreditó suficientemente el requisito de convivencia para ser beneficiaria de la pensión de sobreviviente.

5. Providencia recurrida

Mediante auto de 17 de noviembre de 2022 *(archivo 12 C. Medida Cautelar, exp. digital)* el *a quo* decidió reponer el auto que negó la medida cautelar y en su lugar dispuso:

> *"**SEGUNDO:** (...) **ORDENAR a la UGPP, DEJAR SIN EFECTOS** las resoluciones **RDP 029501 del 18 de diciembre de 2020, RDP 007032 del 17 de marzo de 2021 y RDP 007323 del 19 de marzo de 2021**; que negaron el derecho a sustituir la pensión*

gracia, en su lugar se reconozca de forma transitoria el derecho, hasta tanto se resuelva de fondo el proceso.

***TERCERO: ORDENAR a la UGPP**, a título de medida cautelar, el reconocimiento y pago de la **pensión de sobrevivientes - gracia** en favor de la demandante, a partir del 31 de diciembre de 2020."*

Señala que en este caso existen elementos de hecho y de derecho, así como pruebas que permiten concluir que se encuentran cumplidos los requisitos para acceder al decreto de la medida cautelar, pues con la demanda se allegaron varios documentos que dan cuenta del vínculo que existía entre el causante y la demandante, de la dependencia económica que esta tenía con aquél y principalmente, que, en el Juzgado 12 de Familia de Bogotá fue adelantado un proceso que culminó con la declaratoria de interdicción judicial del causante por enfermedad mental y como consecuencia de ello la demandante fue designada como su curadora.

Indica que de las pruebas obrantes en el proceso, se colige que la accionante estuvo pendiente del causante en la etapa final de la enfermedad que padeció; y que luego de su fallecimiento, sufrió un perjuicio por la mengua de los ingresos derivados de la pensión gracia del causante, con los cuales *"contribuía para su subsistencia [de la demandante]"*.

Respecto al argumento de la UGPP relativo a que la demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, cita apartes de la sentencia T-136 de 2019 proferida por la Corte Constitucional para concluir que en eventos en los que el acto administrativo por medio del cual se efectúa el reconocimiento de la pensión gracia, o se niega el derecho, no haya sido demandado por el afectado, o por la propia administración, y no se haya agotado el procedimiento de revocatoria directa, dicho acto se presume legal y está amparado por el principio de seguridad jurídica.

Señala que no es procedente que de forma posterior *"y por las razones, que sean,"* que la persona sea sorprendida de una forma súbita y repentina con la revocatoria directa del acto que reconoció la pensión gracia, bajo la consideración de que las razones que en su momento sirvieron de fundamento para reconocer la prestación ya no son válidas.

6. Recurso de apelación

Inconforme con lo decidido, la Entidad demandada *(Archivo 15 C. Medida Cautelar, exp. digital)* alegó que contrario a lo considerado por el *a quo*, en este caso no es procedente la suspensión provisional de los actos demandados.

Refiere que el tema de debate en el presente asunto se centra en determinar si le asiste o no derecho a la parte demandante a que se ordene a la UGPP reconocer la sustitución de la pensión gracia que en vida disfrutara el señor José Francisco Mena, por lo que lo decidido por el *a quo* constituye un juzgamiento anticipado del presente asunto; y una violación al principio de preclusión.

Reitera lo señalado en el escrito de oposición de la medida en cuanto a que la demandante omitió aportar *"documentos, informaciones, argumentos y justificaciones"*, que permitan establecer qué tan gravosa sería la situación en caso de no acceder a la suspensión de los actos administrativos demandados; que la Entidad *"se encuentra a la espera de que la demandante demuestre tener el derecho solicitado"*; y que no *"se avizoran cumplidos o fundamentados los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, por tanto, la petición no se encuentra debidamente instaurada."*

Agrega que debe tenerse en cuenta que el juzgado no realiza un análisis con material probatorio diferente al aportado con la radicación de la demanda, con el cual se analizó inicialmente la solicitud de medida cautelar desatando la misma de forma negativa.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

1. Problema jurídico

Visto el recurso de apelación, la Sala advierte que el problema jurídico se circunscribe a determinar si es procedente revocar la decisión del *a quo* que decretó como medida cautelar la suspensión provisional de los actos administrativos que negaron la pensión de sobrevivientes solicitada por la

demandante, y en consecuencia, ordenó el reconocimiento de dicha prestación; en razón a que no se cumplen los requisitos legales para que sea decretada dicha medida.

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

2. Sobre la medida provisional

El Despacho advierte que el artículo 229 del CPACA establece que las medidas cautelares proceden para *"proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*.

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

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

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

Igualmente, la misma Corporación en el citado auto, resaltó:

> *"El Consejo de Estado se ha pronunciado en repetidas oportunidades respecto a la reforma que introdujo la Ley 1437 de 2011[1] al regular la institución de la suspensión provisional. Ha precisado la Corporación, que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984[2] esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una*

---

[1] *Ib.*
[2] *Código Contencioso Administrativo.*

«manifiesta infracción»[3] *de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011,*[4] *la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o «prima facie».*

En suma, si bien la regulación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en la Ley 1437 de 2011,[5] *le confiere al juez un margen de estudio más amplio que aquél previsto por la legislación anterior sobre la materia, no puede perderse de vista que la contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del juez contencioso administrativo en su estudio, con fundamento en el análisis del acto o las pruebas allegadas con la solicitud".*

En criterio de la Corte Constitucional, la precitada norma implicó *"...una regulación diferente en materia de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo..."*[6], según la cual podrá tomarse la decisión de suspender el acto administrativo *"...cuando (i) se fundamente en la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en un escrito separado y (ii) cuando dicha infracción surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".* Prescribe además que *"(iii) si se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios es necesario que el solicitante pruebe, al menos sumariamente, su existencia..."*[7].

Advirtió la jurisprudencia que: *"...un procedimiento claro con términos específicos para darle trámite a la solicitud de suspensión provisional –en tanto medida cautelar- (art. 233), así como una autorización especial para que la autoridad judicial, destaca la Corte, pueda acoger medidas cautelares de urgencia (art. 234) sin necesidad de agotar el*

---

[3] *«Artículo152. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:*
1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandada causa o podría causar al actora».
[4] *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*
[5] *Ib.*
[6] ***SENTENCIA SU-335 DE 2015.*** *Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.*
[7] ***Ibíd.***

trámite que como regla general se prescribe... "[8], de manera que al exigirse no solo el planteamiento de la solicitud antes de ser admitida la demanda *"...sino también la constatación de una manifiesta y directa infracción de las normas invocadas... "*, dicha medida puede solicitarse *"...en cualquier momento y que podrá prosperar cuando la violación "surja del análisis del acto demandado" y su confrontación –no directa- con las disposiciones invocadas... "*[9].

