



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-35-019-2019-00324-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Pedro Noel Quintero Torres  
Demandado: Bogotá D.C.– Secretaría Distrital de Integración Social  
Asunto: Resuelve apelación

### 1. ASUNTO

Procede la sala unitaria a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud de la cual le negó el decreto de una prueba documental.

### 2. ANTECEDENTES

Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Pedro Noel Quintero Torres demandó<sup>1</sup> a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C - Secretaría Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, con el objeto de obtener la nulidad de los Oficios No. S2019025976 y S2019034190 de 19 de marzo y 11 de abril de 2019, por medio de los cuales la accionada le negó el reconocimiento de la relación laboral, así como el pago de las prestaciones sociales y demás acreencias laborales.

Ahora bien, en el capítulo de pruebas del escrito de demanda, acápite IV - oficios, visible a folio 11 del documento No. 3 del expediente digital Samai, la parte actora solicitó la siguiente prueba documental, cuya negativa es objeto de impugnación:

“Que se oficie a la entidad demandada para que aporte copia auténtica del Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Secretaría Distrital de Integración Social”.

### 3. LA PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto dictado en la audiencia inicial celebrada el diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022)<sup>2</sup>, el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá negó la prueba documental solicitada por la parte actora<sup>3</sup>, al efecto señaló que en

---

<sup>1</sup> Documento No. 3 - Expediente Digital Samai.

<sup>2</sup> Documentos No. 5 y 6 - Expediente Digital Samai.

<sup>3</sup> Se oficie a la entidad para que allegue copia auténtica de: i) los contratos celebrados por el demandante, relacionados en el certificado de contratos; ii) los actos administrativos demandados con sus antecedentes y constancias de notificación; iii) el acta de entrega y paz y salvo de bienes a cargo del actor, y iii) el manual de funciones y competencias laborales de la SDIS.

virtud de los artículos 78 -numeral 10- y 173 del Código General del Proceso, es un deber de las partes abstenerse de solicitar al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del derecho de petición hubiere podido obtener.

#### **4. EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN**

En desarrollo de la audiencia inicial, la parte actora interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>4</sup> contra la decisión anterior.

Sostuvo que se deben incorporar los manuales de funciones y competencias laborales por la conducencia y pertinencia a la hora de poder acreditar e identificar las funciones similares desempeñadas por el actor durante más de 13 años que estuvo vinculado a la SDIS, la cual se encuentra a cargo de la entidad.

Además, solicitó tener en cuenta que el despacho tiene la posibilidad de verificar los manuales en la página web de la entidad, toda vez que son actos administrativos de acceso al público.

En ese momento, el juez interviene para aclarar que la prueba no se negó por las causales que se indican en el recurso, sino por no cumplir lo establecido en los artículos 78 numeral 10 y 173 del CGP. Por tal motivo, le indicó que ante la falta de coherencia era del caso negar el recurso, sin embargo, que en observancia del derecho sustancial sobre el procedimental, le otorga la oportunidad de sustentar nuevamente el recurso.

Conforme a lo anterior, el apoderado de la parte actora sustentó nuevamente el recurso<sup>5</sup>, solicitando acceder al decreto de la prueba referida, privilegiando el derecho sustancial sobre el formal o procedimental, pues si bien es cierto no acreditó la actuación relacionada con elevar el derecho de petición por su parte para obtener los manuales de funciones y competencias laborales, también lo es que, “dicha disposición del CGP ha sido interpretada por varias instancias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en que le corresponde a la parte demandante allegar los actos administrativos que se demandan, en ese sentido, no le correspondería a la parte demandante obligatoriamente acudir al agotamiento del derecho de petición para obtener las pruebas (...) cumplió con la carga de allegar los actos administrativos que se demandan, y en razón a que la entidad demandada se encuentra en mejor posición para allegar las documentales (...) debe allegar dichos manuales de funciones y competencias laborales para también acreditar la autenticidad de los mismos”.

#### **5. TRASLADO DEL RECURSO**

La apoderada de la entidad demandada recorrió el traslado<sup>6</sup> del recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado por parte actora, arguyendo que es improcedente, en tanto que el despacho ha sido claro en indicar que la negativa de la prueba solicitada corresponde a un requerimiento procedimental que no se debe dejar de lado por el hecho de que la parte demandada se encuentre en una mejor posición para aportarla.

Agrega que el actor hace referencia a que los manuales de funciones hacen parte de los actos administrativos demandados, olvidando que las respuestas en sí son las demandadas en el presente asunto, pues de lo contrario, se estaría ante otro tipo de proceso.

---

<sup>4</sup> Documento No. 5 - Expediente Digital Samai.

<sup>5</sup> Mins. 00:26:08 al 00:27:55. Documento No. 5 - Expediente Digital Samai.

<sup>6</sup> Mins. 00:28:15 al 00:29:50. Documento No. 5 - Expediente Digital Samai.

Así las cosas, solicitó mantener la negativa de oficiar a la entidad demandada para que allegue los manuales de funciones.

## 6. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El juzgado de instancia rechazó por improcedente el recurso de reposición, en atención a que de conformidad con el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el recurso que procede contra el auto que niega las pruebas es el de apelación, razón por la cual, concedió este último en el efecto devolutivo.

Seguidamente, precisó que en ningún momento ha negado el decreto de la prueba de los actos administrativos demandados como lo pretende hacer ver el apoderado de la parte demandante en el recurso, pues inclusive es un requisito para admitir la demanda, y estos ya obran en el proceso.

Añadió que, “lo que se negó son los manuales de funciones y competencias laborales de la SDIS, que además se solicitaron de forma genérica, tocaría traer todo de la Secretaría sin saber ni siquiera que cargo es el que solicitó la parte demandante”<sup>7</sup>.

## 7. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

### 7.1 Cuestión previa

Teniendo en cuenta que la parte demandante únicamente apeló lo correspondiente a la negativa de oficiar a la SDIS para que allegara la copia auténtica del manual de funciones y competencias laborales de la entidad, pero se abstuvo de impugnar la decisión de primera instancia de la negativa de oficiar a la SDIS para que allegara la copia auténtica de los contratos de prestación de servicios celebrados por el demandante, y la copia del acta de entrega y paz y salvo del cargo que desempeñó.

En tal sentido, es preciso acudir al artículo 320 del CGP, aplicable a esta jurisdicción por la remisión expresa contenida en el art. 306 del CPACA, el que hace referencia a los fines del recurso de apelación, prescribiendo que este, “tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”.

Seguidamente, el artículo 328 del CGP se refirió de manera expresa a la competencia del superior para resolver tal mecanismo de impugnación, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

---

<sup>7</sup> Mins. 00:29:54 al 00:32:10. Documento No. 5 - Expediente Digital Samai.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia”.

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>8</sup> se ha manifestado sobre este aspecto procesal que: “El recurso de apelación, como desarrollo del principio de doble instancia previsto en el artículo 31 constitucional, tiene por fin que las determinaciones adoptadas por una autoridad judicial sean revisadas, con propósitos de corrección, por su superior”.

En tal medida, lo relacionado con el marco conceptual establecido por el recurrente conforma lo que se conoce como el principio de congruencia, frente al cual en la misma providencia la citada corporación estableció que: “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el superior”.

De este modo, conforme a los artículos 320 y 328 del CGP, y a la jurisprudencia del Consejo de Estado, la competencia de esta corporación, como superior funcional del Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá se circunscribe únicamente a los reparos concretos formulados por el apelante en el recurso, pues estos condicionan la competencia, de manera que es sobre la negativa de oficiar a la SDIS para que allegara la copia auténtica del manual de funciones y competencias laborales de la entidad que se centrará el problema jurídico y la resolución de este asunto.

## **7.2 Competencia**

Esta sala unitaria es competente para resolver de plano el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia proferida el diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 7.º del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>9</sup>, en concordancia con los artículos 125 y 153 del mismo estatuto, y 35 del Código General del Proceso.

## **7.3 Problema jurídico**

Se contrae a establecer si, ¿es procedente decretar la prueba documental solicitada por la parte actora, consistente en oficiar a la SDIS para que allegue la copia auténtica del manual de funciones y competencias laborales de la entidad, al considerar que no le corresponde obligatoriamente acudir al agotamiento del derecho de petición para obtener las pruebas documentales, además, la entidad demandada se encuentra en mejor posición para aportar dicha copia y acreditar la autenticidad de esta, o si, por el contrario, es un deber de las partes, abstenerse de solicitar al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del derecho de petición hubiere podido obtener, como lo señaló la providencia apelada?

## **7.4 Tesis que resuelven el problema jurídico**

---

<sup>8</sup> C.E., Sec. Cuarta. Sent. 2015-00866-01, may. 14/2020. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E).

<sup>9</sup> Modificado por la Ley 2080 de 2021.

#### **7.4.1 Tesis de la parte apelante**

Considera que el auto apelado debe ser revocado, toda vez que se debe privilegiar el derecho sustancial sobre el formal o procedimental, pues si bien es cierto que no acreditó elevar el derecho de petición para obtener la copia del manual de funciones y competencias laborales de la SDIS, también lo es que de conformidad con las interpretaciones realizadas a dicha disposición del CGP por parte de varias instancias de la jurisdicción contencioso administrativa, como cumplió con la carga de allegar los actos administrativos que se demandan, y en razón a que la entidad demandada se encuentra en mejor posición para allegar las documentales, es esta quien debe allegar los precitados manuales, además, con ello acreditará la autenticidad de estos.

#### **7.4.2 Tesis del juzgado de instancia**

Sostiene que en ningún momento ha negado el decreto de la prueba de los actos administrativos demandados como lo pretende hacer ver el apoderado de la parte demandante en el recurso, puesto que la prueba que negó es la consistente en oficiar a la SDIS para que allegara la copia auténtica del manual de funciones y competencias laborales, teniendo en cuenta que en consonancia con los artículos 78 -numeral 10- y 173 del CGP, es un deber de las partes abstenerse de solicitar al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del derecho de petición hubiere podido obtener.

#### **7.4.3 Tesis de la sala**

La sala unitaria confirmará la decisión objeto de apelación que negó el decreto de la prueba consistente en oficiar a la SDIS para que allegara la copia auténtica del manual de funciones y competencias laborales, habida cuenta que se trata de una documental que pudo ser solicitada a la entidad por medio del ejercicio del derecho de petición; sin embargo, no se logró demostrar ni siquiera de manera sumaria, que la parte actora lo hubiese requerido.

De igual forma, no es posible atender al argumento expuesto por el apelante, consistente en que como cumplió con la carga de allegar los actos administrativos que se demandan, y en razón a que la entidad demandada se encuentra en mejor posición para allegar la documental, es esta quien debe aportarla, puesto que no puede pretender pretermitir sus deberes procesales que tiene como parte, consagrados en el art. 78 del CGP, específicamente el señalado en el numeral 10, así como tampoco puede pasar por alto las oportunidades probatorias estipuladas en el art. 173 *ibidem*.

### **8. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Sea lo primero señalar que, las pruebas se encuentran encaminadas a lograr la efectiva defensa de las partes en un proceso, constituyendo por tal razón la más clara manifestación al debido proceso<sup>10</sup>.

En el mismo sentido, el doctrinante Hernán Fabio López Blanco sostiene que el fin de la prueba es “llevar certeza al funcionario judicial, usualmente el juez, acerca de los hechos

---

<sup>10</sup> Canosa Torrado, Fernando. Los Recursos Ordinarios en el Código General del Proceso. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2017, p. 327.

base de las solicitudes pertinentes, llámense pretensiones, excepciones perentorias o cualquier otra; en suma, se persigue con ella convencerlo de la ocurrencia de determinadas circunstancias de hecho”<sup>11</sup>.

Acorde con lo expuesto y en lo que interesa en este asunto, como la prueba documental no fue regulada de manera especial en el CPACA, es necesario acudir al CGP para analizar las características de dicho medio de prueba.

Así, el art. 243 del CGP trajo una relación de las clases de documentos que pueden valer como tal en un proceso, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS.** Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública”.

Teniendo en cuenta lo previsto en la ley, el doctrinante Hernán Fabio López Blanco explicó que “con los documentos se busca un medio probatorio idóneo y certero de lo que atañe con el estado de las distintas relaciones jurídicas”, señalando adicionalmente que,

“documento es toda cosa que sirve de prueba histórica indirecta y representativa de un hecho cualquiera; puede ser declarativo representativo, cuando contenga una declaración de quien lo crea u otorga o simplemente lo suscribe, como es el caso de los escritos públicos o privados y de los discos y cintas de grabaciones magnetofónicas; puede ser únicamente representativo (no declarativo) cuando no contenga ninguna declaración, como ocurre en los planos, cuadros, radiografías, dibujos y fotografías”<sup>12</sup>.

Ahora bien, en el numeral 10.º del art. 78 del CGP se estableció como deber de las partes y sus apoderados abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir.

En concordancia con lo anterior, el art. 173, inc. 2.º *ídem*, consagró unas reglas especiales respecto de las pruebas que se pretendan hacer valer en un proceso, indicando que: “En la providencia que resuelva sobre las solicitudes de pruebas formuladas por las partes, el juez deberá pronunciarse expresamente sobre la admisión de los documentos y demás pruebas que estas hayan aportado”.

<sup>11</sup> López Blanco, Hernán. Código General del Proceso Pruebas. Bogotá: Dupré Editores, 2017, p. 70-71.

<sup>12</sup> López Blanco, Hernán. Código General del Proceso Pruebas. Bogotá: Dupré Editores, 2017, p. 433 y 436.

Y, en seguida, en relación con las pruebas documentales estableció para el juez el deber de abstenerse de ordenar la práctica de las pruebas que directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditar de manera sumaria.

En esa medida, si el extremo procesal que solicita la prueba está en la posibilidad de obtenerla antes de la presentación de la demanda a través del derecho de petición, su deber es realizar dicha gestión y no esperar a que el juez oficie a la entidad respectiva para obtener lo pretendido, pues la norma también prohíbe al juez expresamente el decreto de tales pruebas.

La única excepción a dicha regla, es que la parte allegue copia de la petición en virtud de la cual solicitó la prueba, sin haber obtenido respuesta alguna, pues la norma indica que se deberá demostrar la gestión sumariamente.

## 9. CASO CONCRETO

En el presente asunto, las pretensiones de la demanda se encuentran encaminadas al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás derechos laborales, así como de los aportes al sistema de la seguridad social, presuntamente derivados de la relación laboral existente entre el señor Pedro Noel Quintero Torres y la SDIS. En este sentido, la parte actora solicitó en el escrito de demanda se decretara como prueba documental que se oficiara a la entidad demandada para que aportara la copia auténtica del manual de funciones y competencias laborales de la entidad.

Pues bien, en el auto objeto de recurso el juzgado de instancia negó la prueba en virtud de los artículos 78 -numeral 10- y 173 del CGP, por cuanto es un deber de las partes abstenerse de solicitar al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del derecho de petición hubiere podido obtener.

Por su parte, en el recurso de apelación impetrado contra la anterior decisión, la parte actora indicó que se debe privilegiar el derecho sustancial sobre el formal, pues si bien es cierto que no acreditó elevar el derecho de petición para obtener la copia del manual de funciones, también lo es que de conformidad con las interpretaciones realizadas a dicha disposición del CGP por parte de varias instancias de la jurisdicción contencioso administrativa, sin especificar cuáles, como cumplió con la carga de allegar los actos administrativos que se demandan, y en razón a que la SDIS se encuentra en mejor posición para allegar las documentales, es esta quien debe allegar el precitado manual, además, con ello acreditará la autenticidad de este.

Al respecto, se considera que tal como lo indicó el *a quo*, la documental pudo haber sido solicitada a la entidad demandada mediante derecho petición; no obstante, como dicha gestión no se realizó por la parte interesada, o por lo menos no fue acreditada, y por el contrario, la parte actora reconoce en el recurso que no elevó tal petición, en atención a lo dispuesto en el numeral 10 del art. 78 del CGP, en concordancia con el art. 173 *ibidem*, no le está permitido a las partes solicitar, ni al juez decretar las documentales que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición las partes hubieren podido conseguir.

En ese orden, la parte actora debió aportar la prueba en cuestión, y en caso de haberla peticionado sin respuesta satisfactoria de la entidad, así debió acreditarlo para que el juez

pudiera proveer al respecto, sin embargo, no se logró demostrar ni siquiera de manera sumaria que se hubiese requerido, por el contrario, la parte apelante reconoce en el recurso que no formuló a la demandada tal petición.

Por otra parte, no es de recibo por esta sala unitaria que la parte actora afirme en el escrito de apelación que como cumplió con la carga de allegar los actos administrativos demandados, y en razón a que la SDIS se encuentra en mejor posición para allegar las documentales, es esta quien debe allegar el manual de funciones y competencias laborales de la entidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el demandante no puede pretender pretermitir sus deberes procesales que como parte están consagrados en el art. 78 del CGP, específicamente el señalado en el numeral 10, así como tampoco puede pasar por alto las oportunidades probatorias estipuladas en el art. 173 *ibidem*, y menos desconocer la prohibición que tiene el juez de ordenar la práctica de las pruebas que directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido obtener la parte que las solicite, por lo que, al tratarse del manual de funciones de la entidad el actor lo pudo obtener bien sea por medio de la página web de la SDIS, o mediante derecho de petición dirigido a esta, caso en el cual, la misma norma protege al petente en el sentido de que si la entidad no atiende la petición, así debe acreditarlo para que el juez decrete la prueba documental, sin embargo, en el presente litigio se echa de menos actuación alguna adelantada por el señor Pedro Noel Quintero Torres, amén que este reconoce expresamente que no realizó tal actuación.

Así las cosas, se observa que fue acertada la decisión del juez de instancia al negar el decreto de este medio de prueba, y en esa medida se confirmará la decisión recurrida.

## **10. CONCLUSIONES**

La sala unitaria confirmará la decisión de primera instancia que negó el decreto de la prueba documental solicitada por la parte actora, habida cuenta que se trata de una documental que pudo ser solicitada a la entidad por medio del ejercicio del derecho de petición; sin embargo, no se logró demostrar ni siquiera de manera sumaria que se hubiese requerido, y por el contrario, reconoce que no la pidió.

Además, el demandante no puede pretender pretermitir sus deberes que tiene como parte, los que están consagrados en el art. 78 del CGP, así como tampoco puede pasar por alto las oportunidades probatorias estipuladas en el art. 173 *ibidem*, ni desconocer la prohibición de ley para el juez para decretar las pruebas que directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite.

## **11. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA**

La sala unitaria confirmará la decisión adoptada en la audiencia inicial el diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó una prueba documental solicitada por la parte demandante.

## **12. DECISIÓN**

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el auto de fecha diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022), proferido en la audiencia inicial celebrada por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con los considerandos de la presente decisión.

**SEGUNDO.-** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E” se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para que continúe con el trámite pertinente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Samai.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-35-013-2021-00216-01 (expediente digital)  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Yenny Marcela Chalarca Bojacá  
Demandada: Subred Integrada de Servicios de Salud Sur  
Asunto: Admite apelación

La señora Yenny Marcela Chalarca Bojacá<sup>1</sup> y la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.<sup>2</sup>, en adelante SISSS, interpusieron el recurso de apelación contra la sentencia proferida el ocho (8) de marzo de dos mil veintitrés (2023)<sup>3</sup> por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Providencia que se notificó a las partes el nueve (9) del mismo mes y año<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta que los aludidos recursos cumplen los requisitos legales, toda vez que, se interpusieron y sustentaron oportunamente según se observa en los documentos No. 10 y 11 del expediente digital Samai, este tribunal es competente para conocer de estos, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, se admitirán de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

De otro lado, se observa que la parte demandante solicitó dar aplicación al artículo 213 del CPACA, para que en caso de no encontrarse los contratos de prestación de servicios o las prórrogas relacionadas en la certificación emitida por la demandada, se requieran de manera oficiosa. Al respecto, cabe destacar que pese a la amplitud de la solicitud probatoria, una vez revisada la totalidad de los contratos allegados al expediente no se hace necesario decretar prueba alguna de manera oficiosa en esta etapa procesal.

Así las cosas, se conmina al apoderado de la parte actora para que en virtud de los principios de economía, celeridad y lealtad procesal eleve las solicitudes probatorias de manera específica y concreta.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por las partes demandante y demandada contra la sentencia proferida el ocho (8) de marzo de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

<sup>1</sup> Recurso interpuesto el 16 de marzo de 2023, documento No. 10 – Expediente digital Samai.

<sup>2</sup> Recurso interpuesto 22 de marzo de 2023, documento No. 11 – Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Documento No. 8 – Expediente digital Samai.

<sup>4</sup> Documento No.9 - Expediente digital Samai.

**SEGUNDO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiendo remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que estas suministraron, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, en consonancia con el artículo 9 de la Ley 2213 de 2022.

**TERCERO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, quien podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia conforme al numeral 6.º del artículo 247 del mismo estatuto, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** Los demás sujetos procesales se podrán pronunciar en relación con el recurso de apelación formulado, hasta la ejecutoria de la presente providencia, conforme al numeral 4.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO:** Una vez surtido el trámite anterior y teniendo en cuenta que no hay pruebas por practicar, deberá ingresar el expediente al Despacho para dictar sentencia, conforme al numeral 5.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Se advierte a las partes que deberán remitir a los demás sujetos procesales los memoriales que presenten al interior del proceso, conforme a lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado, y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 25000-23-42-000-2021-00514-00  
Medio de control: Ejecutivo  
Demandante: María Gloria Duque de Robayo  
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-  
Asunto: Niega mandamiento de pago

**1. ASUNTO**

Procede la sala de decisión a resolver lo concerniente al mandamiento de pago solicitado por la señora María Gloria Duque de Robayo, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP.

**2. ANTECEDENTES**

La señora María Gloria Duque de Robayo a través de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva<sup>1</sup> con el fin de que se libre mandamiento de pago en su favor y en contra de la UGPP, por las siguientes sumas:

- 2.1. \$64.570.247,88 por el capital por concepto de aportes para pensión.
- 2.2. \$5.951.320,66 por los intereses de plazo.
- 2.3. \$116.077.695,76 por los intereses de mora liquidados a 15 de diciembre de 2020.
- 2.4. Por los intereses legales o moratorios que se causen a partir de 15 de diciembre de 2020 hasta que se realice el pago.
- 2.5. Por las costas y agencias en derecho.

