



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "C"  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ORALIDAD

FECHA: 16-06-2023

ESTADO No. 091

RG.	Ponente	Radicación	DEMANDANTE	DEMANDADO	Clase	F. Actuación	Actuación
1	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	25000-23-42-000-2013-01759-00	WILLIAM ENRIQUE VERGARA SOLANO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	14/06/2023	AUTO DE OBEDEZCASE Y CUMPLASE
2	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	25000-23-42-000-2016-04536-00	EDNA PATRICIA DIAZ MARIN	NACION - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	14/06/2023	AUTO DE OBEDEZCASE Y CUMPLASE
3	CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL	11001-33-42-046-2022-00418-01	ANA PATRICIA VARGAS MOGOLLON	SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	14/06/2023	AUTO QUE RESUELVE APELACIÓN
4	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-35-017-2019-00189-01	MARIA ALEJANDRA DAZA GARCIA	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUS SUR OCCIDENTE E.S.E	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO ADMITIENDO RECURSO
5	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-35-021-2021-00410-01	COLPENSIONES	MAIRA ALEJANDRA BLANCO RUIZ	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO ADMITIENDO RECURSO
6	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-42-052-2022-00264-01	CAMILO ANDRES MORALES DELGADO	NACION - MINEDUCACION - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO ADMITIENDO RECURSO
7	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-35-017-2020-00437-01	CLARA PATRICIA GUZMAN DUQUE	NACION - MINEDUCACION - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO ADMITIENDO RECURSO
8	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-42-049-2020-00273-01	DIANA MARITZA CUJABAN GARCIA	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO ADMITIENDO RECURSO
9	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-35-011-2022-00171-01	NIDIA YOHANNA DURAN FORERO	NACION - MINEDUCACION - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO ADMITIENDO RECURSO
10	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-35-011-2022-00165-01	MARTHA SHIRLEY QUINTO ZEA	NACION - MINEDUCACION - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO ADMITIENDO RECURSO
11	CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL	11001-33-35-015-2021-00300-01	NACIÓN - ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES	OLGA RAMIREZ DE RIVERA	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO MEDIDAS CAUTELARES
12	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	25000-23-42-000-2019-00084-00	ELENA ESPERANZA BETANCOURTH DIAZ	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	15/06/2023	AUTO QUE CONCEDE
13	CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL	11001-33-35-020-2022-00479-01	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION S	GLORIA ELVIRA AVILA VENEGAS	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	14/06/2023	AUTO QUE RESUELVE APELACIÓN

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUB SECCIÓN "C"**

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**EXPEDIENTE Ref.2013-1759**

Obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en providencia del 22 de septiembre de 2022 (fl.357 a 361), en la que **REVOCÓ** la sentencia del 20 de febrero de 2015 proferida por esta Corporación, que negó las pretensiones de la demanda (fl.303 a 314).

Se ordena a la Secretaría realizar las gestiones pertinentes para proceder a la liquidación de los remanentes y posterior devolución, si los hubiere, previas anotaciones en el sistema.

**Archívese** el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar.

Notifíquese y cúmplase.

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUB SECCIÓN "C"**

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**EXPEDIENTE**

**Ref. 250002342000-2016-04536-00**

Visto el informe secretarial que antecede, y al tener en cuenta que el H. Consejo de Estado mediante providencia del 14 de julio de 2022 (fl.198 a 207), **REVOCÓ** la sentencia del 20 de marzo de 2019 proferida por esta Corporación, que accedió a las pretensiones de la demanda (fl.131 a 141), y condenó en costas de ambas instancias a la parte demandante, este Despacho,

**DISPONE:**

**PRIMERO:** Obedézcase y Cúmplase lo dispuesto por el H. Consejo de Estado que, mediante providencia del 14 de julio de 2022, **REVOCÓ** la sentencia del 20 de marzo de 2019 proferida por esta Corporación, que accedió a las pretensiones de la demanda y, condenó en costas de ambas instancias a la parte demandante.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, por Secretaria, procédase de conformidad a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, a liquidar las costas impuestas en la Sentencia del 14 de julio de 2022, proferida por el H. Consejo de Estado.

**TERCERO:** En cumplimiento de lo ordenado en el numeral 3º ibídem, se fijan las agencias en derecho en un porcentaje del (1%), del valor de las pretensiones de la demanda, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6º del Acuerdo 1887 de 2003.

**CUARTO:** Cumplido lo anterior, vuelva el expediente al Despacho para continuar con la actuación procesal correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
*Magistrado*

**Firmado electrónicamente**

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA SUB-SECCIÓN "C"

Bogotá D.C. Catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADO PONENTE: DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**

**AUTO INTERLOCUTORIO**

Referencia:  
Demandante: **ANA PATRICIA VARGAS MOGOLLÓN**  
Demandado: **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DISTRITAL.**  
Expediente No.110013342-046-2022-00418-01.  
Asunto: Resuelve Apelación Auto.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, procede la Sala a resolver de plano el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte demandante, contra el auto de fecha veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)<sup>1</sup> proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. en el que resolvió **RECHAZAR** la demanda, por cuanto el acto acusado no es susceptible de control judicial, conforme al numeral 3º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, aun cuando se inadmitió la demanda para que la parte accionante corrigiera la falencia advertida, sin que así se hubiere hecho.

**ANTECEDENTES**

La señora Ana Patricia Vargas Mogollón pretende mediante apoderado que se declare la nulidad del Oficio No.S2022038094 de 8 de abril de 2022, proferido por la Subdirectora de Gestión y Desarrollo de Talento Humano de la Secretaría de Integración de Social Distrital, que se pronunció frente a la petición radicada por la demandante relacionada con el reconocimiento, liquidación y pago de (i) horas extras por el trabajo adicional realizado en jornada diurna, nocturna y dominical y festiva, (ii) recargos por labores ejecutadas en jornada nocturna, dominical y festiva, (iii) reconocimiento de los días de descanso compensatorio, (iv) la reliquidación de todas las

---

<sup>1</sup> Archivo digital No.08.

Demandante: Ana Patricia Vargas Mogollón  
Expediente No. 2022-00418-01  
Apelación auto

prestaciones sociales y demás derechos de origen laboral, incluidos los aportes a Seguridad Social y (v) la cancelación de la sanción moratoria de que trata la Ley 1071 de 2006, por el no pago de las cesantías correctamente.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a Bogotá D.C. – Secretaría de Integración Social reconozca y pague (i) horas extras por el trabajo adicional realizado en jornada diurna, nocturna y dominical y festiva, (ii) recargos por labores ejecutadas en jornada nocturna, dominical y festiva, (iii) reconocimiento de los días de descanso compensatorio, (iv) la reliquidación de todas las prestaciones sociales y demás derechos de origen laboral, incluidos los aportes a Seguridad Social y (v) la cancelación de la sanción moratoria de que trata la Ley 1071 de 2006, por el no pago de las cesantías correctamente, equivalente a un (01) día de salario por cada día de mora.

Adicionalmente, solicitó el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, y de no ser así el reconocimiento y pago de los intereses de mora, como la condena en costas a la accionada.

### **PROVIDENCIA APELADA**

Mediante providencia de veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)<sup>2</sup>, rechazó la demanda presentada, por las siguientes razones.

Indicó que revisado el oficio del que se pretende la nulidad, su contenido expone que es un mero acto de trámite que no impide la continuación del reclamo en la actuación administrativa, pues con él se mantiene en vilo la determinación de fondo de la entidad respecto a proceder a lo solicitado, mediante la petición de fecha 25 de febrero de 2022, radicada por la actora, relacionada con el reconocimiento y pago de las acreencias que a su juicio le corresponden por el trabajo suplementario que ha prestado al servicio de la accionada.

Señaló que, incluso dicha apreciación hecha fue puesta en conocimiento de la parte demandante, con el fin de garantizarle el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, es decir, claramente le determinó que el acto expreso acusado no es susceptible de control judicial, según auto nueve (09) de septiembre de dos mil veintidós (2022)<sup>3</sup>.

En consecuencia, se invitó al extremo activo que reformulara la pretensión de nulidad, en el sentido de enfocar la pretensión respecto al acto administrativo

---

<sup>2</sup> Archivo digital No.08

<sup>3</sup> Archivo digital No.04

Demandante: Ana Patricia Vargas Mogollón  
Expediente No. 2022-00418-01  
Apelación auto

ficto o presunto negativo derivado del silencio de la administración respecto a lo solicitado mediante petición de fecha 25 de febrero de 2022.

Puntualizó que la parte accionante, en memorial de fecha 21 de septiembre de 2022, no cumplió con lo requerido por el Despacho, y por el contrario, indicó que el acto acusado resolvió de fondo la solicitud elevada, resaltando que se documentó *“solo serán reconocidas y canceladas por la entidad en la eventualidad de que exista acuerdo conciliatorio adelantado ante la Procuraduría General de la Nación en razón a la reclamación que deberá presentarse como mecanismo de procedibilidad en medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho”*.

Ante tal argumento, el *a quo*, manifestó que tal apreciación de la entidad es de tipo general, lo que indica a su reflexión, es la forma en que podrían reconocerse las acreencias a los empleados de la accionada por vía de la conciliación extrajudicial, sin que defina concretamente el reclamo de la accionante, escenario que imposibilita asumir el citado oficio como un acto administrativo definitivo.

Advirtió que allí no se definió el reconocimiento y pago del trabajo suplementario a la accionante, pero sí se informan las pautas en que se ha cancelado el trabajo suplementario en la Secretaría Distrital de Integración Social desde el año 2019, precisando, además, la forma en que podrían reconocerse estas acreencias a los trabajadores que les asiste el derecho en los años previos al 2019.

Destacó que en el apartado final del Oficio citado se señala que ***“la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Integración Social es la competente para resolver de fondo sobre el reconocimiento y pago de los dineros que por cualquier concepto tengan derecho los servidores públicos”*** por lo que concluyó que el pluricitado pronunciamiento no puso fin a la actuación administrativa, lo que en consecuencia la determina como acto no demandable, conforme al numeral 3° del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## RECURSO DE APELACION

Advirtió el apoderado de la demandante que<sup>4</sup>, el Oficio de 8 de abril de 2022, expedido por la Secretaría Distrital de Integración Social puede ser objeto de control judicial por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que con el mismo se niega el reconocimiento del derecho hasta tanto exista solicitud de una conciliación como requisito de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento y de igual forma, manifiesta *“que no es*

---

<sup>4</sup> Archivo digital No.10.