Lo anterior, implica entonces que el Juez Contencioso Administrativo tiene competencia para emprender un examen detenido de la situación planteada, que conlleva incluso a la identificación de todos los elementos relevantes para determinar si ocurrió, o no, la infracción normativa aducida por quien acude al medio de control, pues aclaró la jurisprudencia constitucional que en el marco de tal análisis *"...No basta con una aproximación prima facie para afirmar o descartar la vulneración, en tanto el juez debe evaluar con detalle la situación y a partir de ello motivar adecuadamente su determinación... "*[10].

En el mismo sentido, concluye la Sala que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contenido en la Ley 1437 de 2011 y la regulación en materia de suspensión provisional, constituyen *"...un medio judicial no solo idóneo sino también temporalmente eficaz para debatir oportunamente la posible violación de sus derechos y plantear la adopción de una medida de protección si se cumplen las condiciones para ello... "*, pues como lo advirtió la Máxima Corporación, el Juez Administrativo tiene la competencia para evaluar, *"...antes de un pronunciamiento definitivo y en un término breve, si el acto administrativo se opone, al menos en principio, a las normas señaladas por el demandante, lo que incluye naturalmente las disposiciones constitucionales que reconocen derechos fundamentales... "*,[11] ya que aunque la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no supone su invalidez, *"...sí tiene la aptitud de proteger los derechos presuntamente afectados, al proscribir que dicho acto sea ejecutado... "*, además que según lo advirtió la jurisprudencia, de acuerdo con el nuevo régimen legal adoptado por la Ley 1437 de 2011, la solicitud de suspensión provisional, en casos de urgencia, puede incluso adoptarse sin previa notificación de la otra parte.

---

[8] *Ibíd.*
[9] *Ibíd.*
[10] *Ibíd.*
[11] *Ibíd.*

3. Caso concreto

La parte demandante solicitó la suspensión provisional de los actos que le negaron el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, argumentando en síntesis que con esta decisión **(i)** se desconocen los derechos fundamentales de la demandante, quien es un adulto mayor que no cuenta con los recursos económicos para costear su subsistencia; y **(ii)** se desconoce la convivencia continua que tuvo la accionante con el causante en los 5 años últimos años antes a su fallecimiento.

En el caso de autos está demostrado que mediante **Resolución No. 6627 del 08 de agosto de 1988**, la extinta Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL EICE hoy liquidada, reconoció una pensión de jubilación gracia a favor del causante Francisco José Mena Córdoba, efectiva a partir del 11 de septiembre de 1986 (archivo 12 carpeta ZIP 22 C. Ppal. Exp. digital).

Mediante **Resolución No. 3334 del 23 de abril de 1990** se reliquidó la pensión de jubilación gracia a favor del causante, efectiva a partir del 11 de septiembre de 1986 (archivo 17 carpeta ZIP 22 C. Ppal. Exp. digital). Por **Resolución No. 4669 del 7 de marzo de 2001** se reliquidó la prestación por retiro definitivo del servicio en cuantía de $992.858.25 M/cte., efectiva a partir del 29 de febrero de 2000 (archivo 25 carpeta ZIP 22 C. Ppal. Exp. digital).

A través de la **Resolución RDP 029501 del 18 de diciembre de 2020 -acto demandado-** *(f. 65s archivo 1 C ppal. exp. digital)* la UGPP negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor Francisco José Mena Córdoba, a favor de la señora Myriam Guzmán de Mena en calidad de Cónyuge o Compañera(o). En síntesis, señaló que:

> *"Que el(a) causante nació el 11 de septiembre de 1936.*
> *Que el(a) causante falleció el 29 de noviembre de 2020, según COPIA SIMPLE del Registro Civil de Defunción.*
> *Que se publicó aviso de prensa, sin que dentro del término legal se hubiera presentado beneficiario de mejor o igual derecho a los peticionarios.*
> *(...)*
> *Que respecto al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes proveniente de la pensión gracia, se hace necesario señalar las siguientes consideraciones de orden legal:*
>
> *Que el artículo 1 de la ley 114 de 1913, establece:*

Artículo 1.- Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.

De conformidad con la norma antes transcrita y los tiempos de servicio antes relacionados se puede observar que el (a) peticionario (a) no cuenta con los veinte años en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado teniendo en cuenta que para acceder a la prestación solicitada no es posible computar tiempos de servicio del orden Nacional ni los desempeñados en Cargos de carácter Administrativo total o parcialmente, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada.
(...)
El numeral 3. Del artículo 4. Ib. [De Ley 114/1913] prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.
(...)
De acuerdo con lo anterior y conforme a los tiempos de servicio aportados se puede observar que estos fueron prestados con nombramiento del orden nacional, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter NACIONAL.

Así las cosas, el reconocimiento de la pensión gracia, se reconocieron con TIEMPOS NACIONALES laborados por el hoy causante.

En mérito de las razones expuestas, se debe NEGAR el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes o de sustitución, proveniente de la pensión gracia, ya que el causante no tenía derecho al disfrute de la misma de conformidad con la sentencia C479 del 9 de septiembre de 1998 que declaro la exequibilidad del numeral 3o del artículo 4 de la ley 114 de 1913 "Por la cual se crea una pensión de jubilación a maestros de escuelas"

Aunado a lo anterior, es menester indicar que obra COPIA SIMPLE de la Declaración Juramentada de Convivencia rendida con firma y huella ante esta Unidad por la señora MYRIAM GUZMAN DE MENA ya identificada, en donde manifestó que mantuvo convivencia con el señor FRANCISCO JOSE MENA CORDOBA ya identificado, desde el día 05 del mes de julio del año 1978 hasta el día 29 del mes de noviembre del año 2020, día de su fallecimiento, compartiendo techo, lecho y mesa de manera permanente e ininterrumpida.

Que también reposa copia autentica del Registro Civil de Matrimonio entre el causante y la solicitante, celebrado el día 05 de julio de 1978; sin nota marginal alguna.

De conformidad con lo anteriormente expuesto y una vez revisada la Copia Auténtica de Registro Civil de Nacimiento de la solicitante; no se evidencia dentro del mismo Nota Marginal de Matrimonio que por ley debe contener de conformidad con la Ley 1260 del 27 de julio de 1970, Título VI, Artículo 44, Numeral 4.
(...)"