Lo anterior, teniendo en cuenta el incumplimiento de la sentencia proferida en primera instancia por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección E de Descongestión el día 29 de octubre de 2013, confirmada por el Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección B el 7 de marzo de 2019, en el proceso con radicado No. 25000-23-25-000-2011-00452-01, por medio de las cuales se ordenó a la entidad ejecutada reconocer y pagar a favor de la ejecutante la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes con ocasión al fallecimiento del señor Luis Jaime Duque Robayo; toda vez que para liquidar la referida prestación utilizó una fórmula distinta a la

---

<sup>1</sup> Documento No. 5 – Expediente digital Samai.

indicada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, además, confesó que aún adeuda intereses de mora.

### **3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

#### **3.1 Competencia**

Es competente la sala de decisión para conocer la presente demanda ejecutiva, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6.º del artículo 152 del CPACA<sup>2</sup>, como quiera que la providencia de primera instancia base de ejecución fue proferida por esta corporación, de manera que corresponde a este tribunal pronunciarse sobre el mandamiento de pago solicitado en virtud de lo dispuesto en los artículos 125 y 243 del CPACA.

#### **3.2 Problema jurídico**

Consiste en establecer si, ¿es procedente librar mandamiento de pago en la manera solicitada por la parte demandante, quien considera que la UGPP incumplió las obligaciones impuestas en las sentencias que constituyen título ejecutivo en el presente asunto, proferidas por esta corporación el día 29 de octubre de 2013, confirmada por medio de proveído de 7 de marzo de 2019, o si, se debe librar en la manera que la sala lo considera legal, de conformidad con lo señalado en el art. 430 del CGP, teniendo en cuenta el estudio integral que se debe realizar del título ejecutivo?

#### **3.3 Tesis que resuelve el problema jurídico planteado**

##### **3.3.1 Tesis de la parte actora**

Considera que se debe librar el mandamiento de pago que ha sido solicitado, como quiera que se encuentran reunidos los requisitos legales exigidos dispuestos para el efecto, y la liquidación realizada se ajusta a las órdenes impetradas en las sentencias objeto de ejecución.

##### **3.3.2 Tesis de la sala**

La sala negará el mandamiento de pago, toda vez que se logró verificar que la UGPP reconoció y pagó a la ejecutante tanto la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, como los intereses causados con posterioridad a la ejecutoria del título y hasta el día anterior al que se realizó el pago.

Para proceder en la forma establecida por la ley, se hace necesario realizar el siguiente análisis.

### **4. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

#### **4.1 El proceso ejecutivo**

La Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, incorporó en el Título IX un acápite dedicado al proceso ejecutivo (artículos 297 a 299), en el que desarrolló principalmente lo relativo a los

---

<sup>2</sup> Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021.

documentos que en materia contencioso administrativa tienen la virtualidad de ser títulos ejecutivos.

En ese sentido, el artículo 297 *ibidem* dispuso: “para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias”. Ahora bien, respecto al procedimiento, el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021, señaló lo siguiente:

“Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor”.

En vista de lo anterior, se observa que el Código General del Proceso, normatividad que entró a reemplazar el derogado Código de Procedimiento Civil, respecto al mandamiento de pago establece:

**ART. 430. Mandamiento ejecutivo.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso. (...)

**ART. 431. Pago de sumas de dinero.** Si la obligación versa sobre una cantidad líquida de dinero, se ordenará su pago en el término de cinco (5) días, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda”.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 422 del CGP se pueden demandar ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

De otro lado, el numeral 1.º del artículo 297 del CPACA consagra que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, prestarán mérito ejecutivo.

Es pertinente recordar que a través del proceso de ejecución se persigue el cumplimiento de una obligación insatisfecha contenida en un título ejecutivo, razón por la cual se parte

de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, que sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma.

Respecto de las cualidades del título ejecutivo, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sostenido:

“la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es decir, que el documento que contiene esa obligación deben constar en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones. La doctrina enseña que” Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta.

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

Bajo ese contexto, ha reiterado la jurisprudencia de esa alta corporación<sup>4</sup> que el título ejecutivo debe contener unas condiciones formales y otras de fondo, las primeras,

“buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme”.

Por su parte, las segundas (de fondo), “buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero”.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia ha indicado que, “el fallador mal puede ser un convidado de piedra del litigio, sino que, en cambio, antes que otra cosa, tiene que erigirse dentro del juicio en un defensor del bien superior de la impartición de justicia material”<sup>5</sup>.

#### **4.2 De la indemnización sustitutiva**

La Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral, estableció

---

<sup>3</sup> C.E., Sec. Tercera, Auto 1999-00090-01, jul. 12/2000. M.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>4</sup> C.E., Sec. Segunda, Auto 2007-00435-01, may. 27/2010. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>5</sup> CSJ, Cas. Laboral, Sent. sep. 14/2017. Rad. STC14595-2017. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

en el artículo 37 la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, la que se reconoce en el régimen solidario de prima media con prestación definida (RPM), a las “personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando”, las cuales “tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado”.

Esta prestación, así como la reconocida para las pensiones de invalidez y sobrevivientes, fue reglamentada por el Decreto No. 1730 de 27 de agosto de 2001, a través del cual se estableció en qué casos se causa la indemnización sustitutiva, la manera de reconocimiento y la cuantía de la prestación.

Fue así como el artículo 1.º, modificado por el Decreto 4640 de 19 de diciembre de 2005, respecto de la causación señaló:

“Artículo 1º. Modificase el artículo 1º del Decreto 1730 de 2001 el cual quedará así:

“Artículo 1º. Causación del derecho. Habrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva prevista en la Ley 100 de 1993, por parte de las Administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando los ~~afiliados~~ al Sistema General de Pensiones estén en una de las siguientes situaciones:

- a) Que el ~~afiliado~~ se retire del servicio habiendo cumplido con la edad, pero sin el número mínimo de semanas de cotización exigido para tener derecho a la pensión de vejez y declare su imposibilidad de seguir cotizando;
- b) Que el afiliado se invalide por riesgo común sin contar con el número de semanas cotizadas exigidas para tener derecho a la pensión de invalidez, conforme al artículo 39 de la Ley 100 de 1993;
- c) Que el afiliado fallezca sin haber cumplido con los requisitos necesarios para que su grupo familiar adquiriera el derecho a la pensión de sobrevivientes, conforme al artículo 46 de la Ley 100 de 1993;
- d) Que el afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales se invalide o muera, ~~con posterioridad a la vigencia del Decreto-ley 1295 de 1994~~, como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, la cual genere para él o sus beneficiarios pensión de invalidez o sobrevivencia de conformidad con lo previsto en el artículo 53 del Decreto-ley 1295 de 1994”.

Los términos “afiliados” y “afiliado” contenidos en el inciso 1.º y en el literal a) de la norma citada, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado en la sentencia de 11 de marzo de 2010<sup>6</sup>, toda vez que la corporación señaló que la indemnización sustitutiva no puede estar consagrada “exclusivamente para los afiliados, entendido como aquellos vinculados al servicio a la entrada en vigencia de dicha Ley, sino para toda la población, a la que el mismo sistema ampara de las contingencias derivadas de la vejez, invalidez y muerte, a través del reconocimiento de las pensiones y prestaciones que él consagra, siendo una de ellas la indemnización sustitutiva”.

---

6 C.E., Sec. Segunda, Sent. 2006-00322-00, mar. 10/2010. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

Pues bien, continuando con el análisis normativo, se tiene que el artículo 2.º del Decreto 1730 de 2001 dispuso que para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, (i) cada administradora del RPM a la que haya cotizado el trabajador deberá efectuar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, respecto al tiempo cotizado; (ii) en caso de que la administradora “a la que se hubieren efectuado las cotizaciones haya sido liquidada, la obligación de reconocer la indemnización sustitutiva corresponde a la entidad que la sustituya en el cumplimiento de la obligación de reconocer las obligaciones pensionales”; y (iii) “En el caso de que las entidades que hayan sido sustituidas en la función de pagar las pensiones por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, será ésta la entidad encargada del pago, mientras que su reconocimiento continuará a cargo de la Caja o Fondo que reconozca las pensiones”.

En todo caso, la norma señaló que: “Para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley 100 de 1993”.

Finalmente, para establecer la cuantía de la prestación, el art. 3.º *ídem* señaló la siguiente fórmula:

“**Artículo 3º. Cuantía de la indemnización.** Para determinar el valor de la indemnización se aplicará la siguiente fórmula:

$$I = SBC \times SC \times PPC$$

Donde:

SBC: Es el salario base de la liquidación de la cotización semanal promediado de acuerdo con los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los cuales cotizó el afiliado a la Administradora que va a efectuar el reconocimiento, actualizado anualmente con base en la variación del IPC según certificación del DANE.

SC: Es la suma de las semanas cotizadas a la Administradora que va a efectuar el reconocimiento.

PPC: Es el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales ha cotizado el afiliado para el riesgo de vejez, invalidez o muerte por riesgo común, a la Administradora que va a efectuar el reconocimiento.

En el evento de que, con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, la Administradora que va a efectuar el reconocimiento no manejara separadamente las cotizaciones de los riesgos de vejez, invalidez o muerte por riesgo común de las correspondientes al riesgo de salud, se aplicará la misma proporción existente entre las cotizaciones para el riesgo de vejez de que trata el inciso primero del artículo 20 de la ley 100 de 1993 (10%) y las cotizaciones para el riesgo de salud señaladas en el artículo 204 de la misma Ley (12%), es decir se tomarán como cotizaciones para el riesgo de vejez el equivalente al 45.45% de total de la cotización efectuada y sobre este resultado se calculará la indemnización sustitutiva.

A partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se tomará en cuenta el porcentaje de cotización establecido en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 100 de 1993”.

#### **4.3 Tasa de mora aplicable a los créditos judicialmente reconocidos mediante sentencias y conciliaciones cuando existe variación en el tránsito de legislación**

La entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y el tránsito legislativo que ello implicó, generó posiciones confrontadas respecto de la liquidación de intereses de mora de condenas

impuestas en vigencia del Decreto 01 de 1984, pero pagadas en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Sobre este aspecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado rindió concepto a través del radicado No. 2184 de 29 de abril de 2014<sup>7</sup>, en relación con la consulta que elevó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que era la siguiente:

“¿Cuándo una entidad deba dar cumplimiento a una sentencia o conciliación proferida con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (julio 2 de 2012), pero cuya demanda fue interpuesta con anterioridad a esta fecha; ¿se debe liquidar el pago con intereses moratorios de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 o con las disposiciones para la liquidación de intereses moratorios del Decreto 01 de 1984?”.

Con la finalidad de dar respuesta a dicho interrogante, luego de realizar una amplia exposición de los regímenes de liquidación de intereses derivados del pago tardío de condenas judiciales establecidos en el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011, concluyó que la tasa de mora aplicable a los créditos judicialmente reconocidos es aquella vigente al momento en que se incurre en mora en el pago de las obligaciones dinerarias derivadas de éstas.

Para arribar a tal consideración, esa sala tuvo en cuenta que en tratándose de créditos emanados de contratos cuando existe variación de las tasas de interés en el tiempo, tanto el Consejo de Estado como la Corte Suprema de Justicia son coincidentes en señalar que se aplican las tasas vigentes al tiempo de la mora, y en caso de cambios normativos las que rigen el respectivo periodo. Adicionalmente, indicó que tal posición se fundamenta en el numeral segundo del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, conforme al cual, la infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiera cometido.

Siguiendo la misma línea argumentativa, señaló que a juicio de dicha sala los intereses de mora se deben liquidar de conformidad con la norma que rige al momento de la infracción, de manera que si la tardanza en el pago de la condena se extiende en el tiempo y se presenta durante ese lapso un cambio de legislación se debe aplicar la norma que abarque el respectivo periodo de retardo, por configurarse el interés bajo el imperio de una nueva ley.

En respuesta a la consulta elevada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sostuvo:

“La tasa de mora aplicable para créditos judicialmente reconocidos en sentencias condenatorias y conciliaciones debidamente aprobadas por la jurisdicción es la vigente al momento en que se incurre en mora en el pago de las obligaciones dinerarias derivadas de aquellas. En consecuencia, cuando una entidad estatal deba dar cumplimiento a una sentencia proferida o conciliación aprobada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (julio 2 de 2012), pero cuya demanda fue interpuesta con anterioridad a esta, debe liquidar el pago con intereses moratorios de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, si el incumplimiento de la referida obligación se inicia antes del tránsito de legislación y se prolonga durante la vigencia de la nueva ley, la pena, esto es, el pago de intereses moratorios, deberá imponerse y liquidarse por separado lo correspondiente a una y otra ley”.

---

<sup>7</sup> C.E., S. de Consulta, Cons. 2184, abr. 29/2014 M.P. Álvaro Namén Vargas.

A su vez, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>8</sup> precisó que el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 establece que tal cuerpo normativo únicamente se aplica a los procedimientos y actuaciones administrativas, así como a las demandas y procesos instaurados con posterioridad a su entrada en vigencia, en atención a lo cual concluyó:

“i) Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia también se dictó antes, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al art. 177 del CCA, de manera que la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición del art. 308.

ii) Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia se dicta después, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al art. 177 del CCA, y la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición expresa del art. 308 de este.

iii) Los procesos cuya demanda se presentó en vigencia del CPACA, y desde luego la sentencia se dicta conforme al mismo, causan intereses de mora conforme al art. 195 del CPACA”.

Ante la disparidad de criterios, esta subsección había acogido la tesis prohijada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, según la cual, la tasa de interés aplicable era aquella establecida en el régimen en virtud del cual se había adelantado el proceso declarativo. Sin embargo, la Sección Segunda del Consejo de Estado adoptó la tesis expuesta por la Sala de Consulta y Servicio Civil, motivo por el cual revocó una sentencia proferida por esta sala, al considerar que: “la tasa de mora aplicable para créditos judicialmente reconocidos mediante sentencias y conciliaciones es aquella vigente al momento en que se incurre en mora en el pago de las obligaciones dinerarias derivadas de estas, toda vez que ella es una infracción que se comete día a día”<sup>9</sup>.

De este modo, la sala de decisión acogió la postura expuesta por la Sección Segunda del Consejo de Estado, por lo que a efectos de resolver el presente asunto la tasa de interés aplicable será la vigente al momento en que la entidad ejecutada incurrió en mora en el pago de la obligación derivada de las sentencias objeto de recaudo.

#### **4.4 Régimen de intereses de mora de la Ley 1437 de 2011**

Respecto del cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, el artículo 192 del CPACA preceptúa que cuando se imponga el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero la entidad a quien corresponda su ejecución, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su acatamiento.

Así, cuando la condena imponga a la entidad pública el pago o devolución de una suma de dinero será cumplida en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Dichas sumas devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o auto que apruebe la conciliación; no obstante, cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de dicha providencia sin que los beneficiarios

<sup>8</sup> C. E. Sec. Tercera. Sentencia 2001-01371, oct. 20/2014. M. P. Enrique Gil Botero.

<sup>9</sup> C. E. Sec. Segunda. Sentencia 2016-00013, ago. 29/2019. M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

hayan acudido a la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde este momento hasta que se presente la solicitud.

De otro lado, el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011 regula lo concerniente a los aportes al fondo de contingencias, creando un sistema para el cumplimiento de las condenas impuestas a las entidades públicas a fin de que se asegure el pago de estas, evitando el deterioro fiscal que genera el constante pago de intereses moratorios, al garantizar de forma oportuna el presupuesto para atenderlas.

De conformidad con el anterior precepto, el artículo 195 *ejusdem* regula el trámite de las condenas o conciliaciones que impliquen el pago de sumas de dinero, estableciendo un proceso en aras de que todas las entidades públicas cumplan las condenas impuestas en sentencias judiciales o conciliaciones. Así, en el numeral 4.º hace referencia a los intereses moratorios en los siguientes términos:

“ART. 195.- Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:  
(...)

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial”.

De conformidad con las normas analizadas, las reglas de efectividad de las sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones debidamente aprobadas por esta jurisdicción en vigencia de la Ley 1437 de 2011, son las siguientes:

**i)** Las entidades públicas cuentan con un término de diez (10) meses para realizar el pago de las sentencias condenatorias en firme, o de conformidad con el término pactado en los acuerdos conciliatorios.

**ii)** Luego de vencido este término sin que se hubiese dado cumplimiento a la sentencia judicial, el acreedor puede exigir el pago de la condena a través del proceso ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 297 a 299 de la Ley 1437 de 2011.

**iii)** Los intereses de mora por el no pago oportuno de las sumas de dinero reconocidas en sentencias judiciales y autos que aprueben conciliaciones, se causan desde la ejecutoria de la respectiva providencia.

**iv)** Los intereses de mora se liquidan de acuerdo a una fórmula variable, así: desde la ejecutoria de la sentencia hasta los 10 primeros meses se causarán intereses moratorios a una tasa DTF, y una vez superado dicho lapso, intereses moratorios a la tasa comercial.

## 5. CASO CONCRETO

### 5.1 Lo pretendido

Como quedó expuesto al inicio de este auto, en el caso bajo estudio la señora María Gloria Duque de Robayo pretende el pago del capital por concepto de aportes para pensión, y los intereses derivados, al considerar que la UGPP utilizó una fórmula distinta a la indicada por esta corporación para reconocer la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes en la sentencia proferida el día 29 de octubre de 2013, confirmada por el Consejo de Estado el 7 de marzo de 2019, que corresponden a las siguientes sumas de dinero:

- 5.1.1** \$64.570.247,88 por concepto de capital por aportes para pensión.
- 5.1.2** \$5.951.320,66 por los intereses de plazo.
- 5.1.3** \$116.077.695,76 por los intereses de mora liquidados a 15 de diciembre de 2020.
- 5.1.4** Por los intereses legales o moratorios que se causen a partir del 15 de diciembre de 2020 hasta que se realice el pago.
- 5.1.5** Por las costas y agencias en derecho.

## **5.2 Título ejecutivo**

El fallo base de recaudo ejecutivo fue proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 29 de octubre de 2013<sup>10</sup>, el que fue confirmado por el Consejo de Estado a través de proveído de 7 de marzo de 2019<sup>11</sup>, y quedó ejecutoriado el 28 de marzo de 2019<sup>12</sup>, en ellos se ordenó lo siguiente:

“SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones números 06750 del 26 de febrero de 2009 y PAP-023805 del 29 de octubre de 2010 expedidas respectivamente por el Gerente General y el Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. (hoy liquidada), por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago de una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al señor Luis Jaime Robayo Rodríguez (q.e.p.d.), de conformidad con las consideraciones precedentes

TERCERO: CONDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, a RECONOCER, LIQUIDAR y PAGAR a favor de la señora María Gloria Duque de Robayo identificada con la cédula de ciudadanía número 20’298.209 de Bogotá, la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes consagrada en el artículo 49 de la Ley 100 de 1993, cuya liquidación deberá comprender la debida actualización de las sumas a pagar y teniendo en cuenta los tiempos de servicio que se encuentren acreditados en el orden nacional, es decir, con base en las deducciones del 5% que en su momento haya efectuado la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. (hoy liquidada), así como las semanas de cotización realizadas por el señor Luis Jaime Robayo Rodríguez (q.e.p.d.) al Instituto de Seguros Sociales (en liquidación), de conformidad con las reglas que para el efecto establecen los artículos 1.º y 4.º del Decreto 1730 de 2001 y demás normas concordantes.

<sup>10</sup> Documento No. 8 – Expediente digital Samai.

<sup>11</sup> Documento No. 9 – Expediente digital Samai.

<sup>12</sup> Documento No. 9, fl. 23 – Expediente digital Samai.

Antes de la expedición del acto administrativo que reconozca la prestación ordenada, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP remitirá copia del proyecto de resolución a la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, dentro de los 15 días hábiles siguientes, para adelantar la respectiva verificación y al efecto, transferir a la entidad que cumplirá la condena la cuota parte que corresponda por los aportes al Instituto de Seguros Sociales (en liquidación), atendiendo lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO: Las sumas que se reconozcan a favor de la demandante, serán ajustadas en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = R.H \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Según la cual el valor presente de la condena (R) se determina multiplicando el valor histórico, (Rh) que es la suma adeudada por la administración, por concepto de indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (Vigente a la ejecutoria de esta sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha en que debió hacerse el pago).

QUINTO: La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, dará cumplimiento a esta sentencia en los términos y condiciones señalados en los artículos 176 y 177 del C.C.A.”.

### 5.3 Cumplimiento de la sentencia

**5.3.1** De las pruebas que fueron allegadas al plenario, así como de las recaudadas de oficio por parte del despacho sustanciador, se logró establecer que la entidad accionada a través de la Resolución No. RDP 033357 de 7 de noviembre de 2019<sup>13</sup> dispuso dar cumplimiento a las sentencias bases de recaudo ejecutivo, ordenando el reconocimiento y pago de una indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes a la señora María Gloria Duque de Robayo, en cuantía de \$18.355.941, con ocasión al fallecimiento del señor Luis Jaime Duque Robayo.

**5.3.2** La anterior resolución fue modificada por la Resolución No. RDP 036643 de 3 de diciembre de 2019<sup>14</sup>, en el sentido de indicar que para incluir en nómina el retroactivo, la subdirección de nómina debería validar con la dirección jurídica que no existan pagos efectuados como consecuencia de un proceso ejecutivo, ni que haya en curso alguno. Además, dispuso pagar la indexación ordenada en el artículo 178 del CCA en favor de la interesada, y que dicha actualización debería ser hasta el año 2018.

---

<sup>13</sup> Documento No. 7, fls. 1 y 39-44 – Expediente digital Samai.

<sup>14</sup> Documento No. 7, fls. 4 y 45-46 – Expediente digital Samai.

**5.3.3** El 17 de diciembre de 2020, la parte actora solicitó a la UGPP el cumplimiento total de la sentencia base de recaudo ejecutivo<sup>15</sup>, teniendo en cuenta la liquidación actuarial que aportó, por el saldo pendiente, puesto que solo recibió la suma de \$18.633.287,22 el 30 de enero de 2020, en virtud de la Resolución No. RDP 033357 de 7 de noviembre de 2019, en la cual no se aportó la liquidación para establecer dicha suma.