Demandante: Ana Patricia Vargas Mogollón  
Expediente No. 2022-00418-01  
Apelación auto

*el competente para el reconocimiento de conformidad con el numeral 10 del artículo 1 de la Resolución 1063 de 26 de septiembre de 2018, si no que era la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Integración Social.”*

A su juicio, es un acto definitivo en los términos del artículo 43 del CPACA, al imposibilitarse continuar con la actuación administrativa, ya que, para el reconocimiento de las acreencias laborales, debe existir acuerdo conciliatorio ante la Procuraduría General de la Nación como mecanismo de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Manifestó que el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A” se pronunció sobre la procedencia de la demanda cuando la entidad manifiesta que no es la competente para el reconocimiento, entre otras sentencias, en decisión de 11 de noviembre de 2021, proceso 47001-23-33-000-2014-00140-01(2741-17) Actor: Jacob Muñoz Meza, Demandado: UGPP.

De otro lado, indicó que se debe dar prevalencia al principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, y no convertir el procedimiento en un lastre para desconocer los derechos o inhibirse de fallar de fondo.

Adicionalmente, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 161 numeral 2° establece la facultad de acudir ante el Juez Administrativo cuando las autoridades no concedieron los recursos como en el presente caso.

Concluyó, afirmando que el oficio mencionado produjo efectos sobre las acreencias de la demandante, pues le negó el derecho al reconocimiento y pago de los derechos objeto de discusión al someterla a la condición de acudir a conciliación o pago por parte de otro funcionario.

## **CONSIDERACIONES**

Procede entonces determinar si resultó acertada la decisión adoptada por la *a quo*, al rechazar la demanda por considerar que el acto enlistado no es susceptible de control judicial, teniendo en cuenta que no definió la situación jurídica de la actora.

Sobre el particular, es necesario mencionar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 43, establece:

*“ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”*

A su vez, en el artículo 169 se dispone:

Demandante: Ana Patricia Vargas Mogollón  
 Expediente No. 2022-00418-01  
 Apelación auto

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

1. *Cuando hubiere operado la caducidad.*
2. *Cuando habiendo sido inadmitida **no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.***
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”. (Negrilla de la Sala)*

En línea con el texto en cita, el H. Consejo de Estado Sección Segunda – Subsección “A” en pronunciamiento de trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020) proceso No.25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16), C.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas al referirse a los actos que son susceptibles de control judicial, consideró:

*“Actos administrativos enjuiciables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos. En otros términos, es el mecanismo por el cual la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas particulares. La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad<sup>4</sup>, hay tres tipos de actos a saber:*

*i) Los actos preparatorios, accesorios o de trámite: Han sido definidos como aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración<sup>5</sup>.*

*ii) Los actos definitivos: De conformidad con el Artículo 43 del cpaca «Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.*

*iii) Los actos administrativos de ejecución, por su parte son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.*

*Esta corporación ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. (...).” (Destacado por la Sala).*

---

<sup>5</sup> *Ibídem*

Demandante: Ana Patricia Vargas Mogollón  
Expediente No. 2022-00418-01  
Apelación auto

De conformidad con el panorama expuesto, los pronunciamientos de la Administración susceptibles de control judicial, corresponden a aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación.

Claramente, el Oficio de No. S2022038094 proferido el 8 de abril de 2022 por la Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano de la entidad demandada, **se limitó a informar que**, desde el mes de marzo de 2019, viene liquidando y pagando el trabajo suplementario con base en 190 horas a todos los servidores públicos que lo hayan causado, atendiendo a la norma que regula la actividad laboral y una decisión del Consejo de Estado sobre el asunto.

Adicionalmente, expuso que el concepto de horas extras, se encuentra regulado y condicionado su reconocimiento a los parámetros legales, artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 y artículo 3° del Acuerdo Distrital 9 de 1999.

En este punto, expresó que *“para aquellas posibles acreencias que se pudieron haber generado antes del mes de marzo de 2019 hacía atrás, éstas solo serán reconocidas y canceladas por la entidad en la eventualidad de que exista acuerdo conciliatorio adelantado ante la Procuraduría General de la Nación en razón a la reclamación que deberá presentarse como mecanismo de procedibilidad en medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando le asista razón en la reclamación y el derecho no se encuentre prescrito.”*.

A su turno, la dependencia advirtió la falta de competencia para resolver de fondo el requerimiento, al ser la Directora de Gestión Corporativa de la entidad quien debe asumir el asunto, de conformidad con el numeral 10° del artículo 1° de la Resolución No.1063 de 26 de septiembre de 2018.

Según lo expuesto, la Sala encuentra que el oficio del cual se pretende el estudio de nulidad, fue proferido con el propósito de informar las condiciones de reconocimiento del trabajo suplementario que puede llegase a causar por parte de los empleados públicos de la Secretaría de Integración Social Distrital y que se han venido reconociendo a partir del mes de marzo de 2019.

De igual forma, precisó la normativa que regula el reconocimiento y pago de un concepto solicitado como acreencia laboral, para abordar la eventual procedencia de cancelación de lo adeudado, cuando el interesado somete el derecho a conciliación ante la Procuraduría General de La Nación como requisito de procedibilidad en su momento para iniciar el medio de control.

En efecto, la entidad indicó los parámetros de pago de acreencias adeudas cuando el interesado haya causado el derecho y la entidad encuentra su omisión, en etapa conciliatoria ante el Ministerio Público. Por ende, la

Demandante: Ana Patricia Vargas Mogollón  
Expediente No. 2022-00418-01  
Apelación auto

revelación de la actuación jurídica de la accionada ante los contornos descritos, no permiten clasificarla como una respuesta de fondo a las pretensiones elevadas y tener por hecho un pronunciamiento directo y de fondo sobre los derechos alegados, por el contrario, se asemeja a un pronunciamiento claro en cuanto la actuación y los lineamientos de defensa que gobierna la Secretaría accionada.

En ese orden de ideas, a través del pluricitado pronunciamiento, no se está generando una situación jurídica **particular, concreta y definitiva en relación con la parte actora**; dado que el documento solamente responda a los parámetros que regulan unas acreencias laborales y las políticas de defensa ante eventuales omisiones de reconocimientos de prestaciones de los empleados de la planta de personal, sin que de ello se desprenda una modificación a la situación de los derechos reclamados, como lo pretende hacer ver la parte demandante.

Tanto así que, analizado el contexto del oficio de la Administración, **no se observa que se haya pronunciado ante todas las acreencias peticionadas**, es decir, sobre los recargos por las labores ejecutadas en jornada nocturna, dominical y festiva, los compensatorios a que hubiere lugar y la incidencia en la reliquidación de las prestaciones sociales ya canceladas.

Ahora bien, se destaca que la Subdirectora de Gestión y Desarrollo de Talento Humano de la Secretaría de Integración de Social Distrital, **advirtió la falta de competencia de la dependencia para resolver de fondo la reclamación elevada**, argumento que tiene fundamento en la organización de competencias de la entidad y que expone la posibilidad de continuar la actuación ante otra área.

Precisado lo anterior, no se encuentra definida la situación jurídica particular de la señora Ana Patricia Vargas Mogollón por los hechos que son objeto de pretensión, escenario que impide a todas luces el análisis y/o control de legalidad al pronunciamiento de la Administración, como lo reza el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, llama la atención de la Corporación que el Juzgado de instancia a través de providencia de nueve (09) de septiembre de dos mil veintidós (2022), invitó a la parte demandante a contrastar si el libelo demandatorio cumplía con el principio de congruencia a la luz del numeral 2° del artículo 162 ibídem, identificando claramente si se pretendía la nulidad de un acto ficto o expreso.

Así entonces, se observa que dentro del trámite procesal el *a quo*, ha salvaguardado la protección de los derechos de la actora, bajo los lineamientos procesales y procurando buscar una adecuada decisión,

Demandante: Ana Patricia Vargas Mogollón  
Expediente No. 2022-00418-01  
Apelación auto

teniendo en cuenta los hechos que dan lugar al eventual litigio, como el acto que debe ser debate en la Jurisdicción.

En suma, como el acto demandado por la actora no es susceptible de control judicial, con fundamento en el numeral 3º del artículo 169 del CPACA, se comulga con la decisión del Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. de fecha veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022), según la cual se rechazó la demanda de la referencia y se ordenará devolver a la señora Ana Patricia Vargas Mogollón los anexos de la misma.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por intermedio de la Sección Segunda - Subsección "C", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** el auto de veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante el cual se **RECHAZÓ la DEMANDA**, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** - Una vez en firme éste proveído, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado por la Sala en Sesión de la fecha No.

Firmado electrónicamente  
**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**  
Magistrado

(Salva voto)  
Firmado electrónicamente  
**AMPARO OVIEDO PINTO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado de la Subsección C, de la Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

JEJP

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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

Expediente No. : 11001-33-35-017-2019-00189-01  
Demandante : MARIA ALEJANDRA DAZA GARCIA  
Demandada : SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR  
OCCIDENTE  
Asunto : CONTRATO REALIDAD-AUXILIAR DE ENFERMERIA

Por reunir los requisitos legales se admiten los recursos de apelación interpuestos por las partes litigantes contra la sentencia proferida el once (11) de septiembre de dos mil veintidos (2022), por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.-Sección Segunda.

Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales al Agente del Ministerio Público, conforme a lo previsto en los artículos 197 y 198 del CPACA y, mediante anotación en estado electrónico a las partes, según lo establecido en el artículo 50 de la ley 2080 de 2021, que modifico el artículo 201 CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**

LVC

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

Expediente No.	: LESIVIDAD 11001-33-35-021-2021-00410-00
Demandante	: COLPENSIONES
Demandada	: MARÍA ALEJANDRA BLANCO RUIZ
Asunto	: ACTO QUE RECONOCIÓ PENSIÓN SOBREVIVIENTE INCOMPATIBILIDAD ENTRE PENSIONES – DEVOLUCIÓN SUMAS DE DINERO

Por reunir los requisitos legales se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la entidad demandante contra la sentencia proferida el veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023), por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.-Sección Segunda.

Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales al Agente del Ministerio Público, conforme a lo previsto en los artículos 197 y 198 del CPACA y, mediante anotación en estado electrónico a las partes, según lo establecido en el artículo 50 de la ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 201 CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**

LVC

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

Expediente No. : 11001-33-42-052-2022-00264-01  
Demandante : CAMILO ANDRÉS MORALES DELGADO  
Demandada : MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
Asunto : SANCIÓN LEY 50-90

Por reunir los requisitos legales se admite el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante contra la sentencia anticipada proferida el veinticuatro (24) de enero dos mil veintitrés (2023), por el Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.-Sección Segunda.

Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales al Agente del Ministerio Público, conforme a lo previsto en los artículos 197 y 198 del CPACA y, mediante anotación en estado electrónico a las partes, según lo establecido en el artículo 50 de la ley 2080 de 2021, que modifico el artículo 201 CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**

LVC

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

Expediente No.	: 11001-33-35-017-2020-00437-01
Demandante	: CLARA PATRICIA GUZMAN DUQUE
Demandada	: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Asunto	: RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DE VEJEZ

Por reunir los requisitos legales se admite el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida el primero (1) de agosto de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C.-Sección Segunda.

Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales al Agente del Ministerio Público, conforme a lo previsto en los artículos 197 y 198 del CPACA y, mediante anotación en estado electrónico a las partes, según lo establecido en el artículo 50 de la ley 2080 de 2021, que modifico el artículo 201 CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**

LVC

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

Expediente No.	: 11001-33-42-049-2020-00273-01
Demandante	: DIANA MARITZA CUJABÁN GARCÍA
Demandada	: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI
Asunto	: DERECHOS DE CARRERA-NOMBRAMIENTO PERIODO DE PRUEBA

Por reunir los requisitos legales se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidos (2022), por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.-Sección Segunda.

Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales al Agente del Ministerio Público, conforme a lo previsto en los artículos 197 y 198 del CPACA y, mediante anotación en estado electrónico a las partes, según lo establecido en el artículo 50 de la ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 201 CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**

LVC

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

Expediente No.	: 11001-33-35-011-2022-00171-01
Demandante	: NIDIA YOHANNA DURAN FORERO
Demandada	: NACIÓN-MINISTERIO EDUCACIÓN NACIONAL
Asunto	: SANCIÓN LEY 50/90

Por reunir los requisitos legales se admite el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida en Audiencia el siete (07) de febrero de dos mil veintitrés (2023), por el Juzgado Once (11) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C.-Sección Segunda.

Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales al Agente del Ministerio Público, conforme a lo previsto en los artículos 197 y 198 del CPACA y, mediante anotación en estado electrónico a las partes, según lo establecido en el artículo 50 de la ley 2080 de 2021, que modifico el artículo 201 CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**

LVC

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

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

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

Expediente No.	: 25307-33-35-011-2022-00165-01
Demandante	: MARTHA SHIRLEY QUINTO ZEA
Demandada	: LA NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONPREMAG-FISUPREVISORA S.A. Y SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL
Asunto	: SANCIÓN LEY 50/90

Por reunir los requisitos legales se admite el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida en Audiencia el primero (01) de febrero de dos mil veintitrés (2023), por el Juzgado Once (11) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C..

Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales al Agente del Ministerio Público, conforme a lo previsto en los artículos 197 y 198 del CPACA y, mediante anotación en estado electrónico a las partes, según lo establecido en el artículo 50 de la ley 2080 de 2021, que modifico el artículo 201 CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**

LVC

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “C”

Bogotá, D.C. Catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel**

### AUTO INTERLOCUTORIO

Referencia: Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del derecho Demandante: <b>Administradora Colombiana de Pensiones</b> <b>“COLPENSIONES”</b> . Demandado: <b>OLGA RAMÍREZ DE RIVERA.</b> Expediente No. 110013335015-2021-00300-01. Asunto: Apelación medida cautelar.
--

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º, del artículo 244 del C.P.A.C.A., se procede a resolver de plano el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la entidad demandante, contra el auto adiado dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintidós (2022)<sup>1</sup>, por el Juzgado Quince (15) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, **que negó la medida cautelar solicitada por la actora.**

### PETITUM

La Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones” en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad presentó demanda contra la señora Olga Ramírez de Rivera en virtud de la cual pretende se despachen favorablemente las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare la NULIDAD de la RESOLUCIÓN No.09785 del 10 de diciembre de 1990, donde el Instituto de Seguros Sociales reconoció una Pensión de Vejez a favor del señor RIVERA VILLARREAL HERNANDO, quien en vida se identificó con CC No. XXX, en cuantía inicial de \$84.001, efectiva a partir del 17 de abril de 1990.

Lo anterior en atención a que el demandante (sic) cumplió su estatus pensional primeramente en el tiempo estando afiliado Cajanal – hoy Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal “UGPP” quiere decir que NO es COLPENSIONES la encargada del reconocimiento pensional para el señor RIVERA VILLARREAL HERNANDO, teniendo en cuenta que en el conteo de tiempos en el ISS para reconocer la pensión de vejez se tuvieron en cuenta tiempos públicos con el SENA para las fechas 11 de septiembre de 1981 al 01 de octubre de 1982, con lo cual para que la prestación de pensión de vejez y en consecuencia la de sobrevivientes reconocida con el entonces ISS ahora Colpensiones sea

<sup>1</sup> Archivo 64 del expediente digital.

COMPATIBLE con la prestación reconocida con Cajanal hoy UGPP, es necesario hacer un nuevo estudio retirando los tiempos públicos cotizados.

2. Resolución No.039083 del 27 de agosto de 2009. Reconoció pensión de sobrevivientes a favor de la señora RAMÍREZ DE RIVERA OLGA identificado (a) con CC No.XXX, con fecha de nacimiento 21 de noviembre de 1934, en calidad de Cónyuge, pensión de carácter vitalicio, con un porcentaje del 100% y con una cuantía inicial de \$947.259.

3. A título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE al demandado señora RAMÍREZ DE RIVERA OLGA, REINTEGRAR el valor económico que resulte por concepto de las mesadas pensionales que fueron pagadas sin tener derecho; además el valor del retroactivo que haya recibido en virtud de dicho reconocimiento desde la fecha del mismo y hasta que se conceda la revocatoria solicitada en punto anterior, además de aquellas diferencias que se hayan reconocido por concepto de retroactivo indebidamente.

4. Que sean INDEXADAS las sumas de dinero reconocidas a favor de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, y al pago de intereses a los que hubiere lugar, como consecuencia de los pagos realizados en virtud de la pensión reconocida a la señora RAMÍREZ DE RIVERA OLGA.

(...)"

### **AUTO APELADO**

Mediante auto adiado dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Quince (15) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, se **negó la solicitud de suspensión provisional** de los actos acusados bajo los siguientes argumentos:

La solicitud de medida cautelar invocada por la apoderada de la parte demandante, consistente en la suspensión provisional de la Resolución No.039083 del 27 de agosto de 2009, por medio de la cual se reconoció pensión de sobrevivientes a favor de la señora Olga Ramírez De Rivera y la Resolución No.09785 del 10 de diciembre de 1990 mediante la cual el Instituto de Seguros Sociales reconoció una Pensión de Vejez a favor del señor Hernando Rivera Villarreal.

Tal petición se sustenta en el hecho que, la pensión de vejez reconocida al señor Hernando Rivera Villarreal, es incompatible con la pensión de jubilación que le fue reconocida por Cajanal hoy UGPP a través de la Resolución No.01545 del 15 de febrero de 1988, pues ambas prestaciones tuvieron en cuenta los mismos tiempos públicos, por lo que es necesario hacer un nuevo estudio retirando los tiempos públicos cotizados.

De dicha solicitud se corrió traslado a la parte accionada, esto es, a la señora Olga Ramírez De Rivera, quien una vez notificada del auto que corrió traslado de la medida cautelar, guardó silencio.

Por su parte la Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social-UGPP, tampoco recorrió el traslado de la medida cautelar solicitada.

En lo que tiene que ver con las medidas cautelares el artículo 229 del C.P.A.C.A., se refiere a las mismas indicando que son procedentes en los procesos declarativos al ser consideradas necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que ello implique prejuzgamiento.

Por su parte, el artículo 230 ibídem señala que aquellas pueden ser de carácter preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión, citando las que pueden ser decretadas siempre que tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Así mismo, el artículo 231 ejusdem señala que la suspensión provisional de un acto administrativo puede proceder por violación de las disposiciones invocadas o del estudio de las pruebas allegadas, requisitos a partir de los cuales se puede adoptar la suspensión provisional del acto acusado.

De la norma en cita se tiene que el supuesto para que proceda la suspensión provisional en la nulidad, es que exista violación de las disposiciones invocadas como fundamento de la demanda o en la solicitud que se realice por separado, y adicionalmente que al no otorgarse se cause perjuicio irremediable y/o existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Ahora bien, vista la pretensión de la entidad demandante, no se observa que exista una manifiesta violación. Por tanto, el asunto deberá ser objeto de debate y análisis dentro del proceso y, decidido a la luz de las pruebas aportadas dentro del trámite procesal.

Así las cosas, en el presente caso el asunto sometido a consideración debe ser objeto de estudio jurídico, toda vez que la alegada violación no puede ser advertida a través del mecanismo de confrontación que prevé el artículo 231 del C.P.A.C.A. **sino que se precisa de un estudio normativo y probatorio de fondo que no es propio de esta etapa procesal.**

En consecuencia, la a quo consideró que no tiene vocación de prosperidad la medida cautelar invocada, por lo cual procedió a negarla.

## RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la **parte actora** presentó en tiempo recurso de apelación<sup>2</sup> aludiendo que, tal como fue señalado en la demanda, esta se encuentra razonablemente fundada en derecho, toda vez que, el acto administrativo el ISS reconoció una pensión de vejez al señor Rivera Villarreal Hernando, sin tener en cuenta que no cumple con uno de los siguientes requisitos: **esto es (i) que las dos prestaciones o una de ellas se hubiere causado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, (ii) los tiempos sean diferentes, ya que en el conteo de tiempos en el ISS para reconocer la pensión de vejez se tuvieron en cuenta tiempos públicos con el SENA para las fechas 11 de septiembre de 1981 al 01 de octubre de 1982**, con lo cual para que la prestación de pensión de vejez y en consecuencia la de

---

<sup>2</sup> Archivo 68 del expediente digital.

sobrevivientes reconocida con el entonces ISS ahora Colpensiones sea compatible con la prestación reconocida con Cajanal hoy UGPP, es necesario hacer un nuevo estudio retirando los tiempos públicos cotizados.