Mediante la **Resolución RDP 007032 de 17 de marzo de 2021** *(f. 71s archivo 1 C ppal. exp. digital)* se resolvió **negar el recurso de reposición interpuesto por**

la demandante contra la anterior decisión y en consecuencia confirmarla en todas sus partes. En síntesis, señaló que:

> *"(...)*
> *Que una vez revisados los documentos que obran dentro del plenario se puede observar que el causante se desempeñó como docente del orden NACIONAL desde el 18 de enero de 1968.*
>
> *Por lo anterior, y teniendo en cuenta que el causante no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia por ser docente del orden NACIONAL, no es procedente acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes solicitada por la señora MYRIAM GUZMAN DE MENA.*
>
> *Finalmente se enviará copia a la subdirección Jurídica de esta Entidad, con el fin de que se inicien las acciones pertinentes.*
>
> ***Igualmente es de aclarar que por otra parte de acuerdo con el informe técnico de investigación realizado, se pudo comprobar que la peticionaria no convivía con el causante, ya que él se encontraba en un hogar geriátrico los últimos años."***

A través de la **Resolución RDP 007323 del 19 de marzo de 2021** *(f. 71s archivo 1 C ppal. exp. digital)* el Director Pensiones de la UGPP resolvió **negar el recurso de apelación interpuesto por la demandante;** y en consecuencia, confirmar la Resolución RDP 029501 de 2020 en todas su partes.

Conforme lo expuesto, la Sala observa que la Entidad demandada negó a la accionante la pensión de sobrevivientes-pensión gracia, por las siguientes razones:

i) Como argumento principal planteó que el causante se desempeñó como docente del **orden nacional** desde el 18 de enero de 1968, por lo que concluyó que no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia; y por ende, esta prestación no puede ser sustituida a su cónyuge.

ii) Adicionalmente señaló que con el informe técnico de investigación realizado por la Entidad, se pudo comprobar que la solicitante no convivía con el causante, por cuanto él se encontraba en un hogar geriátrico los últimos años antes de su fallecimiento.

En consecuencia, el derecho de la demandante no se puede resolver en esta etapa procesal, pues se debe dilucidar en el fondo del asunto el marco legal y jurisprudencial sobre el cumplimiento de los requisitos de la pensión gracia por

parte del causante, en caso que éstos no se reúnan las consecuencias de tal situación; así como el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de la sustitución de la pensión gracia del causante Francisco José Mena Córdoba al cónyuge.

En ese orden de ideas, la suspensión alegada no es susceptible de ser analizada y decretada en esta etapa procesal en los términos que solicita la parte demandante, pues no se puede afirmar que existe una violación clara de las normas que se dicen vulneradas, pues para llegar a tal conclusión deben efectuarse análisis que trascienden el marco de una medida provisional.

Así las cosas, no puede concluirse de entrada, que exista una trasgresión del orden jurídico, con la simple comparación de los actos demandados y lo señalado por la parte actora en torno al cumplimiento del requisito de convivencia, sino que además debe contrastarse con los supuestos jurídicos que dieron origen a la negativa de la pensión de sobreviviente.

En cuanto al perjuicio irremediable alegado porque la demandante es un adulto mayor que no cuenta con los recursos económicos para costear su subsistencia, advierte la Sala que la sola edad no es un criterio suficiente para tener por acreditado dicho perjuicio y es claro que en este caso no se aportó prueba de la carencia de recursos de la accionante, por el contrario, verificado el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) -Registro Único de Afiliados (RUAF)[12] se reporta que a la demandante en el año 2008 le fue reconocida pensión de jubilación por parte del FOMAG, y en el año 2021 este mismo Fondo le reconoció pensión de sobrevivencia *"vitalicia riesgo común"*.

En suma, los argumentos de la Entidad demandada expuestos en el recurso de apelación se encuentran llamados a prosperar, por cuanto no se cumplen los requisitos legales para que sea decretada la medida solicitada, por lo que se impone revocar la decisión de primera instancia que accedió a la medida cautelar solicitada por la apoderada de la demandante, para en su lugar negarla.

---

[12] *Consulta realizada en el portal web oficial del Ministerio de Salud y Protección Social en el link https://ruaf.sispro.gov.co/Filtro.aspx.*

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

Por lo anterior, la Sala

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓCASE el auto proferido el 17 de noviembre de 2022 por el Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., que decretó la suspensión provisional de las Resoluciones RDP 029501 del 18 de diciembre de 2020, RDP 007032 del 17 de marzo de 2021 y RDP 007323 del 19 de marzo de 2021 y ordenó reconocer de forma transitoria a la demandante la pensión de sobrevivientes-gracia. En su lugar, se DISPONE: **NIÉGASE** la medida cautelar solicitada por Myriam Guzmán de Mena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

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

República de Colombia

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sección Segunda – Subsección F

Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Demandante	**Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES**
Demandado:	**Augusto Contreras Bustos**
Expediente:	**110013342052-2018-00324-01**
Medio:	**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación *(archivo 29 exp. digital)* interpuesto por la Entidad demandante contra el auto proferido el 2 de noviembre de 2022 por el Juzgado 52 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá *(archivo 27 exp. digital)* a través del cual se negó el decreto de una medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, a través de apoderada judicial, instauró el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener la nulidad de la **Resolución No. SUB 81404 del 26 de marzo de 2018**, mediante la cual se **reconoció** *"el pago de los incrementos pensionales del 14% por cónyuge"* sobre la pensión de vejez reconocida al señor Augusto Contreras Bustos.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se ordene al demandado reintegrar lo pagado por concepto del incremento y retroactivo pensional debidamente indexados o reconocer los intereses a que haya lugar.

2. Trámite procesal

El Juzgado Cincuenta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá – **Sección Segunda,** trabó dos conflictos de competencia en el proceso de la referencia que fueron dilucidados así:

- Mediante auto de 29 de mayo de 2019 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca determinó que el conocimiento de este asunto **no** correspondía al Juzgado Quinto de la Sección Primera, en razón a que la presente controversia tiene que ver con el control de legalidad de un acto administrativo de naturaleza laboral expedido por una Entidad de carácter público (f. 10 archivo 1 cuaderno 3 conflicto).

- Mediante auto 471 de 11 de agosto de 2021 la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso que el conocimiento de la presente controversia **no** correspondía al Juzgado Séptimo Laboral de la Jurisdicción Ordinaria, toda vez que cuando una entidad de naturaleza pública perteneciente al Sistema de Seguridad Social demanda un acto administrativo propio, es competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocer y dar trámite al asunto de conformidad a los artículos 97 y 104 de la Ley 1437 de 2011 y demás que resulten concordantes (archivo 8 cuaderno 4 conflicto).