En tal sentido, en el escrito le exigió a la entidad el pago de \$168.243.323,30, discriminados de la siguiente manera:

Capital aportes a pensión	\$64.570.247,88
Capital adicional	\$0
Capital total	\$64.570.247,88
Intereses de plazo	\$5.951.320,66
Intereses de mora al 15 de diciembre de 2020	\$116.077.695,76
SUBTOTAL OBLIGACION	\$186.599.264,30
Abonos realizados	\$18.355.941,00
GRAN TOTAL DE LA OBLIGACION A DIC.15 DE 2020	\$168.243.323,30

**5.3.4** La anterior petición fue despachada desfavorablemente con la Resolución No. RDP 004383 de 24 de febrero de 2021<sup>16</sup>, y por medio de las Resoluciones Nos. RDP 009178 de 16 de abril de 2021<sup>17</sup> y RDP 11995 de 12 de mayo siguiente, la UGPP resolvió negativamente el recurso de reposición y en subsidio el de apelación<sup>18</sup> interpuesto contra el mencionado acto administrativo, bajo los siguientes argumentos:

“Que esta Entidad, con resolución RDP 33357 del 07 de noviembre de 2019, en cumplimiento a una decisión proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, reconoció una indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, en cuantía de \$18.355.941, a favor de la señora DUQUE DE ROBAYO MARIA GLORIA, en un porcentaje equivalente al 100 % de lo liquidado. Que con la resolución RDP 36643 de 03 de diciembre de 2019, modificó el artículo tercero y aclaró el artículo cuarto de la anterior resolución.

Que con resolución RDP 4383 del 24 de febrero de 2021, se negó la solicitud de pago de indexación.

(...) Ahora, la liquidación actuarial que se aportó no se ajusta a la realidad, como quiera que la misma toma un I.P.C. distinto para cada año, además de ello, en dicha liquidación se está tomando un valor distinto por año y dado que la cuantía de la indemnización obedece a un valor fijo dicho valor se indexa teniendo en cuenta la fecha de ejecutoria y la fecha efectiva del pago, motivo por el cual, no hay lugar a hacer efectivo el pago de la liquidación actuarial aportada.

Frente a la normatividad que refiere la apoderada hace parte del tema pensional es del caso recordar que la forma de liquidar la prestación se encuentra en el decreto 1730 de 2001.

(...) se tiene que no hay lugar a modificar la decisión adoptada, por cuanto la misma fue proferida conforme a derecho, motivo por el cual se procede a confirmar la decisión recurrida.

<sup>15</sup> Documento No. 6 – Expediente digital Samai.

<sup>16</sup> Documento No. 7, fls. 12-16 – Expediente digital Samai.

<sup>17</sup> Documento No. 7, fls. 24-26 – Expediente digital Samai.

<sup>18</sup> Documento No. 7, fls. 18-23 – Expediente digital Samai.

Son disposiciones aplicables: Código Contencioso Administrativo, Ley 100 de 1993, Decreto 1730 de 2001 y C.P.A.C.A.”.

## 5.4 Para resolver se considera

### 5.4.1 Valores percibidos por el señor Luis Jaime Duque Robayo (F)

Mediante sentencias del 29 de octubre de 2013 y 7 de marzo de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección E de Descongestión, y el Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección B respectivamente, accedieron al reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes en favor de la señora María Gloria Duque de Robayo, con ocasión al fallecimiento de su esposo, el señor Luis Jaime Duque Robayo.

De conformidad con las sentencias base de ejecución, solo se tendrán en cuenta los tiempos cotizados en Cajanal y el ISS, como quiera que las vinculaciones con el departamento de Cundinamarca ya fueron reconocidas mediante la Resolución No. 414 del 18 de abril de 2008. Para el efecto, de acuerdo con las certificaciones de salarios mes a mes expedidas por las diferentes entidades en las que estuvo vinculado el señor Luis Jaime Duque Robayo (F), la herramienta certificación electrónica de tiempos laborados –CETIL-<sup>19</sup>, y la Resolución No. 0269 de 2007<sup>20</sup>, se tiene acreditado que el causante devengó durante el periodo del 22 de diciembre de 1960 al 1.º de agosto de 1989 las siguientes sumas:

Mes	Asignación Básica	Gastos de representación	Total
dic-60	\$ 360,00		\$ 360,00
ene-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
feb-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
mar-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
abr-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
may-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
jun-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
jul-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
ago-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
sep-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00
jul-62	\$ 245,00		\$ 245,00
ago-62	\$ 245,00		\$ 245,00
sep-62	\$ 245,00		\$ 245,00
oct-62	\$ 245,00		\$ 245,00
jun-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00
jul-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00
ago-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00
sep-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00
oct-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00
nov-65	\$ 4.000,00		\$ 4.000,00
dic-65	\$ 4.000,00		\$ 4.000,00
ene-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
feb-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
mar-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
abr-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
may-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
jun-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00

<sup>19</sup> Documento No. 16 – archivo “(...) UNIFICADO” - fls. 37-39, 60, 219-222, 244-246, 460-462, 576-579, y 617-620, de la carpeta Zip - Expediente digital Samai.

<sup>20</sup> Documento No. 16 – archivo “(...) UNIFICADO” - fls. 9-12 de la carpeta Zip - Expediente digital Samai.

Clase de Proceso: Ejecutivo

Demandante: María Gloria Duque de Robayo

Demandado: UGPP

jul-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
ago-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
sep-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00
oct-66	\$ 4.428,34		\$ 4.428,34
nov-66	\$ 4.666,66		\$ 4.666,66
ene-67	\$ 2.345,00		\$ 2.345,00
feb-67	\$ 10.050,00		\$ 10.050,00
mar-67	\$ 4.690,00		\$ 4.690,00
feb-71	\$ 6.333,33		\$ 6.333,33
mar-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
abr-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
may-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
jun-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
jul-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
ago-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
sep-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
oct-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
nov-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
dic-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
ene-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
feb-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
mar-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
abr-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
may-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
jun-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
jul-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
ago-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
sep-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
oct-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
nov-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
dic-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
ene-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
feb-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
mar-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
abr-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
may-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
jun-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00
jul-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
ago-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
sep-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
oct-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
nov-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
dic-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
ene-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
feb-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
mar-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
abr-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
may-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
jun-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
jul-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
ago-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
sep-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
oct-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
nov-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
dic-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
ene-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
feb-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
mar-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
abr-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00

Clase de Proceso: Ejecutivo

Demandante: María Gloria Duque de Robayo

Demandado: UGPP

may-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00
jun-75	\$ 2.800,00	\$ 1.166,67	\$ 3.966,67
dic-75	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00
ene-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00
feb-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00
mar-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00
abr-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00
may-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00
jun-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00
jul-76	\$ 1.580,00		\$ 1.580,00
jul-76	\$ 18.135,00	\$ 1.350,00	\$ 19.485,00
ago-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00
sep-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00
oct-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00
nov-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00
dic-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00
ene-77	\$ 20.150,00	\$ 4.000,00	\$ 24.150,00
feb-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
mar-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
abr-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
may-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
jun-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
jul-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
ago-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
sep-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00
oct-77	\$ 26.340,00	\$ 4.000,00	\$ 30.340,00
nov-77	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
dic-77	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
ene-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
feb-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
mar-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
abr-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
may-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
jun-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
jul-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
ago-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00
sep-78	\$ 3.192,00	\$ 400,00	\$ 3.592,00
abr-89	\$ 33.210,00		\$ 33.210,00
may-89	\$ 99.630,00		\$ 99.630,00
jun-89	\$ 99.630,00		\$ 99.630,00
jul-89	\$ 99.630,00		\$ 99.630,00
ago-89	\$ 3.321,00		\$ 3.321,00
	<b>\$1.747.541,33</b>	<b>\$205.416,67</b>	<b>\$1.952.958,00</b>

Por su parte, la UGPP indica que con la Resolución No. RDP 033357 de 7 de noviembre de 2019, modificada por la Resolución No. RDP 036643 de 3 de diciembre de 2019, dio cumplimiento a los fallos judiciales.

Ahora bien, conforme a lo dicho en el acápite anterior, se debe tener en cuenta que para efectos de la liquidación de la indemnización sustitutiva se debe aplicar la siguiente fórmula:  $I = SBC \times SC \times PPC$

i) Así pues, se debe establecer como primera medida el SBC, que corresponde al salario base de la liquidación de la cotización semanal promediado de acuerdo con los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los cuales cotizó el afiliado a la administradora que va a efectuar el reconocimiento, actualizado anualmente con base en la variación del IPC según certificación del DANE.

Para determinar este valor, y conforme a las pruebas obrantes en el expediente, se tiene que el señor Luis Jaime Duque Robayo (F) laboró con interrupciones desde el 22 de diciembre de 1960 al 1.º de agosto de 1989, por un total 3.611 días, o 516 semanas, que se discriminan así<sup>21</sup>:

Entidad empleadora	Entidad de previsión	Fecha inicial	Fecha final	Número de días
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Cajanal	22/12/1960	30/09/1961	279
Tribunal Superior de Bogotá	Cajanal	23/07/1962	30/10/1962	98
Ministerio de Protección Social	Cajanal	1/06/1965	30/11/1966	540
Cámara de Representantes	Cajanal	25/01/1967	14/03/1967	50
Contraloría General de la República	Cajanal	10/02/1971	7/06/1975	1.558
Sociedad Constructora Inversión Ltda.	ISS	9/12/1975	5/07/1976	207
INURBE	Cajanal	6/07/1976	3/09/1978	778
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	ISS	21/04/1989	1/08/1989	101
<b>Total</b>				<b>3.611</b>

Entonces, para la liquidación de la prestación se deben tener en cuenta los valores certificados por las diferentes entidades en las que estuvo vinculado el señor Luis Jaime Duque Robayo (F), y la herramienta CETIL<sup>22</sup>, los cuales deben ser actualizados anualmente con base en la variación del IPC hasta marzo de 2019, por ser la fecha de ejecutoria de la sentencia, cálculo que arroja los siguientes valores:

Mes	Asignación básica	Gastos de representación	Total	Ipс Inicial nov-60	Ipс final feb-19	Factor	Valor actualizado	Promedio mensual
dic-60	\$ 360,00		\$ 360,00	0,04282	101,17675	2362,839	\$ 850.621,91	\$ 7.064,94
ene-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04327	101,17675	2338,266	\$ 2.805.918,65	\$ 23.304,89
feb-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04350	101,17675	2325,902	\$ 2.791.082,76	\$ 23.181,67
mar-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04368	101,17675	2316,318	\$ 2.779.581,04	\$ 23.086,14
abr-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04439	101,17675	2279,269	\$ 2.735.122,78	\$ 22.716,89
may-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04529	101,17675	2233,975	\$ 2.680.770,59	\$ 22.265,46
jun-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04579	101,17675	2209,582	\$ 2.651.498,14	\$ 22.022,34
jul-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04585	101,17675	2206,69	\$ 2.648.028,35	\$ 21.993,52
ago-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04596	101,17675	2201,409	\$ 2.641.690,60	\$ 21.940,88
sep-61	\$ 1.200,00		\$ 1.200,00	0,04543	101,17675	2227,091	\$ 2.672.509,36	\$ 22.196,85
jul-62	\$ 245,00		\$ 245,00	0,04703	101,17675	2151,324	\$ 527.074,29	\$ 4.377,68
ago-62	\$ 245,00		\$ 245,00	0,04748	101,17675	2130,934	\$ 522.078,85	\$ 4.336,19
sep-62	\$ 245,00		\$ 245,00	0,04750	101,17675	2130,037	\$ 521.859,03	\$ 4.334,36
oct-62	\$ 245,00		\$ 245,00	0,04778	101,17675	2117,554	\$ 518.800,83	\$ 4.308,96
jun-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00	0,07417	101,17675	1364,12	\$ 4.501.594,65	\$ 37.388,54
jul-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00	0,07530	101,17675	1343,649	\$ 4.434.040,84	\$ 36.827,46
ago-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00	0,07536	101,17675	1342,579	\$ 4.430.510,55	\$ 36.798,14
sep-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00	0,07552	101,17675	1339,735	\$ 4.421.123,87	\$ 36.720,18
oct-65	\$ 3.300,00		\$ 3.300,00	0,07621	101,17675	1327,605	\$ 4.381.095,33	\$ 36.387,71

<sup>21</sup> De conformidad con los tiempos laborados que obran en la Resolución No. 0269 de 2007, y aplicando lo ordenado en las sentencias base de ejecución, así como de las certificaciones obrantes en el expediente.

<sup>22</sup> Documento No. 16 – archivo “(...) UNIFICADO” - fls. 37-39, 60, 219-222, 244-246, 460-462, 576-579, y 617-620, de la carpeta Zip - Expediente digital Samai.

Clase de Proceso: Ejecutivo

Demandante: María Gloria Duque de Robayo

Demandado: UGPP

nov-65	\$ 4.000,00		\$ 4.000,00	0,07785	101,17675	1299,637	\$ 5.198.548,49	\$ 43.177,17
dic-65	\$ 4.000,00		\$ 4.000,00	0,07894	101,17675	1281,692	\$ 5.126.767,16	\$ 42.580,98
ene-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08090	101,17675	1250,64	\$ 5.377.750,62	\$ 44.665,55
feb-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08194	101,17675	1234,766	\$ 5.309.495,06	\$ 44.098,65
mar-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08299	101,17675	1219,144	\$ 5.242.318,65	\$ 43.540,71
abr-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08502	101,17675	1190,035	\$ 5.117.149,20	\$ 42.501,10
may-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08755	101,17675	1155,645	\$ 4.969.274,99	\$ 41.272,91
jun-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08858	101,17675	1142,208	\$ 4.911.492,72	\$ 40.792,99
jul-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08853	101,17675	1142,853	\$ 4.914.266,63	\$ 40.816,03
ago-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08861	101,17675	1141,821	\$ 4.909.829,87	\$ 40.779,18
sep-66	\$ 4.300,00		\$ 4.300,00	0,08838	101,17675	1144,792	\$ 4.922.607,21	\$ 40.885,31
oct-66	\$ 4.428,34		\$ 4.428,34	0,08935	101,17675	1132,364	\$ 5.014.494,11	\$ 41.648,48
nov-66	\$ 4.666,66		\$ 4.666,66	0,09031	101,17675	1120,327	\$ 5.228.186,16	\$ 43.423,33
ene-67	\$ 2.345,00		\$ 2.345,00	0,09131	101,17675	1108,058	\$ 2.598.395,34	\$ 21.581,28
feb-67	\$ 10.050,00		\$ 10.050,00	0,09178	101,17675	1102,383	\$11.078.953,34	\$ 92.017,58
mar-67	\$ 4.690,00		\$ 4.690,00	0,09220	101,17675	1097,362	\$ 5.146.626,44	\$ 42.745,92
feb-71	\$ 6.333,33		\$ 6.333,33	0,12257	101,17675	825,461	\$ 5.227.919,42	\$ 43.421,11
mar-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,12360	101,17675	818,5821	\$ 8.185.821,20	\$ 67.988,32
abr-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,12483	101,17675	810,5163	\$ 8.105.163,02	\$ 67.318,41
may-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,12711	101,17675	795,9779	\$ 7.959.778,93	\$ 66.110,90
jun-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,12863	101,17675	786,572	\$ 7.865.719,51	\$ 65.329,68
jul-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,12935	101,17675	782,1937	\$ 7.821.936,61	\$ 64.966,03
ago-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,13112	101,17675	771,6348	\$ 7.716.347,62	\$ 64.089,05
sep-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,13252	101,17675	763,4829	\$ 7.634.828,71	\$ 63.411,99
oct-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,13361	101,17675	757,2543	\$ 7.572.543,22	\$ 62.894,67
nov-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,13549	101,17675	746,747	\$ 7.467.469,92	\$ 62.021,97
dic-71	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,13694	101,17675	738,84	\$ 7.388.400,03	\$ 61.365,24
ene-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,13760	101,17675	735,2961	\$ 7.352.961,48	\$ 61.070,91
feb-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,13912	101,17675	727,2624	\$ 7.272.624,35	\$ 60.403,66
mar-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,14071	101,17675	719,0445	\$ 7.190.444,89	\$ 59.721,10
abr-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,14210	101,17675	712,0109	\$ 7.120.109,08	\$ 59.136,92
may-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,14422	101,17675	701,5445	\$ 7.015.445,15	\$ 58.267,62
jun-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,14537	101,17675	695,9947	\$ 6.959.947,03	\$ 57.806,68
jul-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,14690	101,17675	688,7457	\$ 6.887.457,45	\$ 57.204,61
ago-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,14861	101,17675	680,8206	\$ 6.808.206,04	\$ 56.546,37
sep-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,14962	101,17675	676,2248	\$ 6.762.247,69	\$ 56.164,66
oct-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,15178	101,17675	666,6013	\$ 6.666.013,31	\$ 55.365,37
nov-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,15478	101,17675	653,681	\$ 6.536.810,31	\$ 54.292,26
dic-72	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,15653	101,17675	646,3729	\$ 6.463.729,00	\$ 53.685,28
ene-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,15685	101,17675	645,0542	\$ 6.450.541,92	\$ 53.575,75
feb-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,15853	101,17675	638,2183	\$ 6.382.183,18	\$ 53.007,99
mar-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,16173	101,17675	625,5905	\$ 6.255.904,90	\$ 51.959,17
abr-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,16732	101,17675	604,6901	\$ 6.046.901,15	\$ 50.223,26
may-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,17319	101,17675	584,1951	\$ 5.841.951,04	\$ 48.521,03
jun-73	\$ 10.000,00		\$ 10.000,00	0,17838	101,17675	567,1978	\$ 5.671.978,36	\$ 47.109,30
jul-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,18182	101,17675	556,4666	\$ 9.459.931,53	\$ 78.570,60
ago-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,18544	101,17675	545,6037	\$ 9.275.262,89	\$ 77.036,81
sep-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,18468	101,17675	547,849	\$ 9.313.432,69	\$ 77.353,83
oct-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,18724	101,17675	540,3586	\$ 9.186.096,72	\$ 76.296,23
nov-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,18827	101,17675	537,4024	\$ 9.135.840,81	\$ 75.878,82
dic-73	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,19236	101,17675	525,976	\$ 8.941.592,59	\$ 74.265,47
ene-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,19463	101,17675	519,8415	\$ 8.837.305,40	\$ 73.399,30
feb-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,20018	101,17675	505,4289	\$ 8.592.290,69	\$ 71.364,30
mar-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,20526	101,17675	492,92	\$ 8.379.639,24	\$ 69.598,10
abr-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,21200	101,17675	477,2488	\$ 8.113.229,95	\$ 67.385,41
may-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,21776	101,17675	464,625	\$ 7.898.625,78	\$ 65.602,99
jun-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,22034	101,17675	459,1847	\$ 7.806.139,38	\$ 64.834,83
jul-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,22264	101,17675	454,441	\$ 7.725.497,44	\$ 64.165,05

Clase de Proceso: Ejecutivo

Demandante: María Gloria Duque de Robayo

Demandado: UGPP

ago-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,22475	101,17675	450,1746	\$ 7.652.968,85	\$ 63.562,65
sep-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,22543	101,17675	448,8167	\$ 7.629.884,00	\$ 63.370,92
oct-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,22892	101,17675	441,9743	\$ 7.513.562,60	\$ 62.404,80
nov-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,23854	101,17675	424,15	\$ 7.210.550,64	\$ 59.888,09
dic-74	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,24126	101,17675	419,3681	\$ 7.129.257,85	\$ 59.212,91
ene-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,24591	101,17675	411,4381	\$ 6.994.448,17	\$ 58.093,23
feb-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,25295	101,17675	399,9872	\$ 6.799.781,58	\$ 56.476,40
mar-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,25717	101,17675	393,4236	\$ 6.688.201,38	\$ 55.549,66
abr-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,26423	101,17675	382,9117	\$ 6.509.498,35	\$ 54.065,42
may-75	\$ 12.000,00	\$ 5.000,00	\$ 17.000,00	0,27086	101,17675	373,5389	\$ 6.350.161,52	\$ 52.742,03
jun-75	\$ 2.800,00	\$ 1.166,67	\$ 3.966,67	0,27582	101,17675	366,8217	\$ 1.455.059,25	\$ 12.085,17
dic-75	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00	0,28771	101,17675	351,6623	\$ 3.333.758,26	\$ 27.688,93
ene-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00	0,28961	101,17675	349,3552	\$ 3.311.886,99	\$ 27.507,28
feb-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00	0,29624	101,17675	341,5364	\$ 3.237.765,29	\$ 26.891,65
mar-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00	0,30309	101,17675	333,8175	\$ 3.164.590,02	\$ 26.283,88
abr-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00	0,30947	101,17675	326,9356	\$ 3.099.349,18	\$ 25.742,02
may-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00	0,31514	101,17675	321,0533	\$ 3.043.585,68	\$ 25.278,87
jun-76	\$ 9.480,00		\$ 9.480,00	0,31909	101,17675	317,079	\$ 3.005.909,27	\$ 24.965,94
jul-76	\$ 1.580,00		\$ 1.580,00	0,31909	101,17675	317,079	\$ 500.984,88	\$ 4.160,99
jul-76	\$ 18.135,00	\$ 1.350,00	\$ 19.485,00	0,32711	101,17675	309,305	\$ 6.026.807,42	\$ 50.056,37
ago-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00	0,33563	101,17675	301,4532	\$ 6.526.462,59	\$ 54.206,32
sep-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00	0,34049	101,17675	297,1504	\$ 6.433.306,82	\$ 53.432,60
oct-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00	0,34636	101,17675	292,1144	\$ 6.324.277,16	\$ 52.527,04
nov-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00	0,35195	101,17675	287,4748	\$ 6.223.829,06	\$ 51.692,76
dic-76	\$ 20.150,00	\$ 1.500,00	\$ 21.650,00	0,36053	101,17675	280,6334	\$ 6.075.712,53	\$ 50.462,56
ene-77	\$ 20.150,00	\$ 4.000,00	\$ 24.150,00	0,36422	101,17675	277,7902	\$ 6.708.633,55	\$ 55.719,36
feb-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,37244	101,17675	271,6592	\$ 7.530.392,84	\$ 62.544,58
mar-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,38654	101,17675	261,7498	\$ 7.255.703,19	\$ 60.263,11
abr-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,40205	101,17675	251,6522	\$ 6.975.797,81	\$ 57.938,33
may-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,43059	101,17675	234,9724	\$ 6.513.433,92	\$ 54.098,11
jun-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,44943	101,17675	225,1224	\$ 6.240.392,30	\$ 51.830,33
jul-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,46334	101,17675	218,3639	\$ 6.053.048,54	\$ 50.274,32
ago-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,46802	101,17675	216,1804	\$ 5.992.520,64	\$ 49.771,60
sep-77	\$ 23.720,00	\$ 4.000,00	\$ 27.720,00	0,46651	101,17675	216,8801	\$ 6.011.917,24	\$ 49.932,70
oct-77	\$ 26.340,00	\$ 4.000,00	\$ 30.340,00	0,46714	101,17675	216,5876	\$ 6.571.268,99	\$ 54.578,46
nov-77	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,46600	101,17675	217,1175	\$ 7.798.860,21	\$ 64.774,37
dic-77	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,46667	101,17675	216,8058	\$ 7.787.663,36	\$ 64.681,37
ene-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,46880	101,17675	215,8207	\$ 7.752.279,99	\$ 64.387,49
feb-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,47380	101,17675	213,5432	\$ 7.670.470,37	\$ 63.708,01
mar-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,48071	101,17675	210,4736	\$ 7.560.210,65	\$ 62.792,24
abr-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,49611	101,17675	203,9402	\$ 7.325.530,35	\$ 60.843,07
may-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,50413	101,17675	200,6958	\$ 7.208.991,45	\$ 59.875,14
jun-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,51572	101,17675	196,1854	\$ 7.046.980,65	\$ 58.529,54
jul-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,52882	101,17675	191,3255	\$ 6.872.411,90	\$ 57.079,64
ago-78	\$ 31.920,00	\$ 4.000,00	\$ 35.920,00	0,52742	101,17675	191,8334	\$ 6.890.654,24	\$ 57.231,16
sep-78	\$ 3.192,00	\$ 400,00	\$ 3.592,00	0,52814	101,17675	191,5718	\$ 688.126,04	\$ 5.715,31
abr-89	\$ 33.210,00		\$ 33.210,00	4,99019	101,17675	20,27513	\$ 673.337,06	\$ 5.592,48
may-89	\$ 99.630,00		\$ 99.630,00	5,11660	101,17675	19,77422	\$ 1.970.105,07	\$ 16.362,94
jun-89	\$ 99.630,00		\$ 99.630,00	5,20625	101,17675	19,43371	\$ 1.936.180,48	\$ 16.081,18
jul-89	\$ 99.630,00		\$ 99.630,00	5,27794	101,17675	19,16974	\$ 1.909.881,43	\$ 15.862,75
ago-89	\$ 3.321,00		\$ 3.321,00	5,35973	101,17675	18,87721	\$ 62.691,22	\$ 520,69
	<b>\$1.747.541,33</b>	<b>\$205.416,67</b>	<b>\$1.952.958,00</b>				<b>\$729.126.510,84</b>	<b>\$6.055.847,84</b>