Lo anterior en atención a que el demandante cumplió su estatus pensional, primeramente, en el tiempo estando afiliado Cajanal – hoy Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal “UGPP” quiere decir que NO es Colpensiones la encargada del reconocimiento pensional para el señor Hernando Rivera Villareal, teniendo en cuenta que la más favorable es la prestación que actualmente devenga en la UGPP por ser el primer status reconocido en el tiempo y tener mejor mesada pensional ya para el 2021.

Frente al tema es importante mencionar que en desarrollo del artículo 128 de la Constitución Nacional, la Ley 4ª de 1992, en su artículo 19 señala la prohibición de desempeñar simultáneamente más de un empleo ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

De acuerdo con lo anterior, dentro de esta prohibición ha de entenderse no sólo la percepción de más de una asignación proveniente de varios empleos públicos, sino la de otras remuneraciones o asignaciones que tengan la misma fuente, tales como pensiones.

Así las cosas y, teniendo en cuenta que la demandada recibe dos pensiones, una por parte de Colpensiones y la otra por parte de la UGPP, quiere decir lo anterior que NO le corresponde a Colpensiones el reconocimiento de la prestación de la señora Ramírez De Rivera Olga, si no a la UGPP, dado que le es más favorable la prestación que actualmente devenga en esta por ser el primer status reconocido en el tiempo y tener mejor mesada pensional ya que para el 2021 ostenta una mesada aproximadamente de \$1.431.595.00.

Sin perjuicio de lo anterior, y contrario a lo señalado por el Despacho en el auto objeto de recurso, se debe precisar que, los argumentos esbozados por el Despacho se apartan de lo señalado en la norma, recordando lo señalado en el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005: *“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas...”*

En el caso en mención, al reconocer una prestación que es abiertamente contraria a la Constitución, se traduce en un detrimento financiero de Colpensiones, entidad que administra las cotizaciones de todos los Colombianos.

Es así que, al permitir una prestación sin cumplir los requisitos de la Ley y la jurisprudencia, se desconoce el principio de la sostenibilidad o equilibrio financiero y se condena al Estado a tener que asumir cargas procesales que

a corto o largo plazo desencadenan en una desfinanciación del sistema amenazando su sostenibilidad.

En este orden de ideas, la H. Corte Constitucional en sentencia SU-149 de 2021, expresó:

“...46. Al principio de la sostenibilidad financiera no le es ajeno el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de pensiones y, por esa razón, la jurisprudencia ha indicado que la interpretación de las normas legales que regulen pensiones debe realizarse de conformidad con este principio, de tal forma que se garantice seguridad y viabilidad del sistema pensional para las siguientes generaciones.

De ese modo, el Tribunal Constitucional ha indicado que, desde esta perspectiva, el respeto de la sostenibilidad financiera del sistema pensional depende del cumplimiento de las condiciones que establece el artículo 48 superior, que prohíben, entre otras cosas, el reconocimiento de derechos pensionales sin el cumplimiento de los requisitos legales vigentes, tales como las cotizaciones mínimas requeridas y los tiempos necesarios para consolidar el derecho [116].”

Esta Corporación también ha dicho que las reglas encaminadas a evitar que se desconozca el régimen legal con el cual se causó el derecho pensional son un reflejo de la obligación de garantizar dicho principio constitucional.

Por lo anterior es posible Decretar la suspensión provisional de las resoluciones demandada.

## CONSIDERACIONES

Procede entonces la Sala<sup>3</sup> a determinar, si la decisión adoptada por la *A quo* mediante auto adiado dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintidós (2022)<sup>4</sup>, al **negar** la medida cautelar solicitada por Colpensiones, se encontró o no ajustada a derecho.

Sea lo primero recordar que la Ley 1437 de 2011 en su artículo 229 describe claramente las medidas cautelares en el siguiente tenor:

“**Artículo 229.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las

---

<sup>3</sup> Para el caso concreto, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, así: “ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

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

(...)

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

(...)

h) **El que resuelve la apelación del auto que** decreta, **deniega** o modifica **una medida cautelar**. En primera instancia esta decisión será de ponente.” Se resalta

<sup>4</sup> Archivo 64 del expediente digital.

medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”

La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.

(...)”.

**En tratándose de la suspensión de actos administrativos**, conforme con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 229<sup>5</sup>, reglamenta lo relativo a la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se sigan en esta jurisdicción, indicando que deben ser solicitadas por la parte interesada y estar debidamente sustentadas, lo que exige una carga argumentativa de quien solicita su decreto, señalando y explicando razonadamente los motivos por los cuales considera que el acto acusado desconoce las normas que se dicen violadas. Por otro lado, en el artículo 230 *in ídem*, se señala cuáles medidas pueden ser adoptadas por el magistrado ponente<sup>6</sup>, entre las que se encuentra la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

Asimismo, el artículo 231 del Estatuto Contencioso consagra que la suspensión provisional procederá por violación de las disposiciones invocadas “**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.**” Y cuando “*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.*”

De lo indicado anteriormente se tiene que, el demandante que solicite la suspensión provisional de un acto administrativo debe enunciar los preceptos que considera infringidos, las razones de la trasgresión, aportar las pruebas necesarias que demuestren la violación y demostrar que le asiste un legítimo derecho, a efectos de permitir al juez un análisis de los extremos propuestos.

---

<sup>5</sup> Artículo 229. Procedencia de las medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Auto del 24 de enero de 2014, Exp.11001-03-26-000-2013-00090-00 (47694).

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, dispone de un catálogo de medidas cautelares que bridan la posibilidad de adoptar cualquiera que se considere necesaria para proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es así como en el artículo 230 prescribe el contenido y alcance de las estas medidas en la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

(...)

**3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**

(...)” (Negrilla propia)”.

Por su parte, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, indica:

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

(...)” (Se destaca)

## **CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto observa la Sala, que en el presente asunto se solicita la suspensión provisional de la Resolución No.09785 del 10 de diciembre de 1990, en virtud del cual, el Instituto de Seguros Sociales reconoció una Pensión de Vejez a favor del señor Hernando Rivera Villarreal, en cuantía inicial de \$84.001, efectiva a partir del 17 de abril de 1990, como quiera que se considera incompatible con la pensión de jubilación Reconocida al señor Rivera por la extinta Cajanal, a través de la Resolución No.01545 del 15 de febrero de 1988.

El juzgador de primera instancia, consideró que, en el sub lite, no se observa la existencia de una manifiesta violación del acto acusado, que permita el

decreto de la medida cautelar solicitada, por lo que consideró que las pretensiones, debían ser objeto de estudio jurídico, toda vez que, la alegada violación no puede ser advertida a través del mecanismo de confrontación que prevé el artículo 231 del C.P.A.C.A., sino que se precisa de un estudio normativo y probatorio de fondo que no es propio de esta etapa procesal.

La parte actora, inconforme con la decisión anterior, presentó recurso de alzada, indicando principalmente que, la medida cautelar solicitada se encuentra razonablemente fundada en derecho, toda vez que, mediante el acto administrativo demandado, el ISS reconoció una pensión de vejez al señor Rivera Villarreal Hernando, sin tener en cuenta que no cumple con uno de los siguientes requisitos: **esto es (i) que las dos prestaciones o una de ellas se hubiere causado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, (ii) los tiempos sean diferentes, ya que en el conteo de tiempos en el ISS para reconocer la pensión de vejez se tuvieron en cuenta tiempos públicos con el SENA para las fechas 11 de septiembre de 1981 al 01 de octubre de 1982**, con lo cual para que la prestación de pensión de vejez y en consecuencia la de sobrevivientes reconocida con el entonces ISS ahora Colpensiones, sea compatible con la prestación reconocida con Cajanal hoy UGPP, **es necesario hacer un nuevo estudio retirando los tiempos públicos cotizados.**

En este orden, y una vez revisado el expediente y el material probatorio allegado con la demanda encuentra la Sala lo siguiente:

Que mediante **Resolución 01545 del 15 de febrero de 1988**, la extinta Caja Nacional de Previsión Social, reconoció al señor Hernando Villareal Guerra una pensión mensual vitalicia de jubilación, en cuantía de \$62.488 a partir del 17 de junio de 1986, teniendo en cuenta el tiempo laborado en la misma Caja Nacional de Previsión Social, desde el 22 de enero de 1954 al 16 de junio de 1983, para un total de 32 años 4 meses 5 días<sup>7</sup>.

Mediante **Resolución No.09785 del 10 de diciembre de 1990**, el Instituto de Seguros Sociales, le reconoció una pensión de vejez al señor Hernando Rivera Villareal, a partir del 17 de abril de 1990, teniendo en cuenta 763 semanas y siendo el ultimo empleador Fosforera Colombiana S.A.<sup>8</sup>

La anterior prestación fue reconocida teniendo en cuenta los tiempos que se relacionan a continuación<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> Folios 74-77 archivo 03 "Anexos" del expediente digital.

<sup>8</sup> Folios 27-28 archivo 03 "Anexos" del expediente digital.

<sup>9</sup> Folio 68 archivo 03 "Anexos" del expediente digital.



**COLPENSIONES Nit 900.336.004-7**  
**REPORTE DE SEMANAS COTIZADAS EN PENSIONES**  
PERIODO DE INFORME: Enero 1967 agosto/2021  
ACTUALIZADO A: 20 agosto 2021

**INFORMACIÓN DEL AFILIADO**

Tipo de Documento:	Cédula de Ciudadanía	Fecha de Nacimiento:	01/04/1930
Número de Documento:	46363	Fecha Afiliación:	15/05/1972
Nombre:	<b>HERNANDO RIVERA VILLARREAL</b>	Correo Electrónico:	
Dirección:	<b>COLISEO CUBIERTO ALFONSO PATIÑO</b>	Ubicación:	
Estado Afiliación:	<b>Novedad de pensión</b>		

**RESUMEN DE SEMANAS COTIZADAS POR EMPLEADOR**

En el siguiente reporte encontrará el total de semanas cotizadas a través de cada uno de sus empleadores o de sus propias cotizaciones como trabajador independiente, es decir, las que han sido cotizadas desde enero de 1967 a la fecha. Recuerde que la Historia Laboral representa su vida como trabajador, la que usted ha construido mes a mes y año a año.