3. Solicitud de medida cautelar

El apoderado de la Entidad demandante *(arch. 5 C02 Medidas Cautelares, exp. digital)* sostiene que el incremento pensional del 14% por cónyuge a cargo *[previsto en el artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990]* reconocido en la Resolución No. SUB81404 del 26 de marzo de 2018 *-acto demandado-* a favor del accionado Augusto Contreras Bustos, se concedió en cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia de Tutela T-744 de 2017 proferida por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

Indica que el referido fallo de la Corte se sustentó en la Sentencia SU-310 de 2017, sin embargo, ésta fue declarada nula mediante el auto 320 de 28 de mayo de 2018 proferido por la misma Corporación, lo que conllevó que la sentencia T-744 de 2017 perdiera sus efectos, al igual que el acto demandado, en tanto desaparecieron los fundamentos de derecho que dieron origen al reconocimiento de los incrementos pensionales, por consiguiente, la Resolución No. SUB81404 de 2018 carece de fuerza ejecutoria conforme lo previsto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Concluye que los incrementos pensionales por cónyuge a cargo a favor del demandante vulneran la Constitución y la Ley, por lo que no es procedente seguir realizando estos pagos.

Agrega que en este caso se configura un perjuicio inminente en contra de la Estabilidad Financiera del Sistema General de Pensiones, en la medida en que dicho sistema debe disponer de un flujo permanente de recursos que permita su mantenimiento y adecuado funcionamiento, y *"paqar una prestación a favor de una persona que no acredita todos los requisitos para su reconocimiento"* afecta gravemente su capacidad de otorgar y pagar las prestaciones a los afiliados que tienen derecho a su reconocimiento, vulnerando como consecuencia el principio de progresividad y el acceso a las pensiones de todos los colombianos.

4. Oposición a la medida

La parte demandada, a través de curador *Ad Litem*, solicitó no decretar la medida provisional *(archivo 25 C02 Medidas Cautelares, exp. digital)* al señalar el derecho contenido en el acto demandado tuvo por fundamento legal el artículo 21 del Decreto 758 de 1990 que aprobó el Acuerdo 049 de 1990 y fue protegido por la Corte Constitucional, por tanto, dicho derecho no puede ser cambiado ni desmejorado por Colpensiones, pues se podría incurrir en la causal 2) de nulidad procesal contenida en el artículo 133 del Código General del Proceso, que consagra que el proceso es nulo en todo o en parte: *"Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia"*.

Señala que de acogerse la solicitud de suspensión del acto administrativo acusado se afectarían los derechos al mínimo vital y móvil del pensionado y su familia quienes dependen de la pensión del causante.

5. Providencia recurrida

Mediante auto de 2 de noviembre de 2022 *(archivo 27 C02 Medidas Cautelares, exp. digital)* el *a quo* negó la medida cautelar por las siguientes razones:

Señala que en este caso no resulta claro que el acto demandado trasgreda el ordenamiento jurídico, pues no se observan elementos *"-al menos indiciarios-"* de

apariencia de buen derecho, el cual no puede provenir de un criterio subjetivo el operador judicial. Indica que el presente asunto impone *"un estudio hermenéutico"* de las decisiones judiciales adoptadas en torno al reconocimiento de los incrementos pensionales del 14% que se ordenaron favor del demandado.

Precisa que más allá de que se haya alegado que desaparecieron los fundamentos jurídicos en que se sustentó la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela para conceder el derecho a los incrementos pensionales al demandado, no se aprecian otros argumentos o reproches jurídicos que ataquen de fondo el reconocimiento de este derecho.

Indica que la decisión de la Corte Constitucional adoptada en la sentencia T-744 de 2017 en el sentido de dejar en firme la decisión adoptada por el Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá que ordenó a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de dicho incremento a favor del demandado se encuentra amparada por el principio de seguridad jurídica, de manera que no puede ser desconocida, no solo porque hace tránsito a cosa juzgada, sino porque se debe privilegiar en estos momentos el derecho reconocido, bajo los principios de protección a las garantías fundamentales del beneficiario de la prestación.

Resalta que la entidad actora no explica desde *"la doctrina constitucional"* y en el específico tema de los efectos de la jurisprudencia en el tiempo, por qué el Auto No. 320 de 23 de mayo de 2018 tendría la virtualidad de afectar la línea de la Corte Constitucional fijada en la sentencia SU-310 de 2017; y a partir de ello concluir que hayan desaparecido los fundamentos jurídicos de la Sentencia T-744 de 2017, con lo cuales se concedió el derecho a los incrementos pensionales al demandado.

Agrega que Colpensiones no acreditó que de no otorgarse la medida cautelar se causara un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia terminaran siendo nugatorios.

6. Recurso de apelación

Inconforme con lo decidido, la Entidad demandante (*archivo 29 C02 Medidas Cautelares, exp. digital exp. digital)* alega que contrario a lo considerado por el *a quo*, en este caso procede la suspensión provisional del acto demandado.

Insiste en lo señalado en la solicitud de medida cautelar, en cuanto a que el acto demandado resulta contrario al ordenamiento jurídico, en razón a que los efectos legales de la Sentencia T-744 de 2017 de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional desaparecieron al dejar de existir los fundamentos jurídicos que dieron origen el reconocimiento de los incrementos pensionales.

Indica que con la demanda fueron aportados documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permiten concluir mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.

Insiste que en el *sub lite* se configura un perjuicio inminente en contra de la Estabilidad Financiera del Sistema General de Pensiones establecido por el Acto Legislativo 001 de 2005, por el hecho de "*continuar*" con el pago de una mesada pensional en proporciones indebidas. Agrega que de persistir el efecto del acto administrativo demandado, se seguirían pagando mesadas que en derecho no corresponden; y muy difícilmente se podrán recuperar los dineros girados al demandado, causando con ello, graves y enormes perjuicios a la Entidad, afectando la estabilidad financiera del sistema general de pensiones.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

1. Problema jurídico

Visto el recurso de apelación, la Sala advierte que el problema jurídico se circunscribe a determinar si es procedente decretar como medida cautelar la suspensión provisional de la Resolución No. SUB 81404 de 26 de marzo de 2018 mediante la cual Colpensiones dio cumplimiento a la Sentencia T-744 de 2017 proferida por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional; y en consecuencia, dispuso reconocer y pagar los incrementos pensionales del 14% por cónyuge a cargo, a favor del señor Augusto Contreras Bustos.

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

2. Sobre la medida provisional

El Despacho advierte que el artículo 229 del CPACA establece que las medidas cautelares proceden para *"proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*.