Así pues, el SBC (salario base de la liquidación de la cotización semanal) corresponde a:

Valor salarios	\$729.126.510,84
Promedio mensual (Salarios / 516 semanas cotizadas * 4,2857 semanas al mes)	\$6.055.847,84

<b>Promedio semanal</b> (Promedio mensual / 30 días * 7)	\$1.413.031,16
--	----------------

ii) En seguida, se procede a establecer las SC, que corresponde a la suma de las semanas cotizadas a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

Como ya se dijo, el señor Luis Jaime Duque Robayo (F) laboró desde el 22 de diciembre de 1960 al 1.º de agosto de 1989 para diferentes entidades públicas, tiempo que corresponde a 3.611 días, o 516 semanas. Por tanto, el SC señalado en el art. 3.º del Decreto No. 1730 de 27 de agosto de 2001, corresponde a 516 semanas.

iii) Finalmente, el último valor a determinar para despejar la fórmula de liquidación de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez es el PPC, que corresponde al promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales ha cotizado el afiliado para el riesgo de vejez, invalidez o muerte por riesgo común, a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

Para el efecto, es preciso recordar que la vinculación laboral interrumpida del señor Luis Jaime Duque Robayo (F) fue entre 1960 a 1989, esto es, con antelación a la vigencia de la Ley 100 de 1993, de manera que, es procedente aplicar el penúltimo inciso del art. 3.º del Decreto No. 1730 de 27 de agosto de 2001, que dispone:

“En el evento de que, con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, la Administradora que va a efectuar el reconocimiento no manejara separadamente las cotizaciones de los riesgos de vejez, invalidez o muerte por riesgo común de las correspondientes al riesgo de salud, se aplicará la misma proporción existente entre las cotizaciones para el riesgo de vejez de que trata el inciso primero del artículo 20 de la ley 100 de 1993 (10%) y las cotizaciones para el riesgo de salud señaladas en el artículo 204 de la misma Ley (12%), es decir se tomarán como cotizaciones para el riesgo de vejez el equivalente al 45.45% de total de la cotización efectuada y sobre este resultado se calculará la indemnización sustitutiva”.

Esto quiere decir que al porcentaje de la cotización efectuada para pensión se debe aplicar el equivalente al 45.45%, para obtener la liquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Luego entonces, como para la época en que el señor Luis Jaime Duque Robayo (F) laboró, las normas establecían la cotización del 5% para cubrir los riesgos de salud, sobre ese porcentaje se debe obtener el promedio ponderado de la cotización (PPC), y por ello, se debe aplicar la regla señalada en el art. 3.º del Decreto No. 1730 de 2001, esto es, el equivalente al 45.45% de total de la cotización efectuada, así:

$$\text{PPC: } 5\% * 45,45\% = 2.27\%$$

iv) Así las cosas, conforme a los valores obtenidos en precedencia, la liquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez de la parte ejecutante arroja el siguiente resultado:

$$\mathbf{I = SBC \times SC \times PPC}$$

**SBC** (salario base de liquidación de la cotización semanal): **\$1.413.031,16**

**SC** (semanas cotizadas por la actora): **516**

**PPC** (promedio ponderado de las cotizaciones efectuadas por la demandante): **2,27%**

---

$$I = \$ 1.413.031,16 * 516 * 2,27\% = \$16.569.344,73$$

Ahora bien, se observa que en la Resolución No. RDP 033357 de 7 de noviembre de 2019, modificada por la Resolución No. RDP 036643 de 3 de diciembre de 2019, la UGPP ordenó el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes a la señora María Gloria Duque de Robayo, por la suma de **\$18.355.941** m/cte y, finalmente, pagó a la actora un total de **\$18.633.287,22**<sup>23</sup> es decir, en un monto superior al obtenido por parte de la sala al efectuar la liquidación (**\$16.569.344,73**)<sup>24</sup>.

De manera que, resulta pertinente aclarar que la razón por la que en el presente asunto la liquidación arroja un menor valor al obtenido por la entidad, es por cuanto la UGPP al reconocer la indemnización sustitutiva actualizó al año 2019 la asignación básica devengada por el causante entre los años 1960 a 1981, promediando los acumulados anuales, sin tener en cuenta los valores mes a mes, lo cual resultó ser más beneficioso para la parte actora, de esa manera, a la entidad le dio un valor actualizado de la asignación básica de \$808.636.338,00, mientras que la liquidación efectuada por la sala arrojó la suma de \$729.126.510,84, con la totalidad de factores devengados, lo que también genera un monto inferior en la indemnización sustitutiva.

En consecuencia, la sala negará el mandamiento de pago respecto del capital adeudado por concepto de indemnización sustitutiva, puesto que se evidencia que la entidad ejecutada liquidó la prestación pensional de la ejecutante en un monto superior al que le correspondía en cumplimiento de las sentencias constitutivas de título ejecutivo.

#### **5.4.2 De los intereses moratorios**

En este punto, se recuerda que la subsección acogió la postura expuesta por la Sección Segunda del Consejo de Estado, por lo que a efectos de resolver el presente asunto, la norma que regula la tasa de interés aplicable será la vigente al momento en que la entidad ejecutada incurrió en mora en el pago de la obligación derivada de las sentencias, lo que ocurrió con la fecha de ejecutoria, es decir, el día 28 de marzo de 2019.

Conforme a lo anterior, es preciso acudir al artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, norma vigente a la fecha de causación de los intereses de mora, la que dispone la efectividad de las condenas impuestas contra entidades públicas, precisando en el párrafo tercero que las cantidades liquidadas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses moratorios. De manera que, desde la ejecutoria de la decisión se generan los intereses moratorios, toda vez que estos están instituidos para reparar el perjuicio que pueda sufrir la parte demandante por la mora en que se pueda incurrir por el no pago oportuno de la obligación.

Igualmente, se tendrá en cuenta lo establecido en el inciso quinto *ibidem*, el que consagra que, “Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud”.

Adicionalmente, se debe decir que la Corte Constitucional ha definido los intereses de mora como: “aquellos que se pagan para el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida.

---

<sup>23</sup> Se extrae de lo informado por la UGPP y afirmado por el ejecutante en la demanda. Documento No. 16 - Expediente digital Samai.

<sup>24</sup> La entidad pagó en exceso la suma de **\$2.063.942,49**.

La mora genera que se hagan correr en contra del deudor los daños y perjuicios llamados moratorios que representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en la ejecución de la obligación”<sup>25</sup>.

Así pues, en el presente asunto se observa que la sentencia base de recaudo quedó ejecutoriada el **28 de marzo de 2019**, y la parte ejecutante presentó la petición de cobro ante la entidad ejecutada el día el **19 de julio de 2019**<sup>26</sup>, por ende, teniendo en cuenta el inciso 4.º del artículo 192 del CPACA, la causación de intereses cesa desde el 30 de junio al 18 de julio de 2019, debido a que los 3 meses para presentar la reclamación se cumplieron entre el 29 de marzo al 29 de junio de 2019.

Por lo anterior, el cálculo de los intereses se deberá realizar desde el 29 de marzo al 29 de junio de 2019, y del 19 de julio de 2019 hasta el 29 de enero de 2020<sup>27</sup> (día anterior al que efectuó el pago de la indemnización sustitutiva), sobre el capital de **\$16.569.344,73**, como quiera que no se pueden calcular sobre un monto superior al que le correspondía, y teniendo en cuenta el numeral 4.º del artículo 195 del CPACA, con el DTF, así:

Fecha inicial	Fecha final	Número de días	Tasa DTF Efectiva Anual	Tasa DTF Diaria	Capital	Subtotal
29/03/2019	31/03/2019	3	4,55%	0,0122%	\$16.569.344,73	\$6.060,02
1/04/2019	30/04/2019	30	4,54%	0,0122%	\$16.569.344,73	\$60.469,88
1/05/2019	31/05/2019	31	4,50%	0,0121%	\$16.569.344,73	\$61.946,91
1/06/2019	29/06/2019	29	4,52%	0,0121%	\$16.569.344,73	\$58.202,30
1/07/2019	18/07/2019	18	4,47%	0,0120%	\$0,00	\$0,00
19/07/2019	31/07/2019	13	4,47%	0,0120%	\$16.569.344,73	\$25.808,27
1/08/2019	31/08/2019	31	4,43%	0,0119%	\$16.569.344,73	\$61.003,82
1/09/2019	30/09/2019	30	4,48%	0,0120%	\$16.569.344,73	\$59.687,92
1/10/2019	31/10/2019	31	4,41%	0,0118%	\$16.569.344,73	\$60.734,25
1/11/2019	30/11/2019	30	4,43%	0,0119%	\$16.569.344,73	\$59.035,96
1/12/2019	31/12/2019	31	4,52%	0,0121%	\$16.569.344,73	\$62.216,25
1/01/2020	29/01/2020	29	4,54%	0,0122%	\$16.569.344,73	\$58.454,21
<b>Total intereses retroactivo DTF</b>						<b>\$905.273,14</b>

Así las cosas, es menester realizar una compensación entre lo que pagó en exceso la UGPP por concepto de capital de indemnización sustitutiva, y el valor de los intereses causados por la mora en el reconocimiento:

Concepto	Valor
Valor pagado en exceso por concepto de indemnización sustitutiva -capital-	<b>\$2.063.942,49</b>
Intereses sobre el capital causado con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia	<b>\$905.273,14</b>
<b>Total</b>	<b>\$1.158.669,35</b>

En razón a lo expuesto y a las liquidaciones efectuadas con antelación, se impone concluir que la UGPP no adeuda suma alguna a la ejecutante, toda vez que le pagó un valor superior

<sup>25</sup> C. Const. Sent. C-604, ago. 1/2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>26</sup> Se extrae de la Resolución No. RDP 033357 de 7 de noviembre de 2019 que reconoció la indemnización sustitutiva.

<sup>27</sup> Se extrae de lo informado por la UGPP y afirmado por el ejecutante en la demanda. Documento No. 16 - Expediente digital Samai.

al que le correspondía, cubriendo tanto el capital de indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, como los intereses causados con posterioridad a la ejecutoria del título y hasta el día anterior al que se realizó el pago, por tal motivo, no es procedente librar mandamiento de pago pretendido.

## 6. CONCLUSIONES

La sala negará el mandamiento de pago solicitado, como quiera que se logró verificar que la UGPP reconoció y pagó a la ejecutante tanto la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, como los intereses causados con posterioridad a la ejecutoria del título y hasta el día anterior al que se realizó el pago.

## 7. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA

Finalmente, se debe reconocer personería al abogado Jorge Alejandro Nieto García, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.329.403 de Bogotá, y portador de la tarjeta profesional No. 56.343 del C. S. de la J., como apoderado de la parte ejecutante en los términos del poder a él conferido, visible en el documento No. 4 del expediente digital Samai.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E”, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO** solicitado por la señora María Gloria Duque de Robayo, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, de conformidad con las razones señaladas en la parte considerativa de este proveído.

**SEGUNDO:** Reconocer personería al abogado Jorge Alejandro Nieto García, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.329.403 de Bogotá, y portador de la tarjeta profesional No. 56.343 del C. S. de la J., como apoderado de la señora María Gloria Duque de Robayo en los términos del poder a él conferido.

**TERCERO:** Por la secretaría de la subsección se deben **DEVOLVER** los anexos de la demanda, sin necesidad de desglose. Una vez cumplido lo anterior se deberá archivar el expediente, dejando las anotaciones correspondientes en el sistema de gestión Samai.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-35-021-2021-00359-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad  
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-  
Demandada: María Cristina Veloza Navarrete  
Asunto: Decide apelación auto decreta medida cautelar

### **1. ASUNTO**

Procede la sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada, contra la decisión adoptada mediante auto de primero (1.º) de julio de dos mil veintidós (2022) por parte del Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud del cual decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, a través de la cual Cajanal reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres, con la inclusión de los factores devengados en el año anterior al retiro definitivo del servicio.

### **2. ANTECEDENTES**

**2.1** La entidad demandante a través de apoderada judicial presentó demanda<sup>1</sup> de nulidad y restablecimiento del derecho, a fin de que se declare de los siguientes actos administrativos:

- i.** Resolución No. 25795 de 13 de septiembre de 2002 proferida por la extinta Cajanal, mediante la cual reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres en cuantía \$1.536.759.25, efectiva a partir del 1.º de febrero de 2002, con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, tomando como factores salariales la asignación básica.
- ii.** Resolución No. RDP 18834 de 28 de julio de 2021, por medio del cual reconoce una pensión de sobrevivientes a la señora María Cristina Veloza Navarrete, en calidad de conyugue supérstite del causante.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se declare:

- i)** Que el señor Oscar Jairo Rojas Torres no le asiste el derecho a que la pensión gracia se reliquide por retiro definitivo del servicio, y por lo tanto, no hay lugar al pago de valor alguno por nuevo cálculo de la prestación.
- ii)** Que se declare que la señora María Cristina Veloza Navarrete en calidad de heredera determinada, no le asistirá el derecho a que le sea sustituida la reliquidación de la pensión gracia en los términos de la Resolución No. 25795

---

<sup>1</sup> Documento No. 4 - Expediente digital Samai.

---

de 13 de septiembre de 2022.

- iii) Que se declare que los herederos indeterminados no le asistirían derecho a que le sea sustituida la reliquidación de la pensión gracia en los términos de la resolución anteriormente mencionada.

**2.2** Adicionalmente, en el mismo escrito de la demanda la entidad demandante solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. 25795 de 13 de septiembre de 2002, por medio de la cual reliquidó la pensión gracia del causante, y cuya prestación fue sustituida a la demandada con la Resolución No. RDP 18834 de 28 de julio de 2021.

Como fundamento de su petición, indicó que no es viable jurídicamente la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de factores devengados al momento del retiro del servicio, pues dicha prestación de docente se consolida a partir del momento en que el docente adquirió el estatus pensional (10 de enero de 1996), fecha en la cual cumplió los 50 años, por tanto, considera que no se puede modificar la liquidación para incluir factores devengados en el último año laborado.

Por lo anterior, afirma que la liquidación de la pensión gracia reconocida al causante por retiro definitivo al servicio es ilegal, pues realiza el cómputo contrario a la ley y al precedente jurisprudencial reiterado, por lo que solicita se decrete la suspensión provisional solicitada.

Finalmente, señala que los actos cuestionados desconocen los artículos 1, 2, 6, 121, 128 y 209 de la Carta Política; 2.º de la Ley 114 de 1913; 1.º de la Ley 24 de 1947; 4.º de la Ley 4.ª de 1966; 5.º del Decreto 1743 de 1966; 5.º del Decreto Ley 224 de 1972; 1.º de la Ley 33 de 1985, y 9.º de la Ley 71 de 1988, pues reliquidó la pensión sin tener derecho a ello.

### **3. TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA**

La solicitud de suspensión provisional fue presentada junto con la demanda el día 28 de septiembre de 2021<sup>2</sup>. Mediante auto de 27 de mayo de 2022 fue admitida la demanda, y en auto separado de la misma fecha se ordenó correr traslado de la solicitud de suspensión provisional a la parte accionada para que se pronunciara sobre la medida cautelar<sup>3</sup>, decisión notificada por estado el 31 de mayo de 2022<sup>4</sup>.

### **4. POSICIÓN DE LA PARTE DEMANDADA**

La señora María Cristina Veloza Navarrete a través de su apoderado judicial, presentó escrito de contestación a la demanda de manera oportuna, en el que se pronunció en relación con los hechos relatados en la demanda, se opuso a las pretensiones en ella planteadas, y propuso excepciones de fondo, no obstante, no realizó pronunciamiento alguno en relación con la solicitud de la suspensión provisional de los actos acusados<sup>5</sup>.

### **5. LA PROVIDENCIA APELADA**

---

<sup>2</sup> Documento No. 4 - Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Documentos No. 5 y 6 – Expediente digital Samai.

<sup>4</sup> <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=PQdGaTleOhvKc6ODSIb8%2bfTez3A%3d>, consultada el 07-06-2023.

<sup>5</sup> Documento No. 3 – carpeta zip – archivos PDF No. 12 y 13 – Expediente digital Samai.

Mediante auto de primero (1.º) de julio de dos mil veintidós (2022)<sup>6</sup>, el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, a través de la cual Cajanal reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres en cuantía de \$1.084.499.25, a partir del 3 de abril de 2001, con la inclusión de los factores salariales devengados en el año anterior al retiro del servicio definitivo.

Para fundamentar su decisión, trajo a colación una providencia emitida por el Consejo de Estado el 12 de julio de 2012, en la que el máximo órgano de lo contencioso administrativo señaló a manera de conclusión que: “el derecho al goce de la pensión gracia se adquiere a partir de la fecha del cumplimiento de los requisitos señalados en las normas especiales, momento a partir del cual ingresa al haber de la persona y, por ende, el derecho queda perfeccionado desde ese mismo instante, lo que torna imposible tener en cuenta factores devengados posteriormente, cuando el derecho ya está consolidado”.

Conforme a lo anterior, el juzgado de instancia concluyó que la reliquidación de la pensión gracia efectuada al causante es contraria a las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, dado que esta debe ser liquidada con el 75% de los factores devengados al momento del cumplimiento del estatus jurídico de pensionado, y no como lo realizó la entidad demandante al reconocer factores por nuevos tiempos, es decir, reliquidando la prestación al retiro definitivo del servicio.

En ese sentido, al encontrar probado que la Resolución No. 25795 de 13 de septiembre de 2002 otorgó un derecho económico que genera una afectación significativa al patrimonio público, y que es contrario a las normas superiores y legales, procedió a decretar la medida cautelar deprecada.

Finalmente, explicó que la suspensión provisional decretada no se extendía a la Resolución No. RDP 18834 del 28 de julio de 2021, por medio de la cual reconoció la sustitución pensional a la señora María Cristina Veloza Navarrete en calidad de cónyuge con ocasión al fallecimiento del señor Oscar Jairo Rojas, el que ocurrió el 5 de marzo de 2021, habida consideración que dicho acto administrativo fue claro al establecer que la pensión de sobrevivientes se reconocía a partir del 6 de marzo de 2021, en la misma cuantía devengada por el causante en la Resolución No. 01193 del 27 de enero de 1998, debidamente actualizada a la fecha de fallecimiento, por lo que incluyó en nómina el valor reconocido en esta última resolución, la que reconoció la pensión gracia del causante al estatus jurídico de pensionado, y no como se hizo en el acto administrativo objeto de suspensión.

De acuerdo con los términos anteriores, el juzgado de instancia decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, a través de la cual Cajanal reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres en cuantía de \$1.084.499.25, a partir del 3 de abril de 2001, con la inclusión de los factores salariales devengados en el año anterior al retiro del servicio definitivo.

## 6. RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte demandada interpuso y sustentó el recurso de apelación<sup>7</sup>, señalando que la reliquidación de la pensión gracia en favor del causante se realizó el 13 de septiembre de 2002, fecha en la cual el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia

<sup>6</sup> Documento No. 9 - Expediente digital Samai.

<sup>7</sup> Documentos No. 10 y 11 - Expediente digital Samai.

avalaba la posibilidad de la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de los devengado en el año anterior al retiro del servicio, por lo que concluye que la prestación pensional fue adquirida en su momento conforme a derecho y de forma legal en aplicación a los principios de confianza legítima y buena fe.

En ese sentido, indica que el decreto de la medida cautelar requiere de un análisis de fondo sobre la normatividad y jurisprudencia que rige la situación de la demanda y el examen de las pruebas pertinentes, el que se debe realizar al momento de proferir la sentencia, por lo que solicita se revoque el auto proferido en primera instancia, por medio del cual decreta la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 25795 de 13 de septiembre de 2002.

## **7. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **7.1 Competencia**

Esta corporación es competente en sala de decisión, para resolver el recurso de apelación elevado por el apoderado de la parte demandada contra el auto proferido el primero (1.º) de julio de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2.º, literal h) del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021<sup>8</sup>, en concordancia con los artículos 243 y 153 del mismo estatuto.

### **7.2 Problema jurídico**

Se contrae a establecer si, ¿es procedente revocar la decisión proferida el primero (1.º) de julio de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud del cual decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002 proferida por Cajanal, que reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres con la inclusión de los factores devengados en el año anterior al retiro definitivo del servicio, debido a que la prestación pensional fue adquirida en su momento conforme a derecho y en aplicación de los principios de confianza legítima y buena fe?