[1]Identificación Aportante	[2]Nombre o Razón Social	[3]Desde	[4]Hasta	[5]Último Salario	[6]Semanas	[7]Lic	[8]Sim	[9]Total
1003500333	EMPRESA COL DE CABLE	15/05/1972	01/09/1972	\$4.410	15,71	0,00	0,00	15,71
1006106538	SABANA S A	01/02/1973	19/11/1973	\$4.410	41,71	0,00	0,00	41,71
1030101261	ROYAL CARNATIONS LTD	28/11/1973	07/10/1977	\$25.530	201,71	0,00	0,00	201,71
1006203817	SERVINCO LTDA	01/03/1978	31/01/1979	\$9.480	48,14	0,00	0,00	48,14
1006207403	CIA FOSFORERA COLOMB	05/02/1979	02/09/1981	\$70.260	134,43	0,00	0,00	134,43
1006202871	SENA DIRECCION NACIO	11/09/1981	01/10/1982	\$70.260	55,14	0,00	0,00	55,14
1006207403	CIA FOSFORERA COLOMB	01/12/1982	01/01/1988	\$165.180	265,43	0,00	0,00	265,43
628000058	INSTITUTO RECREACIO	01/11/2003	30/11/2003	\$2.565.000	0,00	0,00	0,00	0,00
[10] TOTAL SEMANAS COTIZADAS:								762,29
[11] SEMANAS COTIZADAS CON TARIFA DE ALTO RIESGO (INCLUIDAS EN EL CAMPO 19 - "TOTAL SEMANAS COTIZADAS"):								0,00

**RESUMEN DE TIEMPOS PÚBLICOS NO COTIZADOS A COLPENSIONES**

El siguiente resumen **INFORMATIVO** refleja los períodos laborados en el sector público y no cotizados al ISS hoy Colpensiones.

[12]Identificación Empleador	[13]Nombre o Razón Social	[14]Desde	[15]Hasta	[16]Último Salario	[17]Semanas	[18]Lic	[19]Sim	[20]Total
NO REGISTRA INFORMACIÓN								
[21] TOTAL SEMANAS REPORTADAS:								

**RESUMEN TIEMPO PÚBLICO SIMULTÁNEO CON TRADICIONAL (67 - 94) Y POST 94**

El siguiente resumen refleja los períodos laborados que presentan simultaneidad, es decir aquellos en los que usted prestó servicios para varios empleadores en el mismo periodo de tiempo.

[22]Desde	[23]Hasta	[24]Semanas Simultáneas
NO REGISTRA INFORMACIÓN		
[25] TOTAL SEMANAS SIMULTÁNEAS:		

[26] TOTAL SEMANAS (cotizadas[10] + reportadas tiempos públicos[21] - simultáneos[25] )	762,29
---	--------

Mediante Resolución No.039083 de 27 de agosto de 2009 se concedió pensión de sobrevivientes a la señora Olga Ramírez De Rivera en calidad de conyugue supérstite del señor Hernando Rivera Villareal, a partir del 5 de marzo de 2009 por valor de \$947.259<sup>10</sup>.

Al respecto debe recordar la Sala que, la Constitución Política de 1886, en su artículo 64 consagró que *“Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes”*.

<sup>10</sup> Folios 34-35 archivo 03 “Anexos” del expediente digital.

Dicha prohibición se mantuvo en el artículo 128 de la Constitución Política de 1991, en los siguientes términos: **“Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.”**

El artículo 128 de la Constitución Política de 1991, fue reglamentado por la Ley 4ª de 1992 *“Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política., cuyo artículo 19 estableció las excepciones a dicha regla, así:*

**“ARTÍCULO 19. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúense las siguientes asignaciones:**

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados.

PARÁGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.”. (Negrilla de la Sala).

Por su parte, el **Decreto 872 de 2 de junio de 1992**<sup>11</sup> reiteró la prohibición contenida en el artículo 128 superior y las excepciones consagradas en el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, así:

**“ARTICULO 18.** Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúense las asignaciones de

---

<sup>11</sup> “Por el cual se fijan las escalas de remuneración de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional y se dictan otras disposiciones en materia salarial”.

que trata el artículo 19 de la Ley 4a. de 1992.

**PARAGRAFO.** No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo en varias entidades.

Como viene de leerse, antes de la vigencia de la Carta de 1991, la Constitución de 1886 ya contemplaba la prohibición de percibir doble asignación del tesoro público, con algunas excepciones, verbigracia, por disposición de lo normado en el artículo 32 del Decreto 1042 de 1978, se permitía recibir la retribución proveniente de servicios profesionales prestados en dos cargos públicos, siempre y cuando el horario normal del trabajo permitiera el ejercicio regular de las funciones de cada cargo, y que el valor conjunto de lo percibido no excediera de la remuneración total recibida por un ministro de despacho, salvedad que no contempló el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, mediante el cual se reglamentó el artículo 128 de la Constitución Política de 1991, ahora vigente.

De otra parte, **en materia de pensiones del sector oficial**, el Decreto 3135 de 1968, dispuso:

**“ARTÍCULO 31. Las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez son incompatibles entre sí. El empleado o trabajador podrá optar por la más favorable cuando haya concurrencia de ellas”** (Subraya el Despacho).

A su vez el artículo 88 del decreto 1848 de 1969, reglamentario del decreto 3135 de 1968, preceptúa:

**“ARTICULO 88. INCOMPATIBILIDAD. Las pensiones de invalidez, jubilación y retiro por vejez, son incompatibles entre sí. En caso de concurrencia del derecho a ellas, el beneficiario optará por la que más le convenga económicamente.”** (subraya el Despacho).

En conclusión, en relación a la posibilidad de percibir simultáneamente las pensiones de jubilación reconocidas por acreditar tiempos de servicio en el sector público, desde antes de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 y luego de la expedición de la Ley 100 de 1993, existía no solo la prohibición constitucional de recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, consagrada en el artículo 64 de la Carta de 1886, sino que además los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968 y 88 del Decreto Reglamentario 1848 de 1969 establecieron expresamente la incompatibilidad entre las pensiones de jubilación, vejez e invalidez, previendo que en caso de presentarse esta situación, el pensionado podría optar por la más conveniente a sus intereses. Es decir, que el legislador se ocupó de señalar la forma en que se debe actuar frente a situaciones de incompatibilidad de pensiones, al disponer que el beneficiario tiene el derecho a escoger cuál de las dos prestaciones conservar –según su conveniencia- y atendiendo al principio laboral de favorabilidad.

De conformidad con este contexto, resulta pertinente aclarar que, en efecto, la prohibición constitucional para recibir dos o más pagos **con fuente de financiación de recursos públicos**, abarca también a las pensiones en términos generales desde el concepto amplio de asignación, **ello siempre y**

**cuando su causa u origen sea común mientras provengan de aportes derivados de sendas vinculaciones con el Estado.**

Sobre el particular, resulta necesario precisar además que, el hecho de que una de las prestaciones sometidas a examen de compatibilidad sea reconocida por el ISS hoy COLPENSIONES, no conlleva *per se* la naturaleza de erogación del erario. Si bien el artículo 49 del Decreto 758 de 1990<sup>12</sup> preveía la improcedencia de devengar las pensiones que reconocía dicha institución con las demás contempladas para el sector público, se resalta que el Consejo de Estado en sentencia del 3 de abril de 1995<sup>13</sup> declaró la nulidad de tal supuesto normativo al precisar que:

«[...] Como ha dicho la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 27 de enero de 1995 (expediente No. 7109, Sala de Casación Laboral, magistrado ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.) “puede decirse entonces que el ISS se convirtió en un mero administrador de los dineros que aportaran asalariados y empleadores con el compromiso de manejarlos; por consiguiente, no puede afirmarse que las pensiones que éste otorgue provinieron del Tesoro Público”. La Sala comulga con tal apreciación. **Se trata de dos asignaciones completamente diferentes por su origen y por su fuente. La pensión que reciba la persona de la Caja Nacional de Previsión Social o de cualquiera otra similar, y la que reclame del ISS; una obedece a servicios prestados al Estado; la otra por haber prestado servicios laborales a otra entidad, a un ente particular llamado patrono o empleador todo lo cual conduce a indicar que las dos pensiones sean compatibles por cuanto no se opone a los señalado en la norma constitucional que prohíbe, salvo excepciones, percibir una pluralidad de asignaciones provenientes del Tesoro Público**”. [...].» (Negrillas de la Sala).

Por otro lado, en lo atinente a la unidad de financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones consolidada a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, acerca de la improcedencia de cubrir dos prestaciones derivadas del mismo riesgo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>14</sup>, señaló que:

«[...] Partiendo de los presupuestos antes señalados y teniendo en cuenta los principios de equidad y eficiencia que orientan el sistema en su conjunto, considera la Sala que es dable afirmar, que si el sistema de seguridad social, como se puede apreciar a partir de la ley 100 de 1993, reafirmado por la ley 797 de 2003, es un sistema integral y único que cubre a toda la población frente a diferentes contingencias, entre ellas, la relativa al riesgo de vejez, éste no permite que sea posible que un mismo beneficiario disfrute simultáneamente de dos pensiones que por su naturaleza cubren el mismo riesgo, cualquiera sea la entidad pensional del Sistema General de Pensiones

---

<sup>12</sup> «ARTÍCULO 49. INCOMPATIBILIDAD. Las pensiones e indemnizaciones sustitutivas que cubre el ISS, son incompatibles:

a) Entre sí;

b) Con las demás pensiones y asignaciones del sector público, y

c) Con las pensiones de jubilación por aportes de que trata la Ley 71 de 1988. Sin embargo, el beneficiario podrá optar por la más favorable cuando haya concurrencia entre ellas.»

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 3 de abril de 1995. Expedientes acumulados: 5708, 5833 y 5937.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conceptos del 10 de mayo de 2001 y del 8 de mayo de 2003.

a la cual se encuentre afiliado. En otras palabras, el sistema no admite que un pensionado por vejez pueda adquirir una segunda pensión, también por vejez, ni aún en la hipótesis de que la entidad administradora sea diferente dentro del mismo Sistema. [...]»

Según esta línea de intelección, el contenido del precepto del artículo 128 superior al referirse a la noción de asignación del tesoro público, debía entenderse de manera irrestricta y en consecuencia los aportes al mentado sistema no podían hacer parte de este criterio.