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

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

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

Igualmente, la misma Corporación en el citado auto, resaltó:

> *"El Consejo de Estado se ha pronunciado en repetidas oportunidades respecto a la reforma que introdujo la Ley 1437 de 2011[1] al regular la institución de la suspensión provisional. Ha precisado la Corporación, que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984[2] esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una «manifiesta infracción»[3] de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011,[4] la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o «prima facie»*.

---

[1] *Ib.*
[2] *Código Contencioso Administrativo.*
[3] *«Artículo152. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:*
1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandada causa o podría causar al actora».
[4] *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

En suma, si bien la regulación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en la Ley 1437 de 2011,[5] le confiere al juez un margen de estudio más amplio que aquél previsto por la legislación anterior sobre la materia, no puede perderse de vista que la contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del juez contencioso administrativo en su estudio, con fundamento en el análisis del acto o las pruebas allegadas con la solicitud".

En criterio de la Corte Constitucional, la precitada norma implicó *"...una regulación diferente en materia de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo..."*[6], según la cual podrá tomarse la decisión de suspender el acto administrativo *"...cuando (i) se fundamente en la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en un escrito separado y (ii) cuando dicha infracción surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".* Prescribe además que *"(iii) si se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios es necesario que el solicitante pruebe, al menos sumariamente, su existencia..."*[7].

Advirtió la jurisprudencia que: *"...un procedimiento claro con términos específicos para darle trámite a la solicitud de suspensión provisional –en tanto medida cautelar- (art. 233), así como una autorización especial para que la autoridad judicial, destaca la Corte, pueda acoger medidas cautelares de urgencia (art. 234) sin necesidad de agotar el trámite que como regla general se prescribe..."*[8], de manera que al exigirse no solo el planteamiento de la solicitud antes de ser admitida la demanda *"...sino también la constatación de una manifiesta y directa infracción de las normas invocadas..."*, dicha medida puede solicitarse *"...en cualquier momento y que podrá prosperar cuando la violación "surja del análisis del acto demandado" y su confrontación –no directa- con las disposiciones invocadas..."*[9].

Lo anterior, implica entonces que el Juez Contencioso Administrativo tiene competencia para emprender un examen detenido de la situación planteada, que conlleva incluso la identificación de todos los elementos relevantes para determinar si ocurrió, o no, la infracción normativa aducida por quien acude al

---

[5] *Ib.*
[6] ***SENTENCIA SU-335 DE 2015.*** *Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.*
[7] ***Ibíd.***
[8] *Ibíd.*
[9] *Ibíd.*

medio de control, pues aclaró la jurisprudencia constitucional que en el marco de tal análisis *"...No basta con una aproximación prima facie para afirmar o descartar la vulneración, en tanto el juez debe evaluar con detalle la situación y a partir de ello motivar adecuadamente su determinación..."*[10].

En el mismo sentido, concluye la Sala que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contenido en la Ley 1437 de 2011 y la regulación en materia de suspensión provisional, constituyen *"...un medio judicial no solo idóneo sino también temporalmente eficaz para debatir oportunamente la posible violación de sus derechos y plantear la adopción de una medida de protección si se cumplen las condiciones para ello..."*, pues como lo advirtió la Máxima Corporación, el Juez Administrativo tiene la competencia para evaluar, *"...antes de un pronunciamiento definitivo y en un término breve, si el acto administrativo se opone, al menos en principio, a las normas señaladas por el demandante, lo que incluye naturalmente las disposiciones constitucionales que reconocen derechos fundamentales..."*,[11] ya que aunque la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no supone su invalidez, *"...sí tiene la aptitud de proteger los derechos presuntamente afectados, al proscribir que dicho acto sea ejecutado..."*, además que según lo advirtió la jurisprudencia, de acuerdo con el nuevo régimen legal adoptado por la Ley 1437 de 2011, la solicitud de suspensión provisional, en casos de urgencia, puede incluso adoptarse sin previa notificación de la otra parte.

3. Sobre la normatividad y jurisprudencia en materia de incrementos pensionales por personas a cargo, establecidos en el artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990

El artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990[12], aprobado por el Decreto 758 de ese mismo año[13], dispuso:

> ***Artículo 21. Incrementos de las pensiones de invalidez por riesgo común y vejez.*** *Las pensiones mensuales de invalidez y de vejez se incrementarán así:*

---

[10] *Ibíd.*
[11] *Ibíd.*
[12] *Acuerdo número 049 de febrero 1 de 1990 "por el cual se expide el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte" proferido por del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios*
[13] *El Decreto 758 de 18 de abril de 1990 "por el cual se aprueba el Acuerdo numero 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios" proferido por el Ministerio De Trabajo y Seguridad Social.*

a) En un siete por ciento (7%) sobre la pensión mínima legal, por cada uno de los hijos o hijas menores de 16 años o de dieciocho (18) años si son estudiantes o por cada uno de los hijos inválidos no pensionados de cualquier edad. siempre que dependan económicamente del beneficiario y,

b) En un catorce por ciento (14%) sobre la pensión mínima legal, por el cónyuge o compañero o compañera del beneficiario que dependa económicamente de éste y no disfrute de una pensión.

Los incrementos mensuales de las pensiones de invalidez y de vejez por estos conceptos, no podrán exceder del cuarenta y dos por ciento (42%) de la pensión mínima legal."

Así mismo, el artículo 22 ibidem, previó:

***"Artículo 22. Naturaleza de los incrementos pensionales**. Los incrementos de que trata el artículo anterior, no forman parte integrante de la pensión de invalidez o de vejez que reconoce el Instituto de Seguros Sociales y el derecho a ellos subsiste mientras perduren las causas que les dieron origen. El Director General del ISS establecerá los incrementos necesarios para su control."*

En relación con la **vigencia del citado artículo 21**, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia señalaba[14] que si bien la Ley 100 de 1993 no reguló los incrementos de las pensiones, ello no significa que los hubiera derogado o que hubieran perdido su vigencia, sino que las personas que adquirieron su derecho pensional de conformidad con el Acuerdo 049 de 1990 como beneficiarios del régimen de transición, tenían derecho a que se les aplicara el régimen anterior completamente, siempre que no fuera contrario a la nueva legislación, pues de no ser así se desconocería el principio de favorabilidad que se aplica en materia laboral y de inescindibilidad de la norma[15].

Ahora bien, la Corte Constitucional inicialmente desarrolló dos líneas jurisprudenciales diferentes, así: la primera, según la cual los incrementos que por Ley se desprenden de la pensión, son imprescriptibles; y la segunda, opuesta a la anterior, sustentada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que establecía que los incrementos pensionales no hacen parte integrante de la pensión de invalidez o de vejez, por lo que no gozan de imprescriptibilidad.