### **7.3 Tesis que resuelven el problema jurídico planteado**

#### **7.3.1 Tesis de la UGPP**

Indica que no es viable jurídicamente la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de los factores devengados al momento del retiro del servicio, pues dicha prestación se consolida a partir del momento en que el docente adquirió el estatus pensional (10 de enero de 1996), fecha en la cual el causante cumplió los 50 años, por lo que considera que no se puede modificar la liquidación para incluir factores devengados en el último año laborado.

#### **7.3.2 Tesis de la señora María Cristina Veloza Navarrete**

Solicitó se revoque la providencia que decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, pues considera que a la fecha de la reliquidación de la pensión gracia en favor del causante, esto es, 13 de septiembre de 2002, el Consejo

---

<sup>8</sup> “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

de Estado a través de su jurisprudencia avalaba la posibilidad de la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de lo devengado en el año anterior al retiro del servicio, por lo que concluye, que la prestación pensional fue adquirida en su momento conforme a derecho, y en aplicación de los principios de confianza legítima y buena fe.

### **7.3.3 Tesis del juzgado de instancia**

Decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, pues consideró que la reliquidación de la pensión gracia efectuada al causante es contraria a las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, dado que esta debe ser liquidada con el 75% de los factores devengados al momento del cumplimiento del estatus jurídico de pensionado, y no como lo realizó la entidad demandante al reconocer factores por nuevos tiempos, es decir, reliquidando la prestación al retiro definitivo del servicio.

### **7.3.4 Tesis de la sala**

La sala considera que se debe confirmar la providencia de primera instancia por medio de la cual decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, pues con las pruebas obrantes en el expediente se logra determinar que la reliquidación de la pensión gracia realizada por la entidad no se acompasa con la normativa que regula la situación del causante.

Lo anterior, por cuanto la normativa y la jurisprudencia de manera clara y pacífica han establecido que la pensión gracia se hace efectiva al momento de la consolidación del estatus pensional, que para el presente caso sucedió el 10 de enero de 1996, por lo que la liquidación se debe realizar teniendo en cuenta los factores devengados en el año anterior a la adquisición del estatus, no al retiro como lo efectuó la entidad demandante a través de la mencionada resolución.

Para llegar a la anterior conclusión, se debe analizar lo siguiente:

## **8. DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares podrán ser decretadas por el juez o magistrado cuando tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Entre las medidas que pueden ser decretadas cuando se demanda la nulidad de un acto administrativo, se encuentra la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

Por su parte, el artículo 231 *ibidem*, en cuanto a los requisitos que se deben tener en cuenta al momento del decreto de la medida cautelar, dispone:

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

restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando 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<sup>7</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado clasificó los requisitos anteriormente señalados en formales y materiales de procedibilidad, de acuerdo con el siguiente esquema<sup>9</sup>:

<b>CUADRO N° 1</b>			
<b>REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES</b>			
<b>-LEY 1437 DE 2011-</b>			
	<b>REFERIDOS AL TIPO DE PROCESO</b>	<b>REFERIDOS AL IMPULSO</b>	<b>REFERIDOS A OPORTUNIDAD</b>
<b>1. REQUISITOS FORMALES DE PROCEDIBILIDAD</b>	a. Declarativos b. De defensa de derechos e intereses colectivos.	a. Solicitud parte (sustentada en la demanda o escrito separado) b. De oficio (únicamente para procesos defensa de derechos e interés colectivos)	a. De urgencia b. Con la demanda c. En cualquier etapa del proceso
	<b>PARA LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO</b> (Medida cautelar negativa)	<b>PARA MEDIDAS CAUTELARES DISTINTAS A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO</b> (Medidas cautelares positivas)	<b>COMUNES PARA TODAS LAS MEDIDAS CAUTELARES</b>

<sup>7</sup> C.E. Sec. Segunda, Sent. 2012-00474-00 (1956-12) nov. 29/2016. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<p><b>2. REQUISITOS MATERIALES DE PROCEDIBILIDAD</b></p>	<p>a. Si la demanda únicamente pretende nulidad: Probar solo violación de las normas superiores invocada.</p> <p>b. Si la demanda pretende nulidad, restablecimiento e indemnización de perjuicios: Probar violación de las normas invocadas y existencia de perjuicios.</p>	<p>a. Demanda razonablemente fundada en derecho - Apariencia de buen derecho-.</p> <p>b. Probar titularidad del derecho invocado.</p> <p>c. Afectación grave del interés público si no se decreta la medida.</p> <p>d. Perjuicio irremediable o efectos de la sentencia nugatorios (artículo 231, inciso 3º numerales 1º a 4º, Ley 1437 de 2011), sino se decreta la medida – periculum in mora.</p>	<p>a. Necesidad: La medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar el objeto proceso.</p> <p>b. Relación directa con las pretensiones: La medida cautelar debe tener relación directa con las pretensiones de la demanda.</p>
--	--	--	--

De lo anterior deviene que, atendiendo al tipo de medida cautelar solicitada se debe acreditar una serie de requisitos generales o comunes de procedencia de índole formal para su procedencia, así:

1. Tipo de proceso: se debe tratar de procesos declarativos, o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
2. Impulso: debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos en los que opera de oficio.
3. Oportunidad: la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso.

Por su parte, existen unos requisitos materiales de procedibilidad comunes a todas las medidas cautelares, así:

- “1. La medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia
2. debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda”.

Y, tratándose de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuando adicionalmente a la nulidad se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, la procedencia de la medida se supedita al cumplimiento de unos requisitos materiales especiales, como lo son: **i)** la verificación de las normas invocadas como vulneradas con el acto demandado, o de las pruebas que el accionante haya aportado, y la existencia de disconformidad entre las mismas, y **ii)** la demostración por parte del demandante, al menos sumariamente, de la existencia del perjuicio alegado. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

- “Ahora bien, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa, se deben tener en cuenta otros requisitos adicionales que

responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) y 2) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011)”<sup>10</sup>.

Aunado a lo anterior, sobre el tema que se debate el máximo tribunal de esta jurisdicción ha establecido:

“Como lo tiene decantada la jurisprudencia de esta Corporación, la suspensión provisional de los actos administrativos, prevista como medida cautelar en el artículo 231 del CPACA, fue concebida para evitar que las decisiones de las autoridades manifiestamente ilegales puedan producir o continuar produciendo efectos, mientras sobreviene el fallo de fondo que los retire del ordenamiento jurídico, si resultan ciertos los argumentos de la demanda; de igual manera, se ha precisado que la medida implica desvirtuar de manera transitoria y anticipada la presunción de legalidad que acompaña los actos de la administración, es decir, que se constituye como juicio previo que conduce a negar aquella presunción. Por lo anterior, para desvirtuar tal presunción, es imperativo demostrar que la trasgresión del ordenamiento surge de la sola descripción de lo que mandan o prohíben las normas superiores y el contenido del acto acusado, de cuyo cotejo debe aparecer de modo nítido, directo y evidente que la aplicación de este, pugna con la vigencia de la norma de orden superior; empero, si para verificar los supuestos que soportan la solicitud de suspensión provisional es necesario hacer algún tipo de análisis que implique elaboradas deducciones, ya no procede la medida cautelar pues debe privilegiarse la presunción de legalidad propia de los actos de la administración, lo que sin más implica que, de no ser evidente la violación al ordenamiento jurídico, debe reservarse su decisión para la sentencia de fondo, previo el estudio cuidadoso de todo el acervo probatorio vertido al plenario por las partes”.

Y en providencia de 7 de mayo de 2018, la misma corporación judicial sostuvo:

“A voces del artículo 231 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, «[...]cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud [...]». Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado”<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> C.E. Sec. Segunda, Sent. 2012-00474-00(1956-12) nov. 29/2016. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>10</sup> C.E. Sec. Segunda, Sent. 2016-00291-00, may. 07/2018. M.P. María Elizabeth García González.

Así mismo, dado que la medida cautelar implica desvirtuar de manera transitoria y anticipada la presunción de legalidad que acompaña los actos de la administración, el órgano de cierre de esta jurisdicción resaltó la importancia de no incurrir en prejuzgamiento al momento de realizar la valoración inicial, considerando en todo caso que en esa etapa las partes aún no han ejercido su derecho a la defensa, al efecto adujo:

"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 (...), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba"<sup>12</sup>.

## 9. CASO CONCRETO

**9.1** En el presente caso, la entidad demandante pretende a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, la nulidad de las Resoluciones Nos. 25795 de 13 de septiembre de 2002, proferida por la extinta Cajanal, mediante la cual reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres, y RDP 18834 de 28 de julio de 2021, por medio del cual reconoció una pensión de sobrevivientes a la señora María Cristina Veloza Navarrete en calidad de conyugue supérstite del causante.

A título de restablecimiento, solicita se declare que el señor Oscar Jairo Rojas Torres no le asiste el derecho a que la pensión gracia le sea reliquidada al retiro definitivo del servicio y, por tal razón, no hay lugar al pago de valor alguno por nuevo cálculo de la prestación.

### 9.2 Marco normativo y jurisprudencial aplicable al presente caso

#### 9.2.1 De la pensión gracia

En primer lugar, es del caso precisar que la pensión gracia es una prestación con cargo a la Nación, y es otorgada en virtud de lo dispuesto en la Ley 114 de 1913 a aquellos docentes de primaria que hubieren desempeñado labores por veinte (20) años al servicio de los departamentos y municipios, y que contaran con cincuenta (50) años, sin requerir para su reconocimiento haber realizado cotizaciones a la Caja Nacional de Previsión Social.

Para efectos del reconocimiento, los docentes también debían reunir los siguientes requisitos exigidos por el artículo 4.º de citada ley, así:

**“Artículo 4º.-** Para gozar de la pensión gracia será preciso que el interesado compruebe:

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

<sup>12</sup> C.E. Sec. Quinta, Auto. 2013-00021-01, jul. 11/2013. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

2° Que carece de medio de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres. (Derogado por la Ley 45 de 1913).

3° Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.

4° Que observe buena conducta.

5° Que si es mujer esté soltera o viuda. (Derogado por la Ley 45 de 1913)

6° Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento”.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 dispuso que la pensión gracia se debía reconocer a los empleados y profesores de las escuelas normales, así como a los inspectores de instrucción pública, y estableció que podía acumularse el tiempo de servicio prestado en enseñanza primaria con el ofrecido en las escuelas normales.

Adicionalmente, la Ley 37 de 1933 permitió computar el tiempo de servicio de enseñanza primaria o en escuela normal con el de secundaria para completar el requisito de veinte (20) años de servicios. Sobre los alcances de dicha ley, vale indicar que la jurisprudencia del Consejo de Estado de antaño ha sido reiterativa<sup>13</sup>, al precisar que la intención de esa normativa fue la de extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

En cuanto al monto de la prestación, de conformidad con el artículo 2.º de la Ley 114 de 1913, éste correspondía a la mitad del sueldo que hubiere devengado el respectivo docente en los dos (2) últimos años, y en caso de que hubiese presentado variación se tomaría el promedio de los diversos sueldos. Años más tarde, con la Ley 24 de 1947, que modificó el artículo 29 de la Ley 6.ª de 1945, indicó que las pensiones reconocidas a los servidores del ramo docente se liquidarían con el promedio de los sueldos devengados durante el último año de servicios.

Posteriormente, a partir de la vigencia de la Ley 4.ª de 1966 se estableció que las pensiones de jubilación o de invalidez a que tuvieran derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarían y pagarían tomando como base el 75% del promedio mensual de los salarios obtenidos durante el último año de servicios, sin excluir alguna de las pensiones otorgadas a los servidores oficiales. Esta norma fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, que en el artículo 5.º dispuso lo siguiente:

**“Artículo Quinto.** -A partir del veintitrés (23) de abril de 1960 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”.

---

<sup>13</sup> Ver, entre otras, las sentencias C.E., Sec. Segunda, Sent. 10665 jun.16/1995. M.P Dra. Clara Forero de Castro; (ii) C.E., Sección Segunda, 2000-04697-01(5373-05), agos. 24/2006. C.P.: Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, y (iii) C.E., Sección Segunda, Sent. 2003-00181-01(1083-06), feb.22/2007 C.P.: Alberto Arango Mantilla.

Más adelante, a raíz del proceso de nacionalización de la educación consagrado en la Ley 43 de 1975<sup>14</sup>, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación y se estableció que los gastos que ocasionara la prestación del servicio educativo que antes sufragaban los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, serían a cargo de la Nación.

Por su parte, la Ley 91 de 1989 en el artículo 15, numeral 2.º, literal a), determinó la vigencia de la pensión gracia. Sobre la interpretación de dicha ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia, sin embargo, el Consejo de Estado en sala plena en sentencia del 27 de agosto de 1997<sup>15</sup> definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993, así:

“6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No. 2, artículo 15 ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de estar vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia...siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley”.

De igual manera, la Corte Constitucional en la sentencia C-84 de 1999<sup>16</sup> declaró exequibles las expresiones: “vinculados a partir del 1º de enero de 1981” “y para aquéllos”, contenidas en el artículo 15, numeral 2.º, literal b) de la Ley 91 de 1989, al señalar que la pensión gracia se reconoce únicamente a aquellos docentes que se encontraran vinculados laboralmente como territoriales, pues los vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional no tendrían derecho, sin que implique vulneración al derecho a la igualdad, en su momento señaló:

“Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la "nacionalización" de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que

<sup>14</sup> Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”.

<sup>15</sup> C.E., Sección Segunda, Sent. Exp. S-699, C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

<sup>16</sup> C. Const. Sent. C-84, feb.17/1999.M.P Alfredo Beltrán Sierra.

existiera para éstos últimos la denominada "pensión gracia", de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutan, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad del empleador (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompañada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", nada de lo cual ocurre en este caso".

### 9.2.2 Liquidación y factores a incluir en la pensión gracia

Con fundamento en las reglas y subreglas señaladas, se precisa que: **i)** los docentes nacionales no tienen derecho a la pensión gracia; **ii)** la normativa impidió el goce de ese beneficio a los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980; **iii)** la pensión gracia es compatible con el pago de otra erogación de carácter nacional -pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación-, pero solo para aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en la Ley 91 de 1989 quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio.

En el mismo sentido, el parágrafo 2.º del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 ratificó la vigencia de la pensión gracia de los educadores, al señalar lo siguiente:

“PARÁGRAFO 2o. La pensión gracia para los educadores de que trata las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales”.

Con apoyo en lo antes expuesto, se tiene que en las Leyes 114 de 1993, 116 de 1928, 37 de 1933, 4.ª de 1966 y 91 de 1989, se estableció una pensión especial, cuyos requisitos para concederla son: **(i)** cumplir cincuenta (50) años; **(ii)** haber ingresado al servicio docente antes del 31 de diciembre de 1980; **(iii)** veinte (20) años de prestación de servicios como docente de carácter territorial, y **(iv)** haber observado una buena conducta en el desempeño del cargo. De igual manera, se desprende que dicha prestación se liquida con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, que en este caso corresponde al anterior a la adquisición del estatus pensional.

Especialmente sobre los factores a incluir en la liquidación de la prestación, el Consejo de Estado en reciente jurisprudencia, manifestó que:

“[L]as normas especiales que gobiernan el reconocimiento de la pensión gracia, se aplican bajo el entendido de que el setenta y cinco (75%) del promedio obtenido en el último año de servicios, **es el año**

**inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status de pensionado.** Consecuentemente, la reliquidación de la pensión gracia sólo es posible respecto de los factores devengados al momento de la consolidación del estatus pensional y no de la época del retiro, como sí ocurre en las pensiones ordinarias, «en cuyo caso existe afiliación y, por ende, aportes que llevan a la mejora en el monto de la pensión al momento de la desvinculación»<sup>17</sup>. (Se destaca).

De igual forma, al ser la pensión gracia una prestación de carácter especial, esa corporación señaló que no es posible acudir para su liquidación a las normas ordinarias, y lo hizo en los siguientes términos:

“Es preciso reseñar que la aplicación especial de la norma anterior impide hacer uso de disposiciones del régimen ordinario, tales como la Ley 33 de 1985, la Ley 62 de 1985, el artículo 9 de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 1160 de 1989, dado que la pensión gracia es una prestación especial que no se liquida con base en el valor de aportes durante el último año de servicios. **Esta pensión, a pesar de encontrarse a cargo del Tesoro Nacional, no requiere afiliación del beneficiario a la Caja Nacional de Previsión Social ni hacer aportes para el efecto**”<sup>18</sup>. (Destaca la sala).

Conforme a lo anterior, el alto tribunal enfatizó que:

“Siguiendo las anteriores directrices, es claro que en la liquidación de la pensión gracia se deben incluir todos los factores salariales percibidos por el beneficiario durante el año inmediatamente anterior a aquél en que cumplió con los requisitos de tiempo y edad, vale decir los que regían para el momento en que consolidó el derecho”<sup>19</sup>.

### 9.3 de las pruebas allegadas con la solicitud se reseñan las siguientes:

Documentales	Medio probatorio
- Resolución No. 001193 de 27 de enero de 1998, por medio de la cual Cajanal reconoce y ordena el pago de una pensión jubilación-gracia, en favor del señor Oscar Jairo Rojas Torres, con efectividad a partir del 10 de enero de 1996, incluyendo como factores la asignación básica.	<b>Documental:</b> Documento No. 3 – carpeta zip – archivos PDF No. 3 – Fls. 12-14 – Expediente digital Samai.
- Resolución No. 25795 de 13 de septiembre de 2002, por medio de la cual Cajanal reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres, con efectividad a partir del 3 de abril de 2001, incluyendo como factores la asignación básica devengada para los años 2000 y 2001.	<b>Documental:</b> Documento No. 3 – carpeta zip – archivo PDF No. 3 – Fls. 38-40 – Expediente digital Samai.
- Resolución No. RDP 018834 del 28 de julio de 2021, por medio de la cual la UGPP reconoció en favor de la señora María Cristina Veloza Navarrete, la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor Oscar Jairo Rojas Torres, en la misma cuantía devengada por el causante en la Resolución No. 01193 del 27 de enero de 1998, en el porcentaje del 100%.	<b>Documental:</b> Documento No. 3 – carpeta zip – archivo PDF No. 9 – Expediente digital Samai.

<sup>17</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-90282-01(4102-18), nov. 12/2020. M.P Dra. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>18</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-90282-01(4102-18), nov. 12/2020. M.P Dra. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>19</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-90282-01(4102-18), nov. 12/2020. M.P Dra. Rafael Francisco Suárez Vargas.

- Cédula de ciudadanía del señor Oscar Jairo Rojas Torres, de la que se desprende que nació el 10 de enero de 1946.	<b>Documental:</b> Documento No. 3 – carpeta zip – archivos PDF No. 3 – fls. 67 - Expediente digital Samai.
---	---

Lo hasta aquí expuesto es suficiente para considerar que, efectivamente la Resolución No. 25795 de 13 de septiembre de 2002, mediante la cual la accionante reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres, con efectividad a partir del 3 de abril de 2001, incluyendo como factor lo devengado al retiro del servicio, es contraria a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, por lo tanto, se impone confirmar el auto proferido por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo de Bogotá que decretó la suspensión provisional solicitada por la entidad demandante, sin que ello implique prejuzgamiento.

Lo anterior, por cuanto la normatividad y la jurisprudencia de manera clara y pacífica han establecido que la pensión gracia se hace efectiva al momento de la consolidación del estatus pensional, que para el presente caso sucedió el 10 de enero de 1996, por lo que la liquidación se debe realizar teniendo en cuenta los factores devengados en el año anterior a la adquisición del estatus, y no al retiro del servicio como lo efectuó la entidad demandante a través de la mencionada resolución.

No obstante, el reajuste efectuado en la resolución demandada superó lo establecido en la norma al reliquidar la pensión gracia del causante al retiro, sin que existiera fundamento jurídico válido que justifique tal decisión. Lo anterior, por cuanto al señor Oscar Jairo Rojas Torres le fue reconocida la pensión gracia a la fecha de adquisición del estatus, esto es, el 10 de enero de 1996, a través de la Resolución No. 001193 de 27 de enero de 1998, pues fue a partir de ese momento en el cual empieza su derecho a devengarla de manera efectiva, y no al retiro del servicio, situación que hace improcedente la reliquidación de la pensión gracia con los factores salariales devengados al momento del retiro, pues se itera, el derecho se consolidó en el preciso momento en que cumplió los requisitos para acceder a la pensión, y así se le reconoció.

Al respecto, el Consejo de Estado en providencia de similares contornos facticos al presente asunto, señaló lo siguiente:

“En consecuencia, es necesario traer a colación una decisión que sobre ese aspecto profirió la Sala, en el sentido de señalar que su liquidación se debe realizar con base en el salario devengado por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional. Así discurrió<sup>20</sup>:

La Ley 4ª de 1966 por su parte, estableció en el artículo 4º que a partir de su vigencia, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más Entidades de Derecho Público, se liquidarían y pagarían tomando como base el 75% del promedio mensual de salarios obtenidos durante el último año de servicios, sin discriminar alguna de las pensiones otorgadas a los servidores oficiales. Esta Ley fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, que en su artículo 5º señaló: (...). En el año de 1985, con la expedición de la Ley 33 se conservó el quantum del valor pensional en el 75%, se modificó la edad para otorgar

<sup>20</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección "A" Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Bogotá, D.C., 12 de Febrero de 2009. Radicación Número: 68001-23-15-000-2001-02489-01(3067-05) Actor: Bertha Rueda de Sepúlveda, demandado: Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal”.

las pensiones generales y los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación, ya que se dispuso que el monto del 75% de la asignación se calcularía sobre el salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios. Sin embargo, esta normatividad exceptuó de su aplicación expresamente en su artículo 1º, a aquellos empleados que por ley disfrutaran de un régimen especial de pensiones.

La excepción analizada anteriormente, consagrada en la Ley 33 de 1985, impide la aplicación de las disposiciones generales allí contenidas frente a la liquidación de la pensión aludida, por lo que se habilita la observancia de lo dispuesto en éste sentido en el régimen anterior contenido en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario -1743 de 1966- referenciados inicialmente, ya que no discriminó ni excluyó de su aplicación pensión alguna de las percibidas por los servidores oficiales.

Así, la pensión gracia al tenor de estas disposiciones 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.

Así pues, en atención a lo anterior, jurídicamente es improcedente la reliquidación de la pensión gracia del demandado con base en el salario devengado en el año anterior al retiro efectivo de la entidad ya que carece de sustento jurídico su reliquidación y la inclusión de factores devengados en el año anterior a ese suceso”<sup>21</sup>.