Por su parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>15</sup> precisó que tal aseveración relativa al entendimiento abstracto de la incompatibilidad entre asignaciones del Estado, tenía fundamento respecto de las situaciones pensionales configuradas antes de que entrara en vigencia la Ley 100 de 1993, pues al entrar en vigor, esta implementó un sistema integral que se acompasaba con el canon constitucional precitado, en el entendido de que no era posible devengar dos prestaciones destinadas a contener el mismo riesgo de vejez, tal como se adujo de la siguiente forma:

*«Bajo estas consideraciones, puede concluirse, que no es acertada la decisión de la Administración relativa a la negativa del derecho pensional reclamado, fundada en la incompatibilidad pensional, máxime si, como en el presente asunto, la pensión reconocida por el ISS es resultado de aportes eminentemente privados, efectuados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. [...]*

(i) *De la compatibilidad pensional.*

*Al respecto, establece el artículo 128 de la Constitución Política que: "Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.*

*Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas."*

*Consagra el anterior precepto constitucional la imposibilidad de (I) desempeñar más de un empleo público y (II) percibir más de una asignación que provenga del (a) tesoro público o (b) de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.*

*Dentro de esta prohibición ha de entenderse no sólo la percepción de más de un "sueldo" que provenga de más de un empleo público, sino la de otras remuneraciones o asignaciones que tengan la misma fuente, tales como pensiones, entre otros.»*

Esta aclaración halla sustento en la medida en que el fin ulterior del Sistema General de Seguridad Social implementado con la promulgación de la Ley 100 de 1993, es unificar las condiciones y exigencias para toda la población, en orden de acceder en clave de igualdad e integralidad a todas las prestaciones que este consagra, y de aquella forma suplir las contingencias

---

<sup>15</sup>Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 22 de octubre de 2009. Radicado: 05001233100020010042301 (0262-2008).

derivadas de la actividad laboral.

Ello se traduce también en que a pesar de que los recursos para financiar los derechos económicos en comento se constituyen en aportes comunes a una única especie de fondo parafiscal, lo cierto es que se torna inviable generar con cargo al propio sistema y a favor de un mismo beneficiario, dos o más pagos destinados a satisfacer un objetivo idéntico como el de suplir la pérdida de capacidad laboral por vejez.

Ello atentaría contra la estructura y principios del SGSSP como la sostenibilidad y solidaridad que hacen eco y sentido con la esencia del artículo 128 de la Constitución Política, específicamente cuando el financiamiento de dichas prerrogativas deviene de un solo esquema remunerativo basado en cotizaciones generadas en virtud de relaciones legales y reglamentarias propias del sector público.

En este orden, teniendo claridad sobre el panorama normativo y jurisprudencial alrededor del tema de incompatibilidad pensional, advierte la Sala que, de la valoración anticipada de las pruebas, se encuentra que, en efecto, el señor Hernando Rivera Villareal tiene reconocida dos prestaciones que cubren el mismo riesgo, una de vejez reconocida por el extinto ISS y una de jubilación reconocida por la extinta Cajanal de Previsión Social; sin embargo, para establecer la incompatibilidad predicada por la entidad accionante, **resulta necesario determinar el origen de las cotizaciones que dieron lugar al reconocimiento de las mismas.**

Previo a realizar el análisis correspondiente, debe indicarse como primer aspecto que, las prestaciones de las cuales se predica incompatibilidad **fueron reconocidas antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.**

Ahora bien, de la documental obrante en el expediente se tiene que, mediante **Resolución 01545 del 15 de febrero de 1988**, la extinta Caja Nacional de Previsión Social, reconoció al señor Hernando Villareal Guerra una pensión mensual vitalicia de jubilación, en cuantía de \$62.488,32 a partir del 17 de junio de 1986, teniendo en cuenta el **tiempo laborado en la misma Caja Nacional de Previsión Social, desde el 22 de enero de 1954 al 16 de junio de 1983, para un total de 32 años 4 meses 5 días**, siendo el último cargo desempeñado el de Jefe de Sección, Código 2075 grado 05<sup>16</sup>, **lo cual permite inferir que lo fue como empleado público.**

Posteriormente, a través de la **Resolución No.09785 del 10 de diciembre de 1990**, el Instituto de Seguros Sociales, le reconoció una pensión de vejez al señor Hernando Rivera Villareal, a partir del 17 de abril de 1990, teniendo en cuenta **763 semanas** por tiempos laborados en las siguientes entidades: Empresa Colombiana de Cable, Sabana S.A., Royal Carnations Ltda, Servinco Ltda, Cia Fosforera y Sena Dirección Nacional.<sup>17</sup>

De lo anterior resulta claro que a excepción del tiempo laborado en el SENA Dirección Nacional (55,14 semanas) las cotizaciones efectuadas para

<sup>16</sup> Folios 74-77 archivo 03 "Anexos" del expediente digital.

<sup>17</sup> Folios 27-28 archivo 03 "Anexos" del expediente digital.

financiar esta segunda pensión, son provenientes de empleos de carácter privado.

En cuanto al tiempo laborado en el Sena no existe certeza que este haya sido prestado en calidad de empleado público o trabajador oficial y, en gracia de discusión, dicho tiempo corresponde únicamente a 55,14 semanas, por lo que, si fuese necesario no tenerlo en cuenta para el reconocimiento de la pensión, el demandado contaría aun con 707,86 semanas, tiempo suficiente para ser acreedor de la pensión de vejez que le fue reconocida mediante **Resolución No.09785 del 10 de diciembre de 1990**, pues si bien, esta no indica el fundamento normativo que sirvió de base para su expedición, de las demás pruebas obrantes en el expediente, se infiere que lo fue en virtud del **Decreto 758 de 1990** “*por el cual se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1° de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios*”, el cual, en su artículo 12<sup>18</sup> exigía 60 años de edad si era hombre y **500 semanas de cotización.**

Así las cosas, de comprobarse que el tiempo laborado en el SENA, lo fue como empleado público, solo podría excluirse dicho lapso y reliquidarse la prestación con el tiempo que efectivamente puede ser tenido en cuenta, **pero no suspenderse totalmente el acto administrativo demandado, en todo caso ello deberá ser objeto de prueba en el trámite del proceso.**

Quiere decir lo anterior que, en esta etapa del proceso, estamos frente a dos prestaciones reconocidas con cotizaciones **que provienen de una fuente de financiación distinta, una pública y otra privada, y bajo tal escenario no puede determinarse la incompatibilidad alegada por la parte actora.**

En un caso similar al que hoy es objeto de análisis, el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, con ponencia del Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, mediante sentencia 37 del 21 de junio de 2018, indicó:

*“De lo expuesto se puede concluir que los dineros que administra Colpensiones de los aportes de los trabajadores y entidades del sector privado, antes y después de la vigencia de la Ley 100 de 1993, no constituyen recursos del tesoro público, como tampoco lo son los aportes de entidades públicas después de la vigencia de la referida ley. Razón por la que **no resulta incompatible en los términos del artículo 128 de la Constitución Política devengar una pensión reconocida por dicha entidad y una asignación que provenga del tesoro público.** (...)*

*Esta corporación explicó que «cuando el pago de la pensión de vejez involucra tiempos públicos, se consagra la incompatibilidad prevista por el artículo 128 de la Constitución y que, por el contrario, esta no se presenta cuando se está solicitando una pensión de vejez por haber laborado con empleadores*

---

<sup>18</sup> Artículo 12. Requisitos de la pensión por vejez. Tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Sesenta (60) o más años de edad si se es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer y,
- b) **Un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas**, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.

*particulares y una pensión de jubilación por tener tiempos al servicio del Estado». Al respecto señaló: El artículo 77 del Decreto 1848 de 1969 establecía la incompatibilidad del goce de la pensión de jubilación proveniente de servicios prestados en el sector público con una asignación proveniente de entidades de Derecho Público, Establecimientos Públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, cualesquiera sea la denominación que se adopte para el pago de la contraprestación del servicio.*

(...)

***En el presente caso el ISS le reconoció la pensión de vejez al actor aplicando lo dispuesto en el Decreto 758 de 1990 que aprobó el Acuerdo 049 por lo que es necesario remitirse a éste con el fin de determinar si existía o no incompatibilidad entre las prestaciones que reconocía el Instituto y las que pagaba una entidad pública.***

***(...) estamos en presencia de dos pensiones completamente diferentes, la que recibe el demandante de la Caja Nacional de Previsión Social y la que reclama ahora del Seguro Social, las que igualmente tienen un origen o concepto distinto, pues la una obedece a servicios prestados al Estado Colombiano y la que reclama del I.S.S. es por haber prestado servicios laborales a otra entidad, cotizando a dicho ente para el riesgo de vejez y los fondos con los que se pagan esas pensiones, son igualmente opuestos, todo lo cual hace que las dos pensiones sean compatibles (...).***  
*De lo anterior se concluye que es viable percibir una pensión de jubilación por servicios prestados en el sector público y a la vez recibir una pensión de vejez por parte del ISS siempre que ésta se reconozca por servicios prestados a patronos particulares.*

*En consecuencia, los aportes efectuados al ISS –hoy Colpensiones- tanto por el trabajador particular como por el empleador del sector privado, no son recursos que pertenezcan al tesoro público. Por consiguiente, la pensión de vejez reconocida por dicha entidad a un trabajador del sector privado, no puede ser considerada como una asignación proveniente del tesoro público, en tanto esta actúa como mero administrador de los aportes realizados con fundamento en una relación laboral de carácter privado. En ese orden de ideas, cuando existen cotizaciones al sector público y al sector privado y el peticionario ha cumplido con los requisitos establecidos para obtener las pensiones de jubilación y vejez, respectivamente, se está frente al fenómeno de la compatibilidad de pensiones que permite que existan dos pensiones en cabeza de una sola persona. (...)*

De conformidad con la normatividad y jurisprudencia analizada en el acápite precedente, la Sala concluye que, en el sub-lite, no se evidencia que la violación alegada por la actora 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 y, **en este sentido no resulta posible acceder a la solicitud de medida cautelar solicitada, por las razones antes explicadas.**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda - Subsección "C", administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** - Se **CONFIRMA** el auto adiado dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Quince (15) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, que **negó la medida cautelar solicitada por la actora**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO.** - Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE<sup>19</sup> Y CÚMPLASE**  
Aprobado por la Sala en Sesión de la fecha No.96

Firmado electrónicamente  
**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**  
**Magistrado**

Firmado electrónicamente  
**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
**Magistrado**

**(Ausente con excusa)**  
**AMPARO OVIEDO PINTO**  
**Magistrada**

NG

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue electrónicamente firmada por los suscritos Magistrados en la plataforma denominada SAMAI. Garantizándose la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de acuerdo con el artículo 186 del CPACA.