---

[14] *Sala de Casación Laboral, radicado 29751, sentencia del 5 de diciembre de 2007*
[15] *Análisis jurisrudencial realizado en la sentencia proferida sentencia proferida el 23 de septiembre de dos 2021 por el **CONSEJO DE ESTADO,** Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas Radicación: 66001 23 33 000 2016 00202 01 (3232-2019), Demandante: Marco Tulio Garzón Rincón, Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional en la **sentencia de unificación SU-310 del 10 de mayo de 2017**, unificó su jurisprudencia, en el sentido de disponer que en virtud del mandato constitucional de *in dubio pro operario,* la interpretación que resultaba más favorable a los intereses de los pensionados, es aquella según la cual los incrementos pensionales de que tratan los artículos 21 y 22 del Acuerdo 049 de 1990, no prescriben con el paso del tiempo. Aclarándose que las mesadas causadas y no reclamadas oportunamente, sí prescriben conforme a la regla general de prescripción de las acreencias laborales contenïda en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

Por su parte, el Consejo de Estado, al estudiar la legalidad de los artículos 21 y 22 del Decreto 758 de 1990, por el cual se aprueba el Acuerdo Número 049 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios, respecto de la vigencia de los aludidos incrementos, consideró lo siguiente: *"(...) Y en cuanto a la aplicación del principio de favorabilidad es evidente que tal como lo consideró la Corte Constitucional en la Sentencia SU 310 de 2017, tiene absoluta aplicación en el caso de los incrementos de la mano del principio de in dubio pro operario, en la medida en que siempre se ha de preferir la situación o el estado de cosas más favorable a los trabajadores. // Sin que además se pueda afirmar válidamente, tal como se explicó, que se está ante la presencia de un conflicto entre la aplicación de la Ley 100 de 1993 que está vigencia y del Acuerdo 49 de 1990 que no lo está, porque* ***como se indicó este último sigue produciendo efectos por virtud del régimen de transición.*** *"* [16]

Posteriormente, la Sala Plena de la Corte Constitucional, por medio del **Auto 320 de 2018 declaró la nulidad de la Sentencia SU-310 de 2017**, por considerar que en dicha providencia (i) no se abordó el estudio del Acto Legislativo 01 de 2005; y (ii) no se analizaron los argumentos de Colpensiones dentro del trámite de la respectiva revisión por parte de la Corte.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte profirió en reemplazo la **sentencia SU-140 del 28 de marzo de 2019**, en la cual fijó la siguiente postura: ***"[s]alvo que se trate de derechos adquiridos antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, el derecho a los incrementos pensionales que previó el artículo 21 del Decreto 758 de 1990 desapareció del ordenamiento jurídico por virtud de su derogatoria orgánica; todo ello,***

---

[16] *Consejo de Estado, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 16 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-25-000-2008-00127-00 (2741-08)*

sin perjuicio de que de todos modos tales incrementos resultarían incompatibles con el artículo 48 de la Carta Política *luego de que éste fuera reformado por el Acto legislativo 01 de 2015".*

En la parte considerativa, la Corte examinó la vigencia del artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990, en los siguientes términos:

> *"(...)*
> ***3.2.11. En suma, si cupiere duda sobre la derogatoria orgánica que, por virtud de la expedición de la Ley 100, sufrieron los incrementos que en su momento previó el artículo 21 del Decreto 758 de 1990, tal derogatoria se encontraría confirmada con la consagración de un régimen de transición que se diseñó para proteger las expectativas legítimas exclusivamente respecto del derecho a la pensión, pero que no llegó a extenderse a derechos extra pensionales accesorios de dicha pensión, más aún cuando –como sucede con los incrementos que prevé el artículo 21 del Decreto 758 de 1990 no fueron dotados de una naturaleza pensional por expresa disposición del subsiguiente artículo 22 ibíd.***
> *(...)*
> *[s]i aún a pesar de todo lo atrás expuesto, todavía se estimara que el artículo 21 del Decreto 758 de 1990 no hubiera sido objeto de derogatoria alguna,* ***sería entonces menester inaplicarlo por inconstitucional en casos concretos pues su eventual reconocimiento violaría el inciso 11 del artículo 48 superior, según la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2005****. Ciertamente, tal reconocimiento se haría en expresa violación de la norma superior conforme a la cual la liquidación de las pensiones debe hacerse teniendo en cuenta las cotizaciones correspondientes. Y respecto de los incrementos del 14% y/o del 7% que prevé el artículo 21 del Decreto 758 de 1990 no existe norma alguna que imponga cotizaciones para soportar dichos porcentajes."*

La citada sentencia SU-140 de 2019 fue analizada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el fallo proferido el 23 de septiembre de 2021, en el que concluyó que: *"En definitiva, la Corte Constitucional precisó que el el incremento por personas a cargo fue un derecho que estuvo vigente hasta que entró a regir la Ley 100 de 1993,* ***el cual no puede mantenerse en razón de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad y unidad del sistema de seguridad social, lo cual se reafirma con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, respecto del cual se presenta una clara contradicción con sus postulados."***

4. Caso concreto

A efectos de establecer si hay lugar a decretar la medida cautelar solicitada por la Entidad demandante; y en consecuencia, revocar la providencia impugnada, se realiza el siguiente recuento probatorio:

- Por **Resolución N° 569 de 27 de enero de 2006** *(PDF[17] del archivo 5 ZIP Carpeta principal, exp. digital)* el Instituto de Seguro Social ISS, hoy COLPENSIONES, **reconoció pensión de vejez al demandado** a partir del **31 de diciembre de 2005**, como beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

- Mediante **sentencia proferida el 19 de julio de 2016** *(PDF[18] del archivo 5 ZIP Carpeta principal, exp. digital)* por el **Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá** dentro del Proceso Ordinario Laboral No. 2015-00267 demandante: Carlos Andrés Mora Díaz, demandado: Colpensiones, resolvió:

> *"**Declarar que al demandante el señor Augusto Contreras Bustos con cédula 17072779 le asiste el derecho que la entidad demandada Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones le reconozca y pague el incremento pensional del 14% sobre el salario mínimo legal mensual por su cónyuge señora Aceneth Callejas de Contreras a partir del 18 de Febrero de 2012** quedando en adelante obligado todo caso a pagar dichos incrementos mientras subsistan las causas que le dieron origen conforme a lo motivado.".*

- Inconforme con la citada decisión, Colpensiones presentó recurso de apelación, el cual fue decidido en la **sentencia proferida el 4 de septiembre de 2016** *(PDF[19] del archivo 5 ZIP Carpeta principal, exp. digital)* por el Tribunal Superior de Bogotá DC, Sala Tercera de Decisión Laboral, en el sentido de **revocar la sentencia impugnada** y en su lugar, declarar *"totalmente probada la excepción de prescripción"* del incremento pensional del 14%, y absolver a Colpensiones de todas las pretensiones de la demanda.