En consecuencia, se cumplen las condiciones establecidas en la ley y los derroteros jurisprudenciales traídos a colación para que proceda la suspensión provisional de la Resolución No. 25795 de 13 de septiembre de 2002, mediante la cual la accionante reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres con efectividad a partir del 3 de abril de 2001, incluyendo los factores devengados al retiro del servicio, por ser contraria a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, por lo tanto, la sala concluye que las razones expuestas por el juzgado de instancia para suspender los efectos de la mencionada resolución se encuentran ajustadas a derecho, de acuerdo con los criterios establecidos para su procedencia en la ley, sin que ello implique prejuzgamiento.

De otra parte, en relación con el argumento del apelante en el sentido de indicar que el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia avalaba la posibilidad de la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de lo devengado en el año anterior al retiro del servicio, por lo que la prestación pensional fue adquirida en su momento conforme a derecho y de forma legal en aplicación a los principios de confianza legítima y buena fe, no es un planteamiento que sea de recibo por la sala, dado que se itera, se acogen los pronunciamientos vigentes realizados por la máxima corporación de lo contencioso administrativo en relación con la reliquidación de la pensión gracia, pues se insiste, que la reliquidación de dicha prestación pensional se torna improcedente teniendo en cuenta el salario devengado al retiro del servicio.

<sup>21</sup> C.E. Sec. Segunda, Auto. 2014-00417-01 (1162-16), mar. 28/2019. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

En esa medida, se confirmará el auto proferido el primero (1.º) de julio de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud del cual decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, a través de la cual, Cajanal reliquidó la pensión gracia del señor Oscar Jairo Rojas Torres, con la inclusión de los factores devengados en el año anterior al retiro definitivo del servicio.

Por tanto, la entidad demandante continuará pagando la pensión gracia sustituida a la demandada, pero en la manera en que fue reconocida mediante la Resolución No. 001193 de 27 de enero de 1998.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en este proceso no se encuentra en discusión el derecho pensional del señor Oscar Jairo Rojas Torres, ni mucho menos el derecho a la pensión de sobrevivientes de la demandada, por el contrario, el objeto del proceso recae únicamente en la reliquidación de la pensión gracia dispuesta en la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002.

## 10. CONCLUSIONES

La sala considera que se debe confirmar la providencia de primera instancia por medio de la cual decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, pues con las pruebas obrantes en el expediente se logra determinar que la reliquidación de la pensión gracia realizada por la entidad demandante no se acompasa con la normatividad que regula la situación del causante.

Lo anterior, por cuanto la normatividad y la jurisprudencia de manera clara y pacífica han establecido que la pensión gracia se hace efectiva al momento de la consolidación del estatus pensional, que para el presente caso sucedió el 10 de enero de 1996, por lo que la liquidación se debe realizar teniendo en cuenta los factores devengados en el año anterior a la adquisición del estatus, no al retiro del servicio como lo efectuó la entidad demandante a través de la mencionada resolución.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en este proceso no se encuentra en discusión el derecho pensional del señor Oscar Jairo Rojas Torres, ni mucho menos el derecho a la pensión de sobrevivientes de la demandada, por el contrario, el objeto del proceso recae únicamente respecto de la reliquidación de la pensión gracia dispuesta a través de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002.

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”,

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido el primero (1.º) de julio de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud del cual decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 25795 del 13 de septiembre de 2002, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

---

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E” se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones en el sistema de gestión denominado Samai.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sala de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace:

<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C. veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-35-012-2020-00324-01 (expediente digital)  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Jorge Alejandro Uribe Espinosa  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte

## 1. ASUNTO

Procede la sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra la decisión adoptada a través de auto de veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022)<sup>1</sup>, proferido por el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud de la cual declaró probada la excepción de inepta demanda, y dio por terminado el proceso.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1** El señor Jorge Alejandro Uribe Espinosa a través de apoderada judicial presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación -Ministerio de Transporte, en adelante MT<sup>2</sup>, con el fin de obtener la nulidad de los actos administrativos contenidos en los fallos disciplinarios: **i)** 002301 de 13 de junio de 2019 expedido en la investigación disciplinaria D-38-2017, y **ii)** 005300 de 23 de octubre de 2019, adelantado en contra del señor Uribe Espinosa.

**2.2** Como consecuencia de lo anterior, solicita a título de restablecimiento del derecho se condene a la entidad accionada a:

- i)** Devolverle las sumas pagadas como consecuencia de las resoluciones demandadas, con la correspondiente indexación.
- ii)** Ordenar a la división de registro y control de la Procuraduría General de la Nación (PGN), que inscriba la decisión en el sistema de información y registro de inhabilidades (SIRI), y en consecuencia, elimine la anotación de la decisión.

**2.3** En el escrito de demanda solicitó la suspensión provisional de los actos acusados, por cuanto infringen los artículos 5 y 165 de la Ley 734 de 2002, además, los artículos 88, 91, 93, 94, 95 del CAPCA, y el derecho al debido proceso.

**2.4** La demanda fue inadmitida por el juzgado de instancia a través de providencia de cuatro (4) de mayo de dos mil veintiuno (2021)<sup>3</sup>, para que se subsanarán los defectos relacionados

---

<sup>1</sup> Expediente remitido a esta corporación el 29 de marzo de 2023.

<sup>2</sup> Documento No. 1 expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Documento No. 2 expediente digital samai.

con las direcciones electrónicas de la parte demandante y la acreditación del envío de la demanda, la subsanación y los respectivos anexos, a la demandada por medio electrónico.

**2.5** Subsana la demanda fue admitida por medio de auto de quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021)<sup>4</sup>, sin pronunciamiento particular sobre la medida cautelar.

### **3. LA PROVIDENCIA APELADA**

A través de auto de veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022)<sup>5</sup>, el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá tomó la decisión que fue motivo de apelación, indicando que el numeral 1.º del artículo 161 del CPACA, antes de la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, disponía que para acceder a esta jurisdicción en ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y de controversias contractuales, era requisito agotar la conciliación prejudicial; sin embargo, señaló que en la demanda no se hizo referencia a la satisfacción de este requisito, ni se aportó certificación de su agotamiento.

De igual forma, argumentó que el artículo 613 del CGP permite acudir ante la jurisdicción contenciosa sin agotar el aludido requisito, cuando se soliciten medidas cautelares de carácter patrimonial. No obstante, conforme la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado, la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, que fue la solicitada por la parte actora, carece de contenido patrimonial, de tal suerte que correspondía al demandante adelantar el trámite de la conciliación extrajudicial ante la PGN, pero tal requisito no fue agotado.

De acuerdo a lo anterior, declaró probada de oficio la excepción de ineptitud de la demanda y dio por terminado el proceso.

### **4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada del demandante interpuso y sustentó los recursos de reposición y en subsidio de apelación<sup>6</sup>, alegando que en el trámite de las diligencias se vulneró el derecho al debido proceso y defensa que le asiste al señor Jorge Alejandro Uribe Espinosa, al no haber permitido subsanar el requisito de conciliación extrajudicial, así como tampoco se dio la oportunidad de interponer los recursos correspondientes respecto de la negativa sobre la medida cautelar, dando por terminado el proceso de manera arbitraria.

De igual forma, señaló que en el año 2020 radicó la demanda con la solicitud de medida cautelar, consistente en la suspensión de los efectos de la Resolución 076 de 17 de enero de 2020, mediante la cual se conmutó en dinero la respectiva sanción impuesta al hoy demandante, por lo cual, sostuvo que el objetivo de la demanda es precisamente evitar el pago de una sanción monetaria, que afecta ilegalmente el patrimonio del señor Uribe Espinosa.

Destacó que por medio de providencia de quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021), el despacho de instancia admitió la demanda, sin embargo, no realizó pronunciamiento alguno sobre la medida cautelar solicitada.

---

<sup>4</sup> Documento No. 04, expediente digital.

<sup>5</sup> Documento No. 14, expediente digital.

<sup>6</sup> Documento No. 38, Expediente digital Samai.

Refirió que desde el reparto de la demanda en el juzgado no se vislumbra el ingreso al despacho para definir las excepciones previas, (no solicitadas por la demandada), tampoco se definieron en la admisión de la demanda.

Argumentó que, si la intención del despacho desde el principio era no admitir las medidas cautelares, debió haber inadmitido la demanda indicando que se debía agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial; no obstante, la demanda fue admitida sin advertir la situación. Aunado a ello, sostuvo que en el caso concreto lo que se busca con la solicitud de medida cautelar es evitar la afectación del patrimonio del actor.

En tal sentido, afirmó que la decisión tomada por la juez de primera instancia no tiene un sustento jurídico o jurisprudencial, pues la medida cautelar solicitada corresponde a un contenido patrimonial.

Finalmente, reiteró que si la medida cautelar no era procedente, esta situación se debió señalar en la inadmisión de la demanda, para que de esta manera se hubiesen podido interponer los recursos correspondientes, garantizando los derechos al debido proceso y de defensa.

## **5. ACTUACIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

El recurso de reposición fue resuelto por el juzgado de instancia a través de providencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil veintitrés (2023)<sup>7</sup>, indicando que el artículo 175 del CPACA impone al juez contencioso administrativo el deber de resolver las excepciones previas antes de la realización de la audiencia inicial cuando se advierta el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

Afirmó no desconocer que al inadmitir la demanda se debió requerir a la parte actora para que aportara la documental relativa a la satisfacción del requisito de procedibilidad en mención, siendo esa la oportunidad que brinda el ordenamiento para corregir tal falencia; no obstante, argumentó que el mismo CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, aplicable en el asunto, permitió: (i) resolver la excepción previa antes de realizar la audiencia inicial, y (ii) dar por terminado el proceso ante el evidente incumplimiento de un requisito de procedibilidad, por lo cual, no existe la arbitrariedad que la libelista le atribuye a la decisión judicial recurrida.

En tal sentido, arguyó que el juzgado no solo se debe pronunciar respecto de las excepciones previas que el extremo pasivo de la litis formule en ejercicio del derecho de defensa y contradicción, sino que, además, debe resolver de manera oficiosa aquellos medios exceptivos que se encuentren probados en determinado asunto, máxime cuando ellos dan lugar a la terminación anormal del proceso.

De otra parte, insistió en que la medida cautelar solicitada por la parte actora no tenía carácter patrimonial, y en ese orden, no era posible acudir directamente ante a la jurisdicción sin agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, por lo cual, decidió no reponer la decisión recurrida, y concedió el recurso de apelación, que es objeto de estudio en esta instancia.

## **6. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

---

<sup>7</sup> Documento No. 20, expediente digital Samai.

## **6.1 Competencia**

Es competente esta corporación en sala de decisión para resolver de plano el presente recurso de apelación, tal como lo establecen los artículos 125 del CPACA modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, 153, 243 y 244 modificados por los artículos 62 y 64 *ibidem*.

## **6.2 Problema jurídico**

Se contrae a establecer si, ¿debe ser revocada la decisión de la Juez Doce (12) Administrativa de Bogotá que declaró probada la excepción previa de inepta demanda, debido a que no se agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación, o si, por el contrario, no se configura la excepción declarada, pues se desconoció el derecho al debido proceso y a la defensa del accionante, como este lo afirma?

## **6.3 Tesis que resuelven el problema jurídico**

### **6.3.1 Tesis de la parte demandante**

Considera que se le vulneraron las garantías procesales, puesto que la juez de instancia dio por terminado el proceso de manera arbitraria, sin haberle permitido ejercer el derecho de defensa respecto de la negativa a la petición de medidas cautelares, así mismo, sostuvo que se debió advertir sobre el defecto señalado antes de la admisión de la demanda y no después de un año de haber sido admitida, vulnerando el derecho de defensa del actor.

### **6.3.2 Tesis del juzgado de primera instancia**

Declaró probada de oficio la excepción previa de inepta demanda, teniendo en cuenta que la parte actora no demostró haber agotado el requisito previo de la conciliación extrajudicial siendo este obligatorio, dado que las medidas cautelares solicitadas en el escrito inicial no tienen carácter patrimonial.

### **6.3.3 Tesis de la sala**

La sala revocará el auto impugnado para que el despacho de instancia continúe con el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento formulado por la parte actora, habida cuenta que en las controversias en las que se discuten asuntos laborales no se hace exigible el requisito de procedibilidad de la conciliación para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo establece el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

De igual forma, se ordenará al juzgado que garantice los derechos fundamentales de las partes al debido proceso y al derecho de defensa, en consecuencia: i) realice el debido traslado de la medida cautelar a la parte demandada, y ii) resuelva de fondo la medida solicitada permitiendo el agotamiento de los recursos procesales pertinentes, de ser el caso.

Para llegar a la anterior conclusión, es necesario realizar el siguiente análisis.

## **7. PARA RESOLVER SE CONSIDERA**

### **7.1 De la excepción previa de inepta demanda**

Dicho medio exceptivo se encuentra establecido en el artículo 100 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, norma que dispone:

“**ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda: (...)

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”.

Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la excepción de inepta demanda se encuentra encaminada a que dicho escrito se adecúe a los requisitos de forma que permiten que la autoridad judicial conozca del fondo del asunto, puesto que de no cumplir dichas exigencias se deberá dar por terminado el proceso de forma anticipada<sup>8</sup>.

En tal entendido, la Subsección “A” del Consejo de Estado ha establecido que esa excepción se configura por dos razones:

**(i) Por falta de los requisitos formales:** esto es, cuando la demanda y sus anexos no cumplen las exigencias establecidas en los artículos 162 (contenido de la demanda), 163 (individualización de las pretensiones), 166 (anexos) y 167 (normas jurídicas de alcance no nacional) de la Ley 1437 de 2011, en otras palabras, cuando no se presenta la demanda en forma.

Dichas exigencias pueden ser subsanadas al momento de la reforma de la demanda, de conformidad con el artículo 173 *ibidem*, o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 *ídem*.

**(ii) Por indebida acumulación de pretensiones:** cuando no se observan los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138 y 165 de la Ley 1437 de 2011.

No obstante, es preciso advertir que a partir del auto de 10 de junio de 2022<sup>9</sup>, la sala de decisión acogió la posición asumida por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, entendiendo que la excepción no solo se configura en las situaciones formales relacionadas, sino también en los casos en los cuales se alega que se ha demandado un acto no susceptible de control judicial, o por falta de la proposición jurídica completa, teniendo como objetivo evitar que vicie la actuación o se produzcan fallos inhibitorios.

## 7.2 Requisito de procedibilidad de la conciliación

Al respecto, el artículo 161 del CPACA sin las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, establecía los requisitos previos para demandar, en los siguientes términos:

“ART. 161.- Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

<sup>8</sup> Ver entre otras C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00171 abr. 21/2016 M.P. William Hernández Gómez, y C.E., Sec. Segunda, Sent. 2015-02342 mar. 1/2018 M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Auto 2021-00158-00, 10 de junio de 2022, M. P. Ramiro Dueñas Rugnon. Demandante: Edgar Leonardo Ochoa Mancipe – UGPP. Providencia por medio de la cual se declaró probada la excepción previa de inepta demanda propuesta por la entidad demandada, teniendo en cuenta que el demandante enjuició un acto administrativo diferente al que definió su situación jurídica particular.

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida”.

De igual forma, sobre los temas conciliables la jurisprudencia ha establecido que son “aquellos derechos transables que tengan el carácter de inciertos y discutibles, y se dispuso que en cada situación se analizará la naturaleza de los derechos discutidos y su posibilidad de ser conciliados; no sucede lo mismo cuando el derecho es cierto y no existe duda sobre su configuración”<sup>10</sup>.

Por su parte, el artículo 613 del CGP dispuso que en los asuntos contencioso-administrativos “No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública”. (Subraya del texto).

Ahora bien, el requisito de procedibilidad fue modificado por la Ley 2080 que entró en vigor el 25 de enero de 2021, la que en el artículo 34 modificó el 161 del CPACA, de la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:  
<Inciso modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida”.

Sobre el particular el Consejo de Estado refirió:

“a partir del 25 de enero de 2021, fecha de entrada en vigencia de la Ley 2080, ya no es obligatorio agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial para adelantar el medio de control de nulidad y restablecimiento de asuntos laborales, ni los pensionales, entre otros temas, por cuanto se otorgó la potestad a los demandantes de estudiar la posibilidad de activar o no dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Debe resaltarse que desde la Ley 1285 se generaron dificultades para exigir el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derechos laborales, por cuanto, a partir de la sentencia de tutela del 1.º de septiembre de 2009 de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se presentaron discrepancias sobre cuándo se estaba en el escenario propiamente dicho de un derecho laboral

---

<sup>10</sup> C.E., Sec. Segunda, Auto 2015-00625-01, jun. 25/2020. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

cierto, indiscutible e irrenunciable.

Y fue precisamente en el trámite legislativo de la que ahora es la Ley 2080, en donde para llegar al aparte final del artículo 161 del CPACA, en la ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se consignó como observación con respecto al texto aprobado por el Senado, lo siguiente: «Con el fin de hacer claridad sobre los asuntos en los cuales la conciliación prejudicial es requisito de procedibilidad facultativo, se ajusta el artículo». Razón por la cual, en el informe de conciliación para el proyecto de ley número 364 de 2020 Cámara - número 007 de 2019 Senado, se acogió el texto aprobado por la Cámara de Representantes, porque aclaraba «cuáles son los asuntos en que la conciliación es facultativa»<sup>11</sup>.

Con todo lo anterior, es posible concluir que la norma varió con el fin de otorgarle a la parte interesada la facultad de decidir si acude o no al trámite conciliatorio, antes de acudir a la jurisdicción, cuando se trate de una controversia laboral.

## 8. CASO CONCRETO

**8.1** Descendiendo al caso concreto, se tiene que la parte actora interpuso la demanda el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020)<sup>12</sup>, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en los fallos disciplinarios: **i)** 002301 de 13 de junio de 2019 expedido en la investigación disciplinaria D-38-2017, y **ii)** 005300 de 23 de octubre de 2019, adelantado en contra del señor Uribe Espinosa y, como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho pretende se condene a la entidad accionada a: a) devolverle las sumas pagadas como consecuencia de las resoluciones demandadas, con la correspondiente indexación, y b) ordenar a la división de registro y control de la PGN eliminar la anotación de la sanción.

A su vez, con el escrito de la demanda solicitó la medida cautelar de la suspensión provisional de los actos acusados, especialmente la resolución que ejecutó la decisión disciplinaria.

**8.2** Una vez repartida la demanda al Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, esta fue objeto de inadmisión, subsanación y posterior admisión por parte de ese estrado judicial.

**8.3** Ahora bien, la controversia gira en torno a la decisión proferida por el juzgado de instancia el día veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022)<sup>13</sup>, por medio de la cual declaró de oficio la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación, en tanto consideró que a pesar de que en el escrito de demanda se solicitó el decreto de medidas cautelares, estas no son de carácter patrimonial, por lo que debía agotar el trámite conciliatorio antes de acudir a la jurisdicción.

**8.4** Al respecto, la parte actora se mostró inconforme con la decisión, indicando que no le respetaron las garantías procesales, como quiera que se le impidió la oportunidad de interponer los recursos en contra de la decisión que negó el decreto de las medidas cautelares, y desde la inadmisión de la demanda no se advirtió la falta del requisito de procedibilidad coartando su derecho al debido proceso.

---

<sup>11</sup> C.E., Sec. Segunda, Auto 2017-00016-01, ene. 19/2023. M.P. William Hernández Gómez.

<sup>12</sup> Documento No. 1 fl. 363, expediente digital Samai.

<sup>13</sup> Documento No. 14, expediente digital.

**8.5** Así las cosas, para resolver el asunto se hace necesario revisar la actuación desplegada por el juzgado de instancia para verificar si se encuentra ajustada a derecho, o si, la decisión de terminar el proceso no fue ajustada a derecho como lo estimó el demandante; al efecto, se observa que:

**i)** La demanda fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020)<sup>14</sup>, corporación que declaró la falta de competencia en razón de la cuantía, y ordenó la remisión de las diligencias a los juzgados administrativos<sup>15</sup>.

**ii)** El proceso fue repartido al Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien a través de providencia de cuatro (4) de mayo de dos mil veintiuno (2021)<sup>16</sup> inadmitió la demanda para que se subsanaran los defectos relacionados con las direcciones electrónicas de la parte demandante y la acreditación del envío de la demanda, la subsanación, y los respectivos anexos, por medio electrónico a la parte demandada.

**iii)** La parte actora subsanó la demanda<sup>17</sup>, indicando las direcciones de notificación del actor y la apoderada, así como también remitió el comprobante de envío de la demanda y los anexos a la entidad demandada, en tal sentido, el despacho de instancia admitió la demanda por medio de auto de quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021)<sup>18</sup>, sin pronunciamiento particular sobre la medida cautelar, pero sin que tal decisión fuera controvertida por la parte actora.

**iv)** Finalmente, a través de providencia de veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022)<sup>19</sup>, el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró probada de oficio la excepción de ineptitud de la demanda y dio por terminado el proceso, indicando que el numeral 1.º del artículo 161 del CPACA, antes de la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, disponía que para acceder a esta jurisdicción en ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y de controversias contractuales, era requisito agotar la conciliación prejudicial; sin embargo, señaló que en la demanda no se hizo referencia a la satisfacción de este requisito, ni se aportó certificación de su agotamiento.

En la misma providencia hizo una breve mención a la solicitud de medidas cautelares para indicar que estas no eran de carácter patrimonial, y que en tal sentido, era obligatorio el agotamiento del trámite conciliatorio para acudir a la jurisdicción contenciosa.

**8.6** Visto el escenario descrito, estima la sala que en el asunto se vulneraron las garantías procesales de la parte actora como pasa a explicarse:

En primer término, pese a que la demanda fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020)<sup>20</sup>, y remitida por competencia por el factor cuantía a los juzgados del circuito judicial de Bogotá, siendo radicada en el despacho de instancia el diecinueve (19) de noviembre de la misma anualidad, la inadmisión se realizó el cuatro (4) de mayo de dos mil veintiuno (2021)<sup>21</sup>, con fundamento

---

<sup>14</sup> Documento No. 1 fl. 363, expediente digital Samai.

<sup>15</sup> Documento No. 1 fl. 365-370, expediente digital Samai.

<sup>16</sup> Documento No. 2 expediente digital Samai.

<sup>17</sup> Documento No. 3 expediente digital Samai.

<sup>18</sup> Documento No. 04, expediente digital.

<sup>19</sup> Documento No. 14, expediente digital.