---

<sup>19</sup> A los correos electrónicos acreditados en el expediente digital.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCION SEGUNDA**  
**SUB-SECCIÓN "C"**

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**REFERENCIAS:**

EXPEDIENTE No: 25000-23-42-000-2019-00084-00  
DEMANDANTE: ELENA ESPERANZA BETANCOURTH DIAZ  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN SOCIAL — UGPP.  
ASUNTO: CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN  
-----

Por ser procedente, de conformidad con el artículo 62 de Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **SE CONCEDE EL RECURSO DE APELACION**, en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, interpuesto oportunamente por el apoderado de la entidad demandada (*Art. 67 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 247 del CPACA*), contra la Sentencia proferida el 3 de mayo de 2023, la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

Se reconoce personería al abogado Omar Andrés Viteri Duarte, portador de la T.P. No. 111.852 del C.S. de la J., como apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, en los términos y para los efectos del memorial poder general otorgado mediante escritura pública No. 0604 del 12 de febrero de 2020. Así mismo, se reconoce personería al abogado Álvaro Guillermo Duarte Luna, portador de la T.P. No. 352.133 del C.S. de la J., como apoderado sustituto de la UGPP, en los términos y para los efectos del poder anexo al recurso de apelación.

En consecuencia, ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, envíese el expediente y sus anexos al Superior - H. Consejo de Estado, Sección Segunda, para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado electrónicamente**  
**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA SUB-SECCIÓN “C”

Bogotá D.C. Catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: **Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel**

**AUTO INTERLOCUTORIO**

Referencia:

Demandante: **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.**

Demandado: **GLORIA ELVIRA AVILÁN VENEGAS.**

Expediente No.11001 3335-020-2022-00479-01.

Asunto: Resuelve Apelación Auto.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se procede a resolver de plano **el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la apoderada de la parte demandante**<sup>1</sup>, contra el auto proferido el **20 de enero de 2023**, por el Juzgado 20 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda<sup>2</sup> mediante el cual **NEGÓ** la medida cautelar solicitada por la UGPP.

**ANTECEDENTES**

**La parte demandante solicita**<sup>3</sup> se declare la nulidad del acto administrativo proferido CAJANAL, a través de la Resolución No.15646 del 20 de agosto de 2003, mediante la cual se ordenó reliquidar una pensión gracia a favor de Ramiro Arias Zuluaga en cuantía de \$923.149,75, efectiva a partir del 01 de septiembre de 2002.

A título de restablecimiento del derecho pretende:

- Se ordene a la UGPP a seguir pagando la pensión de sobreviviente reconocida a Gloria Elvira Avilán Venegas en virtud de la pensión gracia de Ramiro Arias Zuluaga, mediante la Resolución No. RDP 011752 del 11 de mayo de 2022, en la cuantía reconocida en la Resolución No.45561 del 10 de septiembre de 2008.

<sup>1</sup> Radicado el 12 de septiembre de 2022

<sup>2</sup> Archivo 013

<sup>3</sup> Archivo 003

- Se ordene a Gloria Elvira Avilán Venegas, como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes, reconocida en virtud de la pensión gracia de Ramiro Arias Zuluaga, la devolución de todos y cada uno de los dineros recibidos por concepto de reliquidación de la pensión de gracia por retiro definitivo del servicio, desde la fecha en que fue efectiva y hasta que se excluya de nómina de pensionados la resolución demandada.

Igualmente demanda se ordene la indexación de las sumas reconocidas a favor de la parte demandante y, se condene en costas a la parte demandada.

### **MEDIDA CAUTELAR**

**La señora apoderada de la UGPP** solicitó<sup>4</sup> se declare la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No.15646 del 20 de agosto de 2003, mediante la cual CAJANAL ordenó reliquidar la pensión gracia de Ramiro Arias Zuluaga por retiro definitivo del servicio en cuantía de \$923.149,75, con efectividad a partir del 01 de septiembre de 2002.

Al efecto indicó que el acto que reliquidó la pensión gracia que devenga la parte demandada es contrario a derecho, pues con su expedición se generó una vulneración de las disposiciones legales que regulan la pensión gracia, según las cuales debió reliquidarse con el promedio de lo devengado en el **último año de servicios anterior al status pensional**, siendo la reliquidación ordenada en el presente caso contraria a los pronunciamientos jurisprudenciales vigentes sobre la materia que indican que no es viable la reliquidación pensional para la fecha del retiro; razón por la cual resultan procedentes las pretensiones de la demanda, y el decreto de la medida cautelar solicitada.

### **TRÁMITE**

Vencido el término concedido en el auto del 2 de diciembre de 2022<sup>5</sup>, que ordenó correr traslado de la medida cautelar requerida por la UGPP a la parte demandada, **el extremo pasivo de la litis no se pronunció** al respecto.

### **AUTO APELADO**

Mediante auto del 20 de enero de 2023 la **a quo resolvió negar** la medida cautelar considerando lo siguiente:

De las normas que regulan las medidas cautelares en el CPACA se colige que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procederá por la violación de las normas invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado; porque 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; y cuando se

---

<sup>4</sup> Id.

<sup>5</sup> Archivo 007

pruebe sumariamente la existencia de los perjuicios, siempre que se solicite el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios.

El estudio de la procedencia de la suspensión de los efectos de los actos administrativos tiene un amplio margen de discrecionalidad que exige del Juez una valoración que tenga en cuenta la necesidad de la medida cautelar; la distinción entre el objeto del proceso y el objeto de la medida cautelar; el impacto de la medida cautelar en los derechos de quienes pueden verse afectados; la garantía del debido proceso de la parte contra quien se solicita la medida cautelar.

Analizada la controversia planteada no se evidencia la necesidad de la medida cautelar solicitada, pues se pretende que se suspendan los efectos del acto administrativo que reliquidó la pensión gracia que recibía el fallecido señor Aria Zuluaga por retiro definitivo del servicio. Empero, por medio de la Resolución No.45561 de 10 de septiembre de 2008 CAJANAL reajustó nuevamente la pensión gracia con el 75% de lo devengado en los 12 meses anteriores a la adquisición del estatus jurídico, es decir, al 9 de octubre de 1990.

Es decir que el acto cuya suspensión se pretende produjo efectos durante un periodo y dejó de producirlos con la expedición de la Resolución No.45561 de 10 de septiembre de 2008 de CAJANAL.

Como cesaron los efectos de la Resolución No.15646 de 20 de agosto de 2003, no se está causando perjuicio alguno al erario, por tal, no están dados los requisitos para decretar la suspensión provisional del acto acusado.

## RECURSOS

**La apoderada del extremo activo interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación** contra el auto que no decretó la medida de cautelar<sup>6</sup>. Al efecto manifestó:

Con base en la normativa y jurisprudencia que regula la materia se tiene que la pensión de gracia no es por aportes, es una pensión gratuita a cargo de la Nación, y se debe liquidar sobre el 75% mensual de todos los factores de salario legales devengados en el último año de los servicios que causaron este derecho pensional, esto es, en el año anterior al cumplimiento de los requisitos de 20 años de servicios y 50 años de edad, se debe tener presente que esta liquidación es definitiva. La pensión gracia se reajusta legalmente cada año y se puede devengar simultáneamente con el sueldo del docente, pero la ley no permite que se reliquide con lo devengado después de adquirir el derecho a la pensión gracia, por nuevos tiempos, o al retirarse del servicio, siendo incompatible la acumulación del reajuste anual de la pensión y su reliquidación por retiro del servicio.

---

<sup>6</sup> Archivo 015

Además, el artículo 9o de la Ley 71 de 1988 establece el derecho a la reliquidación de la pensión con los factores de salario sobre los cuales haya aportado al ente de previsión social el último año de servicios, pero la pensión gracia no se liquida por aportes.

La pensión gracia no puede ser reliquidada al retiro del servicio, por cuanto esta prestación se otorga dadivosamente y se liquida con los factores percibidos a la fecha en que se adquiere el derecho, sin que pueda revisarse con los devengados al momento del retiro, debido a que la normatividad aplicable a las reliquidaciones pensionales, excluye a las especiales, como es el caso de esta (citó sentencia del Consejo de Estado al respecto).

Lo anterior lleva a concluir que la reliquidación de la pensión gracia por motivo al retiro definitivo del servicio es contraria a derecho, y va en contravía de los mandatos legales y constitucionales, así como la jurisprudencia vigente sobre la materia.

Se debe recordar que la Resolución No.15646 del 20 de agosto de 2003 sigue vigente en el ordenamiento jurídico y goza de presunción de legalidad. Y que por medio de Resolución No. 45561 de 10 de septiembre de 2008 CAJANAL reajustó nuevamente la pensión gracia, teniendo en cuenta el 75% de lo devengado en los últimos doce meses anteriores a la adquisición del estatus jurídico del causante Ramiro Arias Zuluaga, aquí reconoció las diferencias que resultaron entre lo reconocido en las Resoluciones No.5699 del 08 de marzo de 1993 y No. 15646 del 20 de agosto de 2003.

## **RESOLUCIÓN DE LA REPOSICIÓN**

La Juzgadora resolvió no reponer el auto que negó la medida cautelar propuesta con base en los mismos argumentos que llevaron a no decretarla inicialmente<sup>7</sup>.

Finalmente, el Despacho concedió en el efecto devolutivo ante este Tribunal el recurso de apelación interpuesto y sustentado dentro del término legal por la UGPP contra el auto de 20 de enero de 2023.

## **COMPETENCIA**

Esta Sala es competente para pronunciarse sobre el recurso de apelación instaurado en el proceso de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 y, en consecuencia, estableció en el numeral 2 literal h) ídem que las Salas, Secciones y Subsecciones dictarán, entre otras, la providencia que resuelve la apelación auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar.

---

<sup>7</sup> Archivo 018

## CONSIDERACIONES

En los términos del recurso de apelación procede la Sala a determinar si la decisión adoptada por la Juez de primera instancia en la que decidió **negar** la medida cautelar solicitada por la parte demandante se encontró ajustada o no a derecho.

Se debe indicar que conforme con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup> reglamenta **lo relativo a la procedencia de las medidas cautelares** en los procesos declarativos que se sigan en esta Jurisdicción, indicando que deben ser solicitadas por la parte interesada y estar debidamente sustentadas, lo que exige una carga argumentativa de quien solicita su decreto, señalando y explicando razonadamente los motivos por los cuales considera que el acto acusado desconoce las normas que se dicen violadas. Lo que podrá permitir al Juzgador decretar las cautelas que estime necesarias **para proteger y garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.**

De otro lado el artículo 230 *ibídem* dispone de un catálogo de medidas cautelares que bridan la posibilidad de adoptar cualquiera que se **considere necesaria para preservar transitoriamente el objeto de la litis y la ejecutoria de la sentencia.** La norma contempla el contenido y alcance de las estas medidas en la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

---

<sup>8</sup> Artículo 229. Procedencia de las medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias **para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia,** de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. **Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.”. (Negrilla propia).