- El señor Augusto Contreras Bustos interpuso **acción de tutela contra la citada sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá**, la cual fue negada en primera instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Decisión confirmada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

---

[17] *Archivo PDF "05.036.91D917EF-B99E-499A-9947-323AEC183D64"*
[18] *Archivo PDF "05.045.53BB181E-39C4-4*036-87B7-AAB06BE18FA6"*
[19] *Archivo PDF "05.045.53BB181E-39C4-4*036-87B7-AAB06BE18FA6"*

- Las anteriores providencias fueron objeto de revisión por la Sala Quinta de la Corte Constitucional que en **Sentencia T-744 de 18 de diciembre de 2017** resolvió *(PDF[20] del archivo 5 ZIP Carpeta principal, exp. digital)*:

> *"**PRIMERO. REVOCAR** los fallos proferidos:*
> *(...)*
> *(iii) en primera instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 19 de abril de 2017 y, en segunda instancia, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 13 de junio de 2017, **en el trámite de la acción de tutela instaurada por Augusto Contreras Bustos contra Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá Sala Laboral** (expediente T-6.264.476);*
> *(...)*
> *En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de los accionantes.*
>
> ***SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTO** las decisiones judiciales, donde la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES fungió como demandada y adoptadas en el marco de la jurisdicción ordinaria laboral por:*
> *(...)*
> ***(iii) el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá Sala Laboral, el 4 de octubre de 2016, dentro del proceso ordinario laboral promovido por Augusto Contreras Bustos (expediente T-6.264.476);***
>
> ***TERCERO. Dejar en firme la decisión del 19 de julio de 2016, proferida por el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá**, en desarrollo de la audiencia de juzgamiento, del señor Augusto Contreras Bustos **(expediente T-6.264.476) que ordenó a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de dicho incremento, así como la indexación e intereses moratorios que correspondían.***
> *(...)"*

La citada sentencia fue notificada a Colpensiones el 28 de febrero de 2018.

- Mediante **Resolución No. SUB 81404 de 26 de marzo de 2018 *-acto demandado-*** *(PDF[21] del archivo 5 ZIP Carpeta principal, exp. digital)* Colpensiones resolvió dar cumplimiento a la Sentencia T-744 de 2017 proferida por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional; y en consecuencia, **reconocer y pagar los incrementos pensionales del 14% por cónyuge a cargo, a favor del señor Augusto Contreras Bustos**.

De lo expuesto advierte la Sala que el acto demandado dio cumplimiento a la Sentencia T-744 de 2017 proferida por la Corte Constitucional, la cual revocó los fallos de tutela de primera y segunda instancia que **negaron la tutela contra la sentencia de segunda instancia proferida el 4 de octubre de 2016** por el

---

[20] *Archivo PDF "05.045.53BB181E-39C4-4*036-87B7-AAB06BE18FA6"*
[21] *Archivo PDF "05.045.53BB181E-39C4-4*036-87B7-AAB06BE18FA6"*

Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá Sala Laboral que revocó el derecho del accionado a los incrementos pensionales del 14% por haber operado la prescripción. En su lugar, la Corte **(i)** dejó sin efectos esta última providencia y **(ii) dejó en firme** la sentencia de primera instancia proferida por el **Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá** mediante la cual se ordenó el reconocimiento del mencionado incremento pensional a favor del accionado.

Así la cosas, la sentencia proferida en el proceso ordinario, por el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá, fue la que definió el derecho del accionado, **la cual quedó en firme** en virtud de lo resuelto en la Sentencia T-744 de 2017 dictada en sede de revisión de tutela contra providencia judicial.

La parte demandante solicita suspender el acto demandado en razón a que los efectos legales de la Sentencia T-744 de 2017 de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional desaparecieron al dejar de existir los fundamentos legales que dieron origen el reconocimiento de los incrementos pensionales.

Contrario a lo que plantea en la solicitud, las sentencias ejecutoriadas no se afectan en virtud a los cambios de jurisprudencia, como ocurre en el caso de autos en el cual la sentencia SU-310 de 2017, en la que se fundó la sentencia T-744 de 2017, fue declarada nula, para en su lugar adoptar la tesis opuesta a través de la sentencia SU-0140 de 28 de marzo de 2019.

Por tanto, se concluye que le asiste razón el *a quo* al señalar que la medida cautelar solicitada no es procedente por cuanto la decisión de la Corte Constitucional adoptada en la sentencia T-744 de 2017 en el sentido de dejar en firme la decisión adoptada por el Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá, que ordenó a Colpensiones el reconocimiento y pago de dicho incremento, a favor del demandado, se encuentra amparada por el principio de cosa juzgada.

En suma, los argumentos de la Entidad demandante expuestos en el recurso de apelación no se encuentran llamados a prosperar, por cuanto no se cumplen los requisitos legales para que sea decretada la medida solicitada, por lo que la decisión de primera instancia, amerita ser confirmada.

Por lo anterior, la Sala

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE el auto proferido el 2 de noviembre de 2022 por el Juzgado 52 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a través del cual se negó la solicitud de medida cautelar, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación No.: 25000-23-42-000-**2018-01182**-00
Demandante: GILMA CECILIA MAYORGA DE GALINDO
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Previo a proferir sentencia en el caso, y una vez revisado el expediente, observa la Sala que las pruebas que obran en el mismo no son suficientes para determinar si las cesantías que la demandante causó como docente durante los años 1988, 1989, 1990, 1991 y 1992 fueron o no liquidadas y pagadas.

Por lo anterior, en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la Sala considera preciso disponer lo siguiente:

PRIMERO: DECRETAR de oficio la práctica de la prueba documental que se señala a continuación, con el fin de esclarecer el punto referido en precedencia:

REQUERIR al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** y a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO DE BOGOTÁ** para que dentro de los **10 días** siguientes a la comunicación de esta providencia alleguen al expediente certificación donde se indique si a la señora **GILMA CECILIA MAYORGA DE GALINDO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. **51.601.914**, le fueron reconocidas y pagadas las cesantías que causó durante el periodo que laboró como **docente temporal - tiempo completo** en dicha entidad territorial **entre el 22 de abril de 1988 y el 30 de noviembre de 1992**. Así mismo, para que alleguen copia de los respectivos actos administrativos de liquidación y pago.