<sup>20</sup> Documento No. 1 fl. 363, expediente digital Samai.

<sup>21</sup> Documento No. 2 expediente digital Samai.

en que se debían subsanar los defectos relacionados con las direcciones electrónicas de notificación de la parte demandante, y el envío de la demanda y sus anexos por correo electrónico a la entidad demandada.

Conforme a lo anterior, el actor procedió a subsanar los defectos señalados, y en consecuencia, la demanda fue admitida por el juzgado de instancia.

Ahora bien, observa esta corporación que pese que el demandante solicitó en el escrito inicial el decreto de unas medidas cautelares, estas no fueron resueltas por el despacho de instancia en la etapa procesal correspondiente, obviando el trámite indicado en el artículo 233 del CPACA, que dispone que de las medidas cautelares se debe correr traslado a la contra parte por el término de cinco (5) días, situación que no se evidencia en el plenario, pero que tampoco fue advertida por la parte accionante.

Así mismo, la norma en cita dispone que las medidas cautelares deben ser resueltas dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término referido; sin embargo, no se observa en las diligencias actuación alguna tendiente a la resolución de las medidas provisionales requeridas por el demandante, como tampoco, actuación de este requiriendo el trámite correspondiente.

Pese a lo anterior, después de dos meses de haber admitido de la demanda y previo a realizar la audiencia inicial, el despacho de instancia emitió el auto de veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022), declarando la ineptitud de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, y dio por terminado el proceso.

Pues bien, llama la atención de la sala el proceder del juzgado, como quiera que pese a que no solicitó el cumplimiento del requisito de la conciliación como un motivo de la inadmisión de la demanda, que también era el momento procesal para realizar la actuación, sorprendió a la parte actora con la terminación del proceso en una etapa posterior, sin siquiera permitirle subsanar o controvertir la decisión de solicitar tal requisito.

Así mismo, como se indicó, la medida cautelar no había sido resuelta, en la providencia reseñada el despacho de instancia únicamente sostuvo que ésta no tenía carácter patrimonial, sin explicar las razones puntuales que le llevaron a esa conclusión, lo anterior, con la única finalidad de argumentar que era necesario agotar el requisito de la conciliación. Tal situación, igualmente cercenó la posibilidad de cuestionar la decisión de negar la solicitud de la suspensión provisional de los actos acusados. En tal sentido, le asiste razón al impugnante cuando afirma que se le vulneró el derecho de defensa y el debido proceso, pues las dos situaciones descritas evitaron que la parte actora pudiera recurrir o controvertir las decisiones del juzgado en las etapas pertinentes, precisamente porque no fueron proferidas en el momento oportuno.

Ahora, sobre el requisito de procedibilidad de la conciliación, se tiene que este es facultativo en los asuntos laborales a partir de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, esto es, desde el 25 de enero de 2021. En el mismo sentido, en un asunto de similares contornos al que ocupa la atención de la sala, el Consejo de Estado sostuvo:

“La Subsección en este caso adoptará una decisión que materialice el derecho de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva, pues de conformidad con el artículo 229 superior, el Estado colombiano «[...] garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración

de justicia [...]»), último que se ha concebido como fundamental en la medida en que, a través de él, se satisface una necesidad ínsita al ser humano, cual es encontrar una solución pacífica, equitativa y ajustada respecto de las desavenencias y conflictos que puedan suscitarse en la vida en sociedad. Ello explica la relación directa que existe entre aquel y la justicia como valor esencial, consagrado desde el mismo preámbulo<sup>11</sup> de la Constitución Política.

En efecto, si bien para el año en que se radicó el medio de control (2017) no se encontraba vigente la Ley 2080 de 2021 y bajo las previsiones anteriores el a quo resolvió sobre la orden de corrección, resulta indispensable considerar, de manera excepcional y teniendo en cuenta que el trámite del medio de control está en su etapa inicial, que no puede pasarse por alto la modificación que, sobre el requisito de procedibilidad ahora cuestionado, trajo el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, el cual, por demás, ya estaba en vigencia para la época en que el tribunal decidió el rechazo de la demanda.

**Así, resulta importante destacar que el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021 introdujo una modificación al artículo 161 del CPACA referente al agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, al considerarlo como facultativo en asuntos laborales, norma que es concluyente en zanjar cualquier discusión sobre este requerimiento procesal.** (Destaca la sala).

De conformidad con lo anterior y bajo la precisión de que la actuación judicial que adelantó el a quo (estudio sobre la admisión de la demanda) no se rige por la modificación aludida, en atención a los principios y garantías constitucionales, esta Subsección considera que no debe exigírsele a la parte demandante acreditar el agotamiento del requisito para adelantar el medio de control impetrado, bajo el carácter facultativo que el legislador imprimió a la conciliación extrajudicial en los asuntos laborales, como el que ahora se ventila ante la jurisdicción.

En ese orden de ideas, no resulta consecuente limitar el derecho de acceso a la administración de justicia teniendo en cuenta que el asunto que se estudia, dado la etapa inicial en la que se encuentra, se regirá por las previsiones normativas de la Ley 2080 de 2021, escenario que permite en el caso concreto y por excepción, obviar el agotamiento del elemento previo a demandar<sup>22</sup>.

Así las cosas, teniendo en cuenta las circunstancias que rodearon el asunto, pese a que la demanda fue impetrada en el año 2020, la inadmisión y admisión se dio en vigencia de la aludida normativa durante el año 2021, momento para el cual ya no era requisito de procedibilidad el agotamiento del trámite conciliatorio tratándose de los asuntos laborales para acudir ante la jurisdicción, como el que se analiza en esta oportunidad, de ahí que, en aras de garantizar el efectivo acceso a la justicia, se revocará la decisión adoptada por el juzgado de instancia y, en su lugar, se ordenará continuar con el trámite correspondiente.

De otra parte, como se evidenció, la medida cautelar solicitada por la parte actora no ha sido tramitada en debida forma, pues no se ha dado traslado de esta, como requisito previo a su definición por parte del juzgado<sup>23</sup>, habida cuenta que únicamente se hizo

---

<sup>22</sup> C.E., Sec. Segunda, Auto 2017-00016-01, ene. 19/2023. M.P. William Hernández Gómez.

<sup>23</sup> “**ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

mención a ella en el auto que dio por terminado el proceso, para indicar que no era de carácter patrimonial, y con base en este, exigir el requisito de procedibilidad, sin indicar las razones por las cuales se llegó a esa conclusión, en tal sentido, se hace necesario, que el juzgado de instancia le garantice el debido proceso y el derecho de defensa a todos los sujetos procesales, para lo cual deberá: **i)** dar el debido traslado de la medida a la cautelar parte demandada, y **ii)** resolver de fondo la medida solicitada, permitiendo el agotamiento de los recursos procesales pertinentes, de ser el caso.

## **9. CONCLUSIONES**

Por lo anterior, la sala revocará el auto impugnado para que el despacho de instancia continúe con el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento formulado por la parte actora, habida cuenta que en las controversias en las que se discuten asuntos laborales no se hace exigible el requisito de procedibilidad de la conciliación para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo establece el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

De igual forma, se ordenará al juzgado que garantice los derechos fundamentales de las partes al debido proceso y de defensa, en consecuencia: **i)** realice el traslado de la medida cautelar a la parte demandada, y **ii)** resuelva de fondo la medida solicitada permitiendo el agotamiento de los recursos procesales pertinentes, de ser el caso.

## **10. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA**

La sala revocará el auto proferido el día veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a través del cual declaró probada la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso.

## **11. EXHORTO**

La sala encuentra que la providencia recurrida fue emitida en el veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022)<sup>24</sup>, en tanto que, la concesión del recurso se realizó el veintisiete (27) de febrero de dos mil veintitrés (2023)<sup>25</sup>, y el expediente fue allegado a esta corporación el veintinueve (29) de marzo de dos mil veintitrés (2023)<sup>26</sup>, sin que medie explicación razonable para tal situación.

En ese orden, se exhortará al Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá para que tome los correctivos necesarios a fin de evitar situaciones como la ocurrida con este expediente, en virtud de los principios de celeridad y economía procesal.

## **12. COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA -AGENCIAS EN DERECHO**

---

El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada”.

<sup>24</sup> Documento No. 14, expediente digital.

<sup>25</sup> Documento No. 20 – Expediente digital Samai.

<sup>26</sup> Documento No. 22– Expediente digital Samai.

El artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

**“Artículo 365. Condena en costas.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este Código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o un amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella”.

En el presente caso, se observa que el recurso de la apelación de la parte demandante fue resuelto favorablemente, motivo por el cual no se condenará en costas en esta instancia procesal.

### **13. DECISIÓN**

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido el veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, y en su lugar, ordenar que se continúe con el trámite procesal correspondiente, conforme a las razones expuestas.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Exhortar al Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para que tome los correctivos necesarios a fin de evitar situaciones como la ocurrida con este expediente, en virtud de los principios de celeridad y economía procesal.

**CUARTO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E” se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo pertinente, previas las anotaciones en el sistema de gestión judicial Samai.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sala de decisión de la fecha.

### **NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>.

dv



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.  
Asunto: Niega pruebas en segunda instancia - Admite apelación

## **1. ASUNTO**

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, y a realizar el pronunciamiento que corresponda respecto de la solicitud probatoria elevada por la parte demandante en el escrito de apelación.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1 La demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Myriam Stella Castellanos Bejarano a través de apoderado, instauró demanda contra la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., en adelante SISSCOR, con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo No. 20181100204441 del 3 de agosto de 2018, por medio del cual la entidad accionada le negó el pago de las acreencias labores y prestaciones derivadas de la vinculación de la demandante con la entidad desde el 9 de junio de 2003<sup>1</sup>.

Como consecuencia de la nulidad, solicita se condene a la SISSCOR a:

- i)** Declarar que la accionante fungió como empleada pública en el cargo de auxiliar de enfermería durante el periodo del 9 de junio de 2003 hasta la actualidad.
- ii)** Pagarle la totalidad de los factores de salarios devengados por los auxiliares de enfermería de planta, así como los valores correspondientes a las prestaciones sociales y acreencias laborales, como cesantías, intereses a las cesantías, prima de servicios, bonificación por servicios, primas de navidad, de antigüedad, de vacaciones, quinquenios, compensación en dinero de las vacaciones, subsidios de alimentación, de transporte.
- iii)** Pagar cotizaciones al sistema de seguridad social, en salud y pensión, y al pago de la indemnización contenida en la Ley 244 de 1995.

---

<sup>1</sup> Documento No. 3, fls. 10-38 – Expediente digital Samai.

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

---

iv) Pagarle los daños morales, las costas y agencias en derecho.

## 2.2 Sentencia de primera instancia

El Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá profirió sentencia el veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023)<sup>2</sup>, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La anterior providencia fue notificada a la parte demandante por correo electrónico el 30 de enero de 2023<sup>3</sup>, y a la parte demandada el 31 del mismo mes y año<sup>4</sup>.

## 2.3 Recurso de apelación y solicitud de pruebas en segunda instancia

### 2.3.1 Parte demandante

La parte demandante interpuso el recurso de apelación parcial<sup>5</sup> contra la sentencia de primera instancia, en el que solicitó:

i) Se modifique el numeral segundo de la sentencia que declaró prescritos los derechos laborales entre el 9 de junio de 2003 al 30 de abril de 2008.

ii) Se modifique el numeral tercero de la sentencia apelada que indicó que se declara la existencia de una relación laboral por los periodos comprendidos entre el 9 de junio de 2003 al 30 de abril de 2008 y del 1.º de diciembre de 2008 al 31 de enero de 2019.

iii) Modificar el numeral cuarto de la sentencia recurrida en el sentido de condenar a la entidad a pagar a favor de la demandante todos los factores prestacionales de ley dejadas de percibir que le corresponden al empleado público que devengó iguales funciones a la de la demandante como auxiliar de enfermería, por el periodo comprendido entre el 1.º de diciembre de 2008 y el 31 de enero de 2019, teniendo en cuenta para la liquidación el valor de los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios.

En el escrito de apelación solicitó que se decrete una prueba documental, petición que se transcribe textualmente, así:

“Se sirva oficiar a la subred integrada de servicios de salud centro oriente E.S.E., a aportar las siguientes pruebas de conformidad con las reglas descritas en el numeral 5º del artículo 67 de la ley 2080 que modificó el artículo 247 de la ley 1437 y en los numerales 2º y 5º del artículo 327 del Código General del proceso:

4.1. Copia de las prórrogas, adiciones, reformas, modificatorios y otros síes que se le hicieron al contrato de prestación de servicios No. 315 de 2010 los cuales fueron suscritos por la demandante MYRIAM STELLA CASTELLANOS BEJARANO y el HOSPITAL SAN CRISTÓBAL - SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E.”.

---

<sup>2</sup> Documento No. 28– Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Documento No. 29 - Expediente digital Samai.

<sup>4</sup> Documento No. 30 - Expediente digital Samai.

<sup>5</sup> Recurso interpuesto el 14 de febrero de 2023. Documento No. 31– Expediente digital Samai.

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

---

La parte actora afirma que las pruebas solicitadas en esta instancia fueron requeridas por la demandante a través de escrito de derecho de petición, y en la demanda, y a pesar de los esfuerzos realizados por la demandante y por los requerimientos efectuados por el juez de primera instancia, la demandada se negó a aportar los contratos en mención junto a las prórrogas, adiciones, reformas, modificatorios y otrosíes.

Sostuvo que, a pesar de ser decretadas, las pruebas no se practicaron por causas que no son imputables a la parte actora ni fruto de su culpa, así mismo, tales pruebas no se pudieron practicar por la conducta omisiva de la demandada en aportar tales documentos, cuando tenía el deber hacerlo.

Así las cosas, como quiera que tales documentos existen, están en manos de la subred y esta, a pesar de todos los requerimientos efectuados no quiso aportarlos, está en la obligación de hacerlo. Estos documentos son una prueba conducente, pertinente y útil, pues a través de estos se puede verificar que la demandante no tuvo interrupciones superiores a 30 días hábiles que den lugar a la configuración de una solución de continuidad que derive en la declaratoria de prescripción extintiva del derecho.

### **3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

#### **3.1 Competencia**

La sala unitaria es competente para resolver de plano la solicitud de pruebas en segunda instancia presentada por la parte actora, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 125 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 35 del Código General del Proceso.

#### **3.2 Problema jurídico**

Se contrae a establecer si ¿es procedente decretar las pruebas solicitadas por la parte demandante en el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con los presupuestos señalados para el efecto en el artículo 212 del CPACA, o si, por el contrario, las condiciones dispuestas en la norma no se cumplen en este asunto para acceder a dicho pedimento?

#### **3.3 Tesis que resuelven el problema jurídico**

##### **3.3.1 Tesis de la parte demandante**

Considera que el decreto de la prueba en segunda instancia es conducente, pertinente y útil, pues a través de la copia de las prórrogas, adiciones, reformas, modificaciones y otrosíes que se le hicieron al contrato de prestación de servicios No. 315 de 2010, se puede verificar que la demandante no tuvo interrupciones superiores a 30 días hábiles que den lugar a la configuración de una solución de continuidad que derive en la declaratoria de prescripción extintiva del derecho.

##### **3.3.2 Tesis de la sala**

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

La sala unitaria considera que:

**3.2.2.1** Del análisis realizado sobre los supuestos fácticos previstos en la normatividad para la procedencia del decreto de pruebas en segunda instancia, considera el Despacho que la petición elevada por la parte demandante en el trámite del recurso de apelación no encuadra en ninguno de los supuestos fácticos previstos en el artículo 212 del CPACA para que proceda de manera excepcional el decreto de pruebas en segunda instancia, de manera que se negará la petición de la prueba formulada en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

Sin embargo, una vez revisados los documentos aportados como prueba por la entidad accionada, y dado que no existe claridad sobre los extremos temporales y la existencia del contrato No. 315 de 2010, se hace necesario requerir a la accionada para que aclare la prueba decretada y recaudada desde la primera instancia.

**3.3.2.2** Por otra parte, se admitirán los recursos de apelación impetrados por las partes, por haber sido interpuestos y sustentados oportunamente.

#### **4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LAS PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA**

Al respecto, el artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con este derrotero establece 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 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:

1. Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.
2. Cuando fuere negado su decreto en primera instancia o no obstante haberse decretado se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió. En este último caso, solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.
3. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.
4. Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
5. Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta”.

Igualmente, el artículo 211 del mismo estatuto, sobre el régimen probatorio señala lo siguiente:

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

**“ARTÍCULO 211. Régimen probatorio.** En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Así mismo, es menester precisar que el recaudo probatorio en segunda instancia debe satisfacer los requerimientos generales de toda prueba, esto es, de pertinencia, conducencia y utilidad (artículo 168 del CGP), además de los propios de la instancia en trámite. De igual manera, el artículo 164 del mismo cuerpo normativo indica que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, siempre que estén relacionadas con los supuestos fácticos objeto de controversia.

Al respecto, la Corte Constitucional indicó: “las pruebas judiciales son los medios señalados por el legislador para crear en el juzgador la certeza o el convencimiento sobre la verdad de los hechos que son materia de los procesos respectivos, con el fin de que el mismo aplique el ordenamiento positivo a los casos concretos”<sup>6</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado ha indicado que, “La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no esté suficientemente acreditado con otra”<sup>7</sup>. Dicha posición fue reiterada por esa corporación en auto de sala plena de 22 de febrero de 2021, con ponencia del Consejero de Estado Hernando Sánchez Sánchez<sup>8</sup>.

Finalmente, el órgano de cierre de la jurisdicción<sup>9</sup> señala que: “la segunda instancia no supone reabrir las etapas procesales ya agotadas, pues tiene como único fin el análisis de la sentencia proferida en primera instancia en los aspectos impugnados con el recurso de apelación y en este sentido, si la solicitud de pruebas no se subsume en uno de los eventos enunciados, las pruebas no podrán decretarse”.

## 5. CASO CONCRETO

**5.1** Descendiendo al caso concreto, se tiene que el apoderado de la parte actora requirió en esta instancia, se decreta una prueba documental consistente en solicitar a la entidad demandada la copia de las prórrogas, adiciones, reformas, modificaciones y otros ítems que se le hicieron al contrato de prestación de servicios No. 315 de 2010, los que fueron suscritos por la demandante con la accionada.

Al respecto, la parte actora afirma que las pruebas solicitadas en esta instancia fueron requeridas por la demandante a través de escrito de derecho de petición y en la demanda, y a pesar de los esfuerzos realizados por la demandante y por los requerimientos efectuados por el juez de primera instancia, la demandada se negó a aportarla.

Sostuvo que, a pesar de ser decretadas, las pruebas no se practicaron por causas que no son imputables a la parte actora ni fruto de su culpa, así mismo, tales pruebas no se pudieron

<sup>6</sup> C. Const. Sent. C-830 oct. 08/2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>7</sup> C.E., Sec. Cuarta. Auto 2010-00933-02, mar. 15/2013. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>8</sup> C.E., Sala Plena. Auto 2020-00740-00, feb. 22/2021. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>9</sup> C.E. Sec. Tercera, Auto 2013-00725-01, feb. 13/2017. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
 Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
 Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
 Demandada: SISSCOR E.S.E.

practicar por la conducta omisiva de la demandada en aportar tales documentos cuando tenía el deber hacerlo.

Se reitera que, en consideración de la parte actora, estos documentos son conducentes, pertinentes y útiles, pues a través de estos se puede verificar que la demandante no tuvo interrupciones superiores a 30 días hábiles que den lugar a la configuración de una solución de continuidad que derive en la declaratoria de prescripción extintiva del derecho.

En este punto se debe recordar que el recaudo probatorio en segunda instancia debe satisfacer los requerimientos generales de toda prueba, esto es, de pertinencia, conducencia y utilidad (artículo 168 del CGP), además de los propios de la instancia en trámite.

Precisamente, en relación a los últimos presupuestos, se hace necesario estudiar los fundamentos fácticos que dan lugar a que se decreten pruebas en segunda instancia tal como lo dispone el art. 212 del CPACA, por lo cual, resulta oportuno estudiarlos uno a uno para determinar si la solicitud de pruebas elevada por la parte demandante se encuentra prevista en alguno de ellos, o si, por el contrario, no hay lugar a decretarlas.

**i.** En primer lugar, se observa que la norma en mención establece que se pueden decretar pruebas en segunda instancia cuando las partes lo pidan de común acuerdo, presupuesto que en el presente asunto no se cumple, dado que quien eleva la solicitud probatoria es la parte demandante.

**ii.** La norma también dispone que hay lugar a dichas pruebas cuando habiendo sido decretadas en primera instancia se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero solo con el fin de practicarlas o de cumplir los requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

En relación con este derrotero, se tiene que la parte actora en el escrito de la demanda solicitó de manera genérica, entre otros, el decreto de la siguiente prueba<sup>10</sup>:

“7. Relación detallada de los contratos celebrados entre el accionante y el Hospital SAN CRISTOBAL NIVEL I ahora SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SLAUD CENTRO ORIENTE E.S.E. por el período comprendido entre el 9 DE JUNIO DE 2003 HASTA LA ACTUALIDAD indicando número de contrato, período de ejecución y valor”.

Al respecto, la entidad accionada por medio de certificación emitida y allegada al expediente durante el período probatorio, indicó, entre otros, que la accionante prestó sus servicios de manera autónoma, de la siguiente forma<sup>11</sup>:

<b>Contrato No. 315 de 2010</b>	Desde 20/01/2010 hasta 14/06/2010	\$5.023.333
---------------------------------	-----------------------------------	-------------

En la referida certificación, la entidad señaló:

“- Con una suspensión del contrato 315/2010 a partir del 4 de febrero”.

<sup>10</sup> Documento No. 3, fl. 54– Expediente digital Samai.

<sup>11</sup> Documentos Nos. 23 y 24 – Expediente digital Samai.

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

Sobre este aspecto, observa la sala unitaria que la entidad remitió copia de todos los contratos, excepto el contrato 315 de 2010 que sin embargo relacionó en la certificación; y pese a que al momento del traslado el apoderado de la accionante indicó: “de las pruebas solicitadas ya todas están en el expediente, señor juez”<sup>12</sup>, lo cierto es que se evidenció que aun cuando las pruebas fueron decretadas y recaudadas, el contrato No. 315 de 2010 no se encuentra entre los documentos remitidos por la entidad, así como tampoco es claro el término de suspensión de este, pues en la certificación únicamente se indicó que fue suspendido desde el 4 de febrero, sin señalar la fecha final.