Asimismo, el artículo 231 del Estatuto Contencioso consagra que la suspensión provisional procederá por violación de las disposiciones invocadas “*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.*” Y cuando “*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.*”.

De lo indicado anteriormente se tiene que, el demandante que solicita la suspensión provisional de un acto administrativo debe enunciar los preceptos que considera infringidos, las razones de la trasgresión, aportar las pruebas necesarias que demuestren la violación y demostrar que le asiste un legítimo derecho, a efectos de permitir al juez un análisis de los extremos propuestos.

Adicionalmente, el Juez de la causa debe verificar si la parte demandante acredita de manera concurrente la existencia de los tres elementos establecidos por el Consejo de Estado para que se pueda acceder a la cautela solicitada<sup>9</sup>. Esto es, se debe establecer si lo que solicita tiene: ***apariencia de buen derecho, si existe riesgo de que el derecho que se reclama se vea afectado por el tiempo transcurrido en el proceso y, si es más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.***

Descendiendo al caso concreto, observa la Sala que mediante Resolución No.5699 de 8 de marzo de 1993 le fue reconocida una pensión de jubilación<sup>10</sup> a Ramiro Arias Zuluaga, liquidada con un IBL equivalente al 75% con

---

<sup>9</sup> Véase al respecto, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Primera, Rad.11001032400020210003300. providencia del 21 de octubre de 2021.

<sup>10</sup> Si bien en el acto se dice que es pensión de jubilación en las normas aplicables se citan entre otras, la Ley 114 de 2013 artículos 1, 2 y 4 relativos a pensión gracia

inclusión de la asignación básica, efectiva a partir del 9 de noviembre de 1990.

Posteriormente, por medio de la Resolución No.15646 de 20 de agosto de 2003 se reliquidó la prestación anterior por retiro definitivo de Ramiro Arias Zuluaga, para lo cual se tuvo en cuenta el 75% sobre el salario promedio devengado en los últimos 12 meses, periodo comprendido entre 2001 y 2002, efectiva a partir del 01 de septiembre de 2002.

Luego, a través de la Resolución No.45561 de 10 de septiembre de 2008 se aclaró que mediante Resolución No.5699 de 8 de marzo de 1993 se reconoció a Ramiro Arias Zuluaga **una pensión gracia**, reajustada al retiro por Resolución No.15646 de 20 de agosto de 2003. En aquel acto se indicó además que el interesado petitionó el 19 de marzo de 2008 la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de todos los factores salariales certificados a la fecha de adquisición del estatus jurídico de pensionado. Por lo anterior, CAJANAL reliquidó la pensión gracia percibida por el causante con el 75% de lo devengado en los 12 meses anteriores al 9 de octubre de 1990, fecha en la que dijo adquirió el estatus pensional, incluidos todos los factores salariales devengados, con efectividad a partir de dicha fecha, pero con efectos fiscales desde el 19 de marzo de 2005 por prescripción trienal (tuvo en cuenta como factores el sueldo y las primas de navidad, alimentación y habitación).

Ordenó pagar las diferencias que resulten entre lo reconocido inicialmente por pensión gracia y la fecha de inclusión en nómina de la última liquidación que se hace de la prestación, deduciendo lo ya cancelado por este concepto.

Finalmente, por medio de la Resolución No. RDP 011752 de 11 de mayo de 2022 la UGPP reconoció a la señora Gloria Avilán la sustitución de la pensión reconocida al señor Ramiro Arias Zuluaga en la cuantía establecida en la Resolución No. 45561 de 10 de septiembre de 2008, al acreditarse por parte de la accionada los requisitos para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes.

Por lo anterior, considera la entidad que la Resolución No.15646 de 20 de agosto de 2003 fue expedida contraviniendo el ordenamiento legal, toda vez que la prestación en discusión se reconoce al estatus, se reajusta legalmente cada año y se puede devengar simultáneamente con el sueldo del docente, pero la ley no permite que se reliquide con lo devengado después de adquirir el derecho a la pensión gracia, por nuevos tiempos o, al retirarse del servicio, razón por la cual estima debe **i.)** suspenderse el acto acusado, **ii.)** condenarse a la demandada como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes a devolver los dineros recibidos por concepto de la reliquidación de la pensión gracia al retiro definitivo del causante, desde que fue efectiva y hasta que se excluyó de nómina de pensionados y, **iii.)** ordenar a la UGPP continuar pagando la pensión de sobrevivencia a la accionada en la cuantía determinada en la Resolución No.45561 de 10 de septiembre de 2008.

Así entonces, de lo acreditado en el proceso es claro que el acto cuya suspensión provisional se deprecia en esta oportunidad provocó efectos jurídicos desde su expedición y hasta que se notificó la Resolución No. 45561 de 10 de septiembre de 2008, que reliquidó la pensión gracia del hoy fallecido señor Ramiro Arias Zuluaga, teniendo en cuenta el 75% de lo devengado por él en el año anterior a que adquirió el estatus para ser beneficiario de la pensión gracia, con inclusión de todos los factores percibidos en ese lapso.

Con base en esto, observa la Sala que la Resolución demandada tuvo ejecutividad alrededor de 6 años y, en la actualidad la misma **no está produciendo efectos, ya que con el acto administrativo de 2008 la pensión que sirve de base del *sub lite* se reajustó de acuerdo a la normativa que regula materia** y la misma fue sustituida por la UGPP a la demandada de manera puntual “*en la cuantía establecida en la resolución No.45561 de 10 de septiembre de 2008*”, circunstancia que es corroborada al examinar la pretensiones segunda de la acción de lesividad en la que se demanda se ordene **seguir o continuar** pagando a la accionada la pensión gracia que le fue sustituida en la cuantía fijada en la Resolución No.45561 del 10 de septiembre de 2008, lo que indica a la Sala que la demandada viene percibiendo la prestación en la cuantía establecida en el citado acto administrativo, y la entidad pretende que se continúe así.

Por lo anterior, esta Subsección no advierte la urgencia, perentoriedad o necesidad del decreto de la medida cautelar de autos, toda vez que no se comprueba la existencia de un daño ante el transcurso del tiempo, o la no satisfacción del derecho reclamado por el tiempo que demore el devenir del proceso, como quiera que el acto administrativo acusado de nulidad no está produciendo efectos jurídicos en este momento (*periculum in mora*).

De otra parte, no es más grave para el interés público negar el amparo cautelar que concederlo puesto que según se extrae del proceso la diferencia dineraria que se presenta en la reliquidación de la pensión gracia del señor Ramiro Arias Zuluaga (QEPD) al retiro del servicio se superó con la Resolución No. 45561 del 10 de septiembre de 2008 que la reajustó al estatus, razón por la cual se considera que de accederse a las pretensiones la suma a reconocer es por un periodo corto y claramente determinado, perfectamente descontable de la prestación a efectos de un eventual retorno de dineros (*perpensis utilitates*).

Igualmente, no encuentra el Tribunal acreditada sumariamente la existencia de los perjuicios, conforme lo establece el inciso 2 del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre esto, vale señalar que sin perjuicio que eventualmente se encuentre que existió una anomalía al momento de expedir el acto demandado en los términos señalados por la UGPP, cuestión que claramente atañe a la sentencia que en derecho se profiera, no se acreditó en forma alguna y no es posible inferir de oficio, que el pago de la prestación afecte el flujo permanente

de recursos de la entidad y mucho menos que ello repercuta en el pago de las prestaciones de otros afiliados, además que el acto administrativo que genera la presunta afectación fue expedido en el año 2003, pero la demanda de la referencia, conforme al acta de reparto<sup>11</sup>, fue radicada ante la Jurisdicción el 22 de noviembre de 2022, más de diecinueve años después; hechos estos que desdibujan la presencia de un perjuicio inminente que pudiera afectar la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones o al flujo permanente de recursos que este requiere para su funcionamiento.

Adicionalmente, suspender el desembolso vulneraría el principio de confianza legítima a que tiene derecho la parte demandada pues, es claro que se generó una expectativa legítima<sup>12</sup> desde la fecha de la sustitución de la pensión pues fue la UGPP quien en efecto reconoció y pagó la pensión en comento, sin que la accionada tuviera que ver con lo sucedido allá en el año 2003, ya que obtuvo la pensión casi 20 años después como sobreviviente del causante prestacional.

Por lo anterior, al no comprobarse dos de los tres presupuestos concurrentes establecidos por la jurisprudencia como necesarios para que sea posible proceder a decretar la medida cautelar, y al no evidenciarse *prima facie* un perjuicio irremediable, considera la Sala que resulta fundamental como primera medida agotar todas las etapas que corresponden al desarrollo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, garantizando el derecho al debido proceso, defensa y contradicción, para luego adoptar la decisión que en derecho corresponda.

Así pues, en atención a lo expuesto hay lugar a **NEGAR** la suspensión provisional del acto demandado.

En este orden de ideas, debe **confirmarse** el auto dictado el día **20 de enero de 2020**, por el Juzgado 20 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda mediante el cual **NEGÓ** la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por las consideraciones esgrimidas a lo largo de esta decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”;

---

<sup>11</sup> Archivo 2

<sup>12</sup> En este punto, vale citar lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia T-436 de 2012, MP Dra. Adriana María Guillén Arango, con respecto al contenido y alcance de los **principios de buena fe y confianza legítima**:

*“La jurisprudencia constitucional ha entendido el principio de buena fe “como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; **la confianza, entendida como las “expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto”, es un principio jurídico que encuentra fundamento en la buena fe, el respeto del acto propio y el principio de seguridad jurídica.**”* Se destaca y subraya.

**RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** el auto del **20 de enero de 2023**, proferido por el Juzgado 20 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante el cual **NEGÓ** la medida cautelar incoada por **la parte demandante**, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. -** Una vez en firme éste proveído, devuélvase de forma inmediata el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado por la Sala en Sesión de la fecha No.96

Firmado electrónicamente

**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**AMPARO OVIEDO PINTO**

**Magistrada**

Firmado electrónicamente

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**

**Magistrado**

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

JEBR