SEGUNDO: ADVIÉRTASE a las entidades requeridas que el incumplimiento del requerimiento anterior dará lugar a las sanciones previstas en el numeral 3° del artículo 44 de la Ley 1564 de 2012, norma aplicable al proceso contencioso administrativo por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, las respuestas al requerimiento deberán remitirse al siguiente correo electrónico:

rmemorialessec02sftadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

TERCERO: Vencido el término otorgado, y una vez allegado lo solicitado en el presente auto, **CÓRRASE** traslado del mismo a las partes por 3 días. Surtido lo

anterior, **INGRÉSESE** inmediatamente el expediente al Despacho de la Magistrada Ponente para proveer de conformidad.

CUARTO: ACEPTAR la renuncia[1] de poder presentada por la Dra. **LILA VANESSA BARROSO DÍAZ** como apoderado principal de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, por cuanto la misma reúne los requisitos previstos en el artículo 76 de la Ley 1564 de 2012.

QUINTO: RECONOCER personería a la Dra. **CATALINA CELEMIN 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 plenario[2].

Se deja constancia que se verificaron los antecedentes disciplinarios de la Dra. **CATALINA CELEMIN 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. 3.430.184**, expedido por dicha Corporación.

SEXTO: 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 plenario[3].

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. 3.430.190**, expedido por dicha Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.
(Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

Firmado Electrónicamente
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

AUSENTE CON EXCUSA
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.

---

[1] Fl 98 del expediente digital.
[2] Fl 125 al 147 reverso del expediente digital.
[3] Fl 124 del expediente digital.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

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

Actuación:	Obedézcase y cúmplase
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado No.:	25000-23-42-000-2018-02513-01
Demandante:	IVETTE LORENA MELO CÁRDENAS
Demandado:	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL

OBEDÉZCASE y **CÚMPLASE** lo resuelto por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en proveído del 23 de agosto de 2022 (fls. 384 a 397), por medio del cual se confirmó la sentencia proferida el 7 de diciembre de 2021 por esta Subsección, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, **LIQUÍDENSE** los gastos ordinarios del proceso y, si los hubiere, **DEVUÉLVANSE** los remanentes a la parte actora.

Una vez cumplido lo anterior, por Secretaría **ARCHÍVESE** el expediente, previas anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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 - SALA TRANSITORIA

Magistrado Ponente: Dr. LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

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

Expediente No.:	25000234200020180213600
Demandante:	JOSÉ GUILLERMO BOHÓRQUEZ FLECHAS
Demandado:	LA NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Controversia:	Prima Especial.

Esta Sala del Tribunal asumió competencia en virtud de lo ordenado en el Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023, prorrogado por el Acuerdo PCSJA23 - 12055 del 31 marzo de la misma anualidad, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, y en consecuencia, resuelve sobre el recurso de reposición interpuesto contra el auto del 8 de marzo de 2021, que profirió auto para dictar sentencia anticipada y dio por no contestada la demanda, en el proceso promovido por JOSÉ GUILLERMO BOHÓRQUEZ FLECHAS contra LA NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Visto el informe de secretaría y una vez analizado el expediente se tiene que posterior al auto del día 6 de julio de 2020 y siguiendo lo estipulado por el artículo 8 del Decreto 806 de 4 de junio de 2020, el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 612 de la ley 1564 de 2012, se notificó de manera personal de la admisión de la demanda al correo de notificaciones de LA NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co el día 25 de septiembre de 2020.

El día 25 de febrero de 2021 (fl. 121) mediante informe la Secretaría del Tribunal Sección Segunda - Subsección F afirmó que se allegó por la parte demandante el soporte de consignación de los gastos judiciales y que habían vencido los términos para la contestación de la demanda sin pronunciamiento de la entidad demandada, ingresando el expediente al despacho.

El día 1 de marzo de 2021 la representante de la demandada NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN presentó un escrito denominado "contestación de la demanda", adjuntando únicamente los antecedentes administrativos y los actos administrativos acusados.

El día 8 de marzo del 2021, este despacho profirió auto para dictar sentencia anticipada, en el cual fueron decretadas las pruebas documentales aportadas con la demanda y se corrió traslado para alegar de conclusión por el término de 10 días, notificada en debida forma al día siguiente.

Contra el auto anterior, la apoderada de la demandada interpuso recurso de reposición el día 12 de marzo del 2021, aduciendo que la contestación de la demanda se remitió al correo electrónico de la secretaría el día 15 de diciembre de 2020, adjuntando su confirmación de recibido, junto a la imagen del proceso en siglo XXI en la cual, según ella, si figuran como recibidos por la secretaria en el mismo correo al cual se envió los antecedentes administrativos el 1 de marzo de 2021. Se resalta que las imágenes enviadas son ilegibles y no pude comprobarse lo dicho por la apoderada de la parte demandante en su escrito.

Mediante auto del 24 de noviembre del 2021 se requirió a la secretaría para que constatara si se había contestado la demanda, recibiendo respuesta ese mismo día, en la cual indicó que el primero (1) de marzo de 2021 fue allegado memorial suscrito por la apoderada de la Rama Judicial, referenciado como contestación pero que solo contenía los antecedentes administrativos adjuntos, y que al consultar el proceso en el sistema de información de la Rama Judicial se encuentra que una vez cumplidos los términos ordenados en el auto emisario, el expediente ingreso al despacho el 26 de febrero de 2021 sin que se hubiese recibido memorial alguno (fl. 182).

Ahora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 1437 del 2011, cuyo texto dice:

> "ARTÍCULO 172. Traslado de la demanda. De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que,

según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvención."

Teniendo en cuenta que la demanda fue admitida mediante auto del 6 de julio de 2020, siendo notificada personalmente el 25 de septiembre del mismo, venciendo los términos el 10 de diciembre de 2020 y que según múltiples informes de secretaria antes de esa fecha no se recibió memorial alguno por parte de la demandada, y el correo titulado como "contestación de la demanda" no tenía adjunto archivo relacionado, este despacho dejará en firme el auto del 8 de marzo del 2021, que decretó como pruebas las documentales aportadas con la demanda, corrió traslado para alegar de conclusión y dio por no contestada la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

En consecuencia,

RESUELVE

1. No reponer el auto proferido del 8 de marzo del 2021, que decretó como pruebas las documentales aportadas con la demanda, corrió traslado para alegar de conclusión y dio por no contestada la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

2. Ejecutoriado este auto devolver al despacho para proferir sentencia de mérito.

Notifíquese y cúmplase.

Firmado electrónicamente
LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO
Magistrado Ponente

Constancia: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala Transitoria de la Sección Segunda 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 46 de la Ley 2080 de 2021, modificatorios del artículo 186 del CPACA.