Así las cosas, la sala unitaria requerirá a la SISSCOR E.S.E. para que precise los extremos temporales del contrato No. 315 de 2010, pues la certificación remitida es contradictoria, además, en los documentos no obra el contrato referido.

De otra parte, observa la sala unitaria que la prueba solicitada por la parte actora lo fue de manera genérica, debido a que no se trató de una relación de los contratos celebrados entre las partes, y así fue decretada y recaudada, pese a lo cual, de estas se dio el debido traslado a las partes en la audiencia, momento en el cual el apoderado de la demandante no realizó observación alguna sobre el recaudo de estas, es más, al ser indagado sobre el traslado, expresamente indicó: “de las pruebas solicitadas ya todas están en el expediente, señor juez”<sup>13</sup>.

Por lo anterior, el juez de instancia dio por terminado el debate probatorio y corrió el respectivo traslado para que las partes pudieran presentar sus alegatos de conclusión, sin que la decisión fuera objeto de recurso, por lo cual, se hace necesario requerir a la accionada para que aclare lo relativo al contrato 315 de 2010, lo que no quiere decir que se haya cumplido el supuesto fáctico para proceder al decreto probatorio en segunda instancia.

**iii.** La tercera hipótesis normativa se presenta cuando las pruebas solicitadas en segunda instancia versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.

En relación con este presupuesto, se advierte que la prueba pedida recae sobre una documental que data del año 2010, es decir, se produjo con antelación a la presentación de la demanda, la que se radicó en el año 2018, siendo esta la condición suficiente para negarlas, pues no versan sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia.

De lo anterior, se evidencia que se pretende utilizar esta oportunidad para reabrir la etapa procesal ya agotada, con el fin de solicitar el decreto y práctica de unas pruebas documentales que fueron debidamente decretadas y practicadas en primera instancia, con la publicidad y traslado respectivo a las partes, quienes en su momento no formularon objeción alguna, por lo que no se cumple con el fundamento fáctico para decretar el medio de prueba requerido en esta instancia.

**iv.** El siguiente presupuesto fáctico traído por la norma para decretar pruebas en segunda instancia, es cuando se trate de pruebas que no se pudieron solicitar en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito, o por obra de la parte contraria, presupuesto fáctico que en el presente no se cumple, toda vez que no se demostró la fuerza mayor o el caso fortuito

<sup>12</sup> Documento No. 20, audio minuto: 37:20 – Expediente digital Samai.

<sup>13</sup> Documento No. 20, audio minuto: 37:20 – Expediente digital Samai.

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

que le impidieron a la parte demandante solicitar la práctica de las pruebas señaladas, así como tampoco, que no las pudo solicitar por el obrar de la parte contraria, dado que tales condiciones ni siquiera fueron invocadas por la parte accionante, pues se insiste, fueron decretadas y practicadas en debida forma.

v. Finalmente, se observa que el art. 212 del CPACA señala que cuando con las nuevas pruebas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.

Sin embargo, en este caso tampoco se cumple con este presupuesto, toda vez que no se trata de controvertir hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir las pruebas en primera instancia y, tampoco se trata de pruebas para controvertir las que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito, o por el obrar de la parte contraria.

Así las cosas, del análisis realizado en precedencia respecto de cada uno de los supuestos fácticos normativos con base en los cuales es posible decretar pruebas en segunda instancia, se encuentra que la petición probatoria de la parte demandante no encuadra en ninguno de los previstos en el artículo 212 del CPACA para que proceda de manera excepcional el decreto de pruebas en segunda instancia, razón suficiente para negarla.

De manera que, si la parte demandante consideraba que las documentales requeridas eran determinantes para que la decisión de fondo fuera a su favor debió solicitar su complementación, o pudo haber formulado objeción en el momento en que se corrió el traslado de estas, con el fin de que la parte contraria y el juez se pronunciaran en la oportunidad procesal que tenían para hacerlo, lo cual no ocurrió, por tanto, la objeción aquí planteada resulta extemporánea.

**5.2** De otra parte, es oportuno precisar que en el asunto no es posible aplicar el artículo 327 del CGP sobre el decreto probatorio en segunda instancia, como quiera que existe una norma especial aplicable al caso como fue estudiado en líneas precedentes. No obstante, se debe indicar que los supuestos fácticos de esta última norma coinciden con los previstos en el art. 212 del CPACA, los que fueron analizados previamente, por lo cual, el resultado no puede ser distinto al indicado.

## **6. ADMISIÓN DEL RECURSO**

Ahora bien, en el proceso ambas partes interpusieron recurso de apelación, así las cosas, teniendo en cuenta que tanto el recurso de la parte demandante<sup>14</sup> como el de la parte demandada<sup>15</sup>, contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá cumplen los requisitos legales, toda vez que se interpuso y sustentó oportunamente, según se desprende de los documentos No. 31 y 32 del expediente digital Samai, este tribunal es competente para conocer de los mismos, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, se admitirán de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

## **7. CONCLUSIONES**

<sup>14</sup> Recurso interpuesto el 14 de febrero de 2023, Documento No.31 – Expediente digital Samai.

<sup>15</sup> Recurso interpuesto el 13 de febrero de 2023, Documento No.32 – Expediente digital Samai.

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

---

**7.1** Del análisis realizado sobre los supuestos fácticos previstos en la normatividad para la procedencia del decreto de pruebas en segunda instancia, considera el Despacho que la petición elevada por la parte demandante en el trámite del recurso de apelación no encuadra en ninguno de los supuestos fácticos previstos en el artículo 212 del CPACA para que proceda de manera excepcional el decreto de pruebas en segunda instancia, de manera que se negará la petición de prueba formulada en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

Sin embargo, una vez revisados los documentos aportados como prueba por la entidad accionada, y dado que no existe claridad sobre los extremos temporales y la existencia del contrato No. 315 de 2010, se hace necesario requerir a la accionada para que aclare la prueba decretada y recaudada desde la primera instancia.

**7.2** Por otra parte, se admitirán los recursos de apelación impetrados por las partes, por haber sido interpuestos y sustentados oportunamente.

## **8. DECISIÓN SOBRE PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA**

La sala unitaria negará las pruebas solicitadas por la parte actora en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, se,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la petición de pruebas en segunda instancia formulada por la parte demandante en el recurso de apelación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Se requiere a la SISSCOR E.S.E., para que remita con destino a estas diligencias, el contrato de prestación de servicios No. 315 de 2010 celebrado con la señora Myriam Stella Castellanos Bejarano, identificada con la cédula de ciudadanía 51.801.849, con la precisión de los extremos temporales de este, o de la suspensión si la hubo, conforme a las razones expuestas.

Una vez recaudada la prueba requerida en el presente, sin necesidad de auto adicional que lo ordene, se le correrá traslado a las partes por el término de tres (3) días para que ejerzan el derecho de contradicción, de conformidad con lo señalado en el artículo 170 del CGP, dejando las constancias pertinentes en Samai.

**TERCERO: ADMITIR** los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y demandada contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones.

**CUARTO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiendo remitir el mensaje de datos a la dirección

Radicación: 11001-33-35-026-2018-00435-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Myriam Stella Castellanos Bejarano  
Demandada: SISSCOR E.S.E.

electrónica que estas suministraron, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, en consonancia con el art. 9.º de la Ley 2213 de 2022.

**QUINTO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, quien podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia conforme al numeral 6.º del artículo 247 del mismo estatuto, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Los demás sujetos procesales se podrán pronunciar en relación con los recursos de apelación formulados, hasta la ejecutoria de la presente providencia, conforme al numeral 4.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SÉPTIMO:** Una vez surtido el trámite anterior, y teniendo en cuenta que no hay pruebas por practicar, deberá ingresar el expediente al Despacho para dictar sentencia, conforme al numeral 5.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**OCTAVO:** Se advierte a las partes que deberán remitir a los demás sujetos procesales los memoriales que presenten al interior del proceso, conforme a lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado, y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>

DV



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-42-049-2021-00151-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Claudia Liced Sánchez Bedoya  
Demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-  
Asunto: Admite recurso de apelación

La señora Claudia Liced Sánchez Bedoya actuando a través de apoderado, interpuso el recurso de apelación<sup>1</sup> contra la sentencia proferida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)<sup>2</sup> por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda, actuación que se notificó a las partes por correo electrónico<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que el aludido recurso cumple los requisitos legales, toda vez que se interpuso y sustentó oportunamente según se observa en el documento No. 34 del expediente digital Samai, este tribunal es competente para conocer de este, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, se admitirá de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiendo remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que estas suministraron, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el art. 9.º de la Ley 2213 de 2022.

**TERCERO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, quien podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho

<sup>1</sup> Recurso radicado el 30 de enero de 2023, documento No. 33 – Expediente digital Samai.

<sup>2</sup> Documento No. 31- Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> El 16 de enero de 2023 – documento No. 31 – Expediente digital Samai.

Radicación: 11001-33-42-049-2021-00151-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Claudia Liced Sánchez Bedoya  
Demandadas: UGPP

---

2

para sentencia conforme al numeral 6.º del artículo 247 del mismo estatuto, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** Los demás sujetos procesales se podrán pronunciar en relación con el recurso de apelación formulado, hasta la ejecutoria de la presente providencia, conforme al numeral 4.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO:** Una vez surtido el trámite anterior y teniendo en cuenta que no hay pruebas por practicar, deberá ingresar el expediente al Despacho para dictar sentencia, conforme al numeral 5.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Se advierte a las partes que deberán remitir a los demás sujetos procesales los memoriales que presenten al interior del proceso, conforme a lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace:  
<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN E**  
Bogotá D.C, veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-35-017-2021-00235-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Mónica Elvira Díaz  
Demandado: Nación –Ministerio de Educación Nacional –MEN- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FNPSM-

### 1. ASUNTO

La señora Mónica Elvira Díaz actuando a través de apoderado judicial, interpone el recurso de apelación<sup>1</sup> contra la sentencia proferida el ocho (08) de noviembre de dos mil veintidós (2022)<sup>2</sup> por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda, actuación que se notificó a las partes por correo electrónico el veinticuatro (24) de noviembre de esa misma anualidad<sup>3</sup>.

No obstante, la secretaría del despacho a través de constancia secretarial del diecisiete (17) de enero de dos mil veintitrés (2023), indicó lo siguiente:

“La suscrita secretaria informa que dentro del expediente 11001333501720210023500 se evidencio (sic) que debido a un error involuntario al momento de remitir el correo de notificación no se notificó al apoderado de la parte demandante.

Por lo anterior, se procede a realizar en debida forma la notificación personal de la sentencia de primera instancia remitiéndola (sic) al correo: [roaortizabogados@gmail.com](mailto:roaortizabogados@gmail.com)”<sup>4</sup>.

La anterior afirmación fue verificada por la sala unitaria al revisar la notificación electrónica realizada el veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022), y al efecto, se estableció que la secretaría del despacho de instancia omitió la notificación de la providencia emitida el ocho (08) de noviembre de dos mil veintidós (2022), al apoderado de la parte actora.

Por consiguiente, la sentencia emitida en primera instancia fue notificada a la parte demandante el diecisiete (17) de enero de dos mil veintitrés, tal y como se puede observar en el documento No. 38 del expediente digital Samai.

---

<sup>1</sup> Documento No. 40 – Expediente digital Samai.

<sup>2</sup> Documento No. 34 – Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Documento No. 35 – Expediente digital Samai.

<sup>4</sup> Documento No. 39 – Expediente digital Samai.

Así las cosas, la señora Mónica Elvira Díaz a través de apoderado judicial presentó el recurso de apelación el dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023)<sup>5</sup>, en contra de la sentencia proferida el ocho (08) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda.

Por tanto, y teniendo en cuenta que el aludido recurso cumple los requisitos legales, toda vez que se interpuso y sustentó oportunamente según se observa en los documentos No. 40 y 41 del expediente digital Samai, este tribunal es competente para conocer del mismo, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, se admitirá de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Finalmente, se observa que pese a que la sentencia fue emitida en el ocho (08) de noviembre de dos mil veintidós (2022), y la concesión del recurso se realizó a través de providencia de data dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023)<sup>6</sup>, el expediente con el recurso de apelación solo fue remitido a esta corporación hasta el ocho (08) de junio de dos mil veintitrés (2023)<sup>7</sup>, sin que medie explicación razonable para tal situación.

En ese orden, se exhorta al Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá para que tome los correctivos necesarios a fin de evitar situaciones como la ocurrida con este expediente, en virtud de los principios de celeridad y economía procesal.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el ocho (08) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiendo remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que estas suministraron, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

**TERCERO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, quien podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia conforme al numeral 6.º del artículo 247 del mismo estatuto, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** Los demás sujetos procesales se podrán pronunciar en relación con el recurso de apelación formulado, hasta la ejecutoria de la presente providencia, conforme al numeral

<sup>5</sup> Documento No. 40– Expediente digital Samai.

<sup>6</sup> Documento No. 43 – Expediente digital Samai.

<sup>7</sup> Documento No. 44– Expediente digital Samai.

4.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO:** Una vez surtido el trámite anterior y teniendo en cuenta que no hay pruebas por practicar, deberá ingresar el expediente al Despacho para dictar sentencia, conforme al numeral 5.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Se advierte a las partes que deberán remitir a los demás sujetos procesales los memoriales que presenten al interior del proceso, conforme a lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con los numerales 5 y 14 del artículo 78 del CGP.

**SÉPTIMO: EXHORTAR** al Juzgado Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá para que tome los correctivos necesarios a fin de evitar situaciones como la ocurrida con este expediente, en virtud de los principios de celeridad y economía procesal.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace:  
<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-42-051-2022-00026-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Krisol Dayana Jara Niño  
Demandada: Nación –Ministerio de Educación Nacional– Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduciaria La Previsora S.A., y Departamento de Cundinamarca -Secretaría de Educación  
Asunto: Admite recursos de apelación

Las entidades demandadas actuando a través de sus apoderadas, interpusieron el recurso de apelación<sup>1</sup> contra la sentencia proferida el tres (03) de noviembre de dos mil veintidós (2022)<sup>2</sup> por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda, actuación que se notificó a las partes por correo electrónico<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que los aludidos recursos cumplen los requisitos legales, toda vez que se interpusieron y sustentaron oportunamente según se observa en los documentos Nos. 38<sup>4</sup>, 41<sup>5</sup> y 43<sup>6</sup> del expediente digital Samai, este tribunal es competente para conocer de estos, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, se admitirán de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** los recursos de apelación interpuestos por las entidades demandadas contra la sentencia proferida el tres (03) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiendo remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que estas suministraron, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el art. 9.º de la Ley 2213 de 2022.

<sup>1</sup> Recursos radicados el 11, 15 y 22 de noviembre de 2022, documentos No. 38, 41 y 43 – Expediente digital Samai.

<sup>2</sup> Documento No. 36- Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Notificado el 9 de noviembre de 2022 - Documento No. 37 Expediente digital Samai.

<sup>4</sup> Recurso interpuesto por la Fiduciaria la Previsora.

<sup>5</sup> Recurso interpuesto por el Fomag

<sup>6</sup> Recurso interpuesto por el Departamento de C/marca

**TERCERO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, quien podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia conforme al numeral 6.º del artículo 247 del mismo estatuto, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** Los demás sujetos procesales se podrán pronunciar en relación con el recurso de apelación formulado, hasta la ejecutoria de la presente providencia, conforme al numeral 4.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO:** Una vez surtido el trámite anterior y teniendo en cuenta que no hay pruebas por practicar, deberá ingresar el expediente al Despacho para dictar sentencia, conforme al numeral 5.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Se advierte a las partes que deberán remitir a los demás sujetos procesales los memoriales que presenten al interior del proceso, conforme a lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace:  
<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
Bogotá D.C, veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-42-051-2020-00199-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Manuel Antonio Ruiz Estrada  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional  
Tema: Concede recurso extraordinario de unificación

El señor Manuel Antonio Ruiz Estrada<sup>1</sup> actuando a través de apoderado, interpuso el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contra la sentencia proferida por la sala de decisión el veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)<sup>2</sup>, por medio de la cual confirmó el fallo proferido el veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó las súplicas de la demanda promovida por el señor Manuel Antonio Ruiz Estrada contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

Luego de ser revisado el expediente, se encuentra que el recurso fue presentado en tiempo y está debidamente sustentado según se observa en el documento No. 51 del expediente digital Samai, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 261 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 72 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021<sup>3</sup>, el Despacho procederá a concederlo y enviar las presentes actuaciones al H. Consejo de Estado – Sección Segunda para lo pertinente.

**RESUELVE**

**PRIMERO.- CONCEDER** para ante el Honorable Consejo de Estado – Sección Segunda, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por la sala de decisión el veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023), por medio de la cual se confirmó el fallo proferido el veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó las súplicas de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de la presente decisión.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriado el presente proveído, por la secretaría de la subsección envíese el expediente al H. Consejo de Estado – Sección Segunda, para que se surta el trámite correspondiente, previas las anotaciones secretariales que sean del caso en el sistema de gestión Samai.

---

<sup>1</sup> Recurso impetrado el 16 de mayo de 2023 - Documento No. 50, expediente digital Samai.

<sup>2</sup> Sentencia notificada el 8 de mayo de 2023 - Documento No. 49, expediente digital Samai.

<sup>3</sup> “ARTÍCULO 261. INTERPOSICIÓN. <Artículo modificado por el artículo 72 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien expidió la providencia, a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria. Si el recurso se interpuso y sustentó en término, el ponente lo concederá dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará remitir el expediente al competente para resolverlo. De lo contrario, lo rechazará o declarará desierto; según el caso (...)”.

Radicación: 11001-33-42-051-2020-00199-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Manuel Antonio Ruiz Estrada  
Demandado: Nación –MDN –EN

---

2

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace:  
<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>

LZ



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-35-017-2022-00142-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Adriana Jeaneth Páez Amaya  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FNPSM-  
Asunto: Admite apelación

La señora Adriana Jeaneth Páez Amaya<sup>1</sup> actuando a través de apoderada, interpuso el recurso de apelación contra la sentencia anticipada proferida el seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)<sup>2</sup> por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda. Providencia que fue notificada a las partes el 14 de diciembre de 2022<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que el aludido recurso cumple los requisitos legales, toda vez que se interpuso y sustentó oportunamente según se observa en el documento No. 49 del expediente digital Samai, este tribunal es competente para conocer del mismo tal y como lo dispone el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, se admitirá de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Por otra parte, obra en el documento No. 57 del expediente digital Samai, el poder general conferido a la abogada Catalina Celemín Cardoso, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.110.453.991, y portadora de la tarjeta profesional No. 201.409 del C.S.J., para representar los intereses de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo cual se reconocerá personería adjetiva para actuar.

Finalmente, obra en el documento No. 55 del expediente digital Samai la sustitución de poder efectuada por la apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a la abogada Lina Lizeth Cepeda Rodríguez, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.049.636.173 expedida en Tunja, y la T.P. No. 301.153 del C. S. de la J., por lo cual se procederá a su aceptación en la parte resolutive de este proveído, en los términos y para los efectos de la sustitución de poder a ella conferido.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

---

<sup>1</sup> Recurso interpuesto el 17 de enero de 2023, documento No. 48 – Expediente digital Samai.

<sup>2</sup> Documento No. 46 – Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Documento No. 47 – Expediente digital Samai.

**PRIMERO: ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia anticipada proferida el seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Se reconoce personaría adjetiva a la abogada Catalina Celemín Cardoso, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.110.453.991, y portadora de la tarjeta profesional No. 201.409 del C.S.J., para representar los intereses de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme al poder visible el documento No. 57 del expediente digital Samai.

**TERCERO:** Se acepta la sustitución de poder presentada por la apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a la abogada Lina Lizeth Cepeda Rodríguez, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.049.636.173 expedida en Tunja, y la T.P. No. 301.153 del C. S. de la J., en los términos y para los efectos de la sustitución de poder a ella conferido.

**CUARTO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiendo remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que estas suministraron, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el art. 9.º de la Ley 2213 de 2022.

**QUINTO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, quien podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia conforme al numeral 6.º del artículo 247 del mismo estatuto, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Los demás sujetos procesales se podrán pronunciar en relación con el recurso de apelación formulado, hasta la ejecutoria de la presente providencia, conforme al numeral 4.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SÉPTIMO:** Una vez surtido el trámite anterior y teniendo en cuenta que no hay pruebas por practicar, deberá ingresar el expediente al Despacho para dictar sentencia, conforme al numeral 5.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**OCTAVO:** Se advierte a las partes que deberán remitir a los demás sujetos procesales los memoriales que presenten al interior del proceso, conforme a lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado, y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-33-35-016-2016-00363-02  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Yuly Patricia Murillo Camargo  
Demandada: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-  
Organización Internacional para las Migraciones -OIM-  
Llamado en garantía: Ministerio de Relaciones Exteriores -MRE-  
Asunto: Admite recurso de apelación

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en adelante ICBF, actuando a través de apoderado, interpuso el recurso de apelación<sup>1</sup> contra la sentencia proferida el catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023)<sup>2</sup> por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, actuación que se notificó a las partes por correo electrónico el mismo día de su emisión<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que el aludido recurso cumple los requisitos legales, toda vez que se interpuso y sustentó oportunamente según se observa en el documento No. 75 del expediente digital Samai, este tribunal es competente para conocer del mismo, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, se admitirá de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por el ICBF contra la sentencia proferida el catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiendo remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que estas suministraron, de conformidad con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el art. 9.º de la Ley 2213 de 2022.

**TERCERO:** Por la secretaría de la subsección notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 de

<sup>1</sup> Recurso radicado el 27 de febrero de 2023, documento No. 75 – Expediente digital Samai.

<sup>2</sup> Documento No. 72- Expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Documento No. 73 – Expediente digital Samai.

Radicación: 11001-33-35-016-2016-00363-02  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Yuly Patricia Murillo Camargo  
Demandadas: ICBF –OIM  
Llamada en garantía: MRE

---

2

la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, quien podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia conforme al numeral 6.º del artículo 247 del mismo estatuto, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** Los demás sujetos procesales se podrán pronunciar en relación con el recurso de apelación formulado, hasta la ejecutoria de la presente providencia, conforme al numeral 4.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO:** Una vez surtido el trámite anterior y teniendo en cuenta que no hay pruebas por practicar, deberá ingresar el expediente al Despacho para dictar sentencia, conforme al numeral 5.º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**SEXTO:** Se advierte a las partes que deberán remitir a los demás sujetos procesales los memoriales que presenten al interior del proceso, conforme a lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace:  
<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>