

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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

**Demandante : Norma Constanza Gómez Méndez**  
**Demandado : Superintendencia de Industria y Comercio**  
**Radicación : 110013335024-2020-00299-01**  
**Medio : Nulidad y restablecimiento del derecho**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (archivo 6 exp. digital) contra el auto proferido el 13 de noviembre de 2020 por el Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. (arch. 6 exp. digital), a través del cual rechazó la demanda por caducidad.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, la señora Norma Constanza Gómez Méndez, a través de apoderado judicial, solicita que se declare la nulidad del Oficio No. 20-204916-0 de 9 de julio de 2020 proferido por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante el cual resolvió negativamente la petición de pago de las prestaciones sociales e indemnizaciones derivadas del desempeño de funciones inherentes al objeto social de dicha Entidad. Así mismo, que se declare la existencia de un contrato realidad entre las partes para el lapso comprendido desde el 19 de noviembre de 2013 hasta el 14 de diciembre de 2018.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se ordene a las demandadas i) el reconocimiento y pago de: vacaciones, primas de servicios,

Correos: SIC notificacionesjud@sic.gov.co  
 gomezmenendez9@gmail.com  
 coberosabogadosjudiciales@outlook.es

prima de vacaciones, bonificación por recreación, prima de navidad, primas de navidad, prima de junio, prima de antigüedad, prima de vacaciones, auxilio de transporte, auxilio de alimentación, horas extras, recargos dominicales y festivos, cesantías, intereses de la cesantías, a favor del actor desde el 19 de noviembre de 2013 hasta el 14 de diciembre de 2018; ii) el pago de las cotizaciones a riesgos profesionales descontados en sus contratos durante el tiempo laborado; iii) el reembolso de los aportes a salud y pensiones realizados durante el periodo laborado y en caso de que no se hayan efectuado dichas cotizaciones se trasladen al respectivo fondo; iv) que se declare que no hay prescripción trienal del derecho.

De otra parte, solicita que la condena sea reajustada conforme al artículo 187 del CPACA y se condene a dar cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.

## **2. La providencia recurrida**

El Juzgado 24 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., en auto del 13 de noviembre de 2020 (arch. 6 exp. digital) rechazó la demanda por caducidad.

Refiere que en relación con el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho cuando se reclaman acreencias laborales con carácter de prestaciones periódicas o unitarias, el Consejo de Estado en su Sección Segunda, manifestó en providencia del 18 de mayo de 2018, expediente 25000-23- 42-300-2014-02814-01, lo siguiente: *“Ciertamente para hacer el conteo del término de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las demandas dirigidas a cuestionar la legalidad de los actos que reconocen o niegan la prima técnica, el juez deberá tener en cuenta la existencia o no del vínculo laboral del funcionario con la entidad demandada; por lo tanto, si el mismo se encuentra vigente, no existirá un término de caducidad para presentar la demanda, conforme a lo previsto en el literal c) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA; por el contrario, si tal relación laboral ha culminado, la misma deberá presentarse dentro los (4) meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, publicación, ejecución o notificación del acto administrativo demandado, de conformidad con lo establecido en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA” (Negrilla del a quo).*

De lo anterior concluye que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho i) puede ser ejercido en cualquier tiempo cuando el vínculo laboral se encuentre vigente, y ii) cuando la controversia verse sobre actos administrativos que niegan acreencias laborales respecto de una relación laboral terminada la demanda debe presentarse dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, tal como lo establece el en el literal d), numeral 2º del artículo 164 del CPACA.

Refiere que en el caso de autos no se solicita el reconocimiento de una prestación periódica, dado que la demanda está dirigida contra una decisión administrativa que negó la existencia de un contrato de trabajo, así como el pago de las acreencias laborales y comprende un conflicto de carácter particular y contenido económico, de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que significa que el medio de control interpuesto está sujeto a caducidad.

Sostiene que para determinar si en el presente medio de control operó o no la caducidad se debe tener en cuenta que la actora Norma Constanza Gómez Méndez fue retirada del servicio a partir de 14 de diciembre de 2018 y solo hasta el 3 de julio de 2020 solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de un contrato realidad para el lapso comprendido desde el 19 de noviembre de 2013 hasta el 14 de diciembre de 2018, y el pago de las acreencias laborales de orden legal y extralegal a que hubiese lugar, petición resuelta de manera negativa mediante el oficio No. 20-204916-0 de 9 de julio de 2020 objeto de demanda.

De otra parte, afirma que la actora no acreditó que haya convocado a la entidad demandada a la conciliación extrajudicial para agotar el requisito de procedibilidad, o que de haberlo efectuado allegara el acta donde se declarara fallida la conciliación prejudicial.

Advierte que como quiera que la desvinculación laboral acaeció para el 14 de diciembre de 2018, la demandante tenía cuatro meses (4) para presentar la reclamación tendiente a obtener la declaratoria del contrato realidad junto con el pago de acreencias laborales, por lo que el término para presentar dicha

solicitud venció el 14 de abril de 2019, sin que la solicitud de conciliación extrajudicial, ni la reclamación administrativa impetrada hubiesen interrumpido este fenómeno por haber sido radicada esta última ante la pasiva el 3 de julio de 2020, es decir, por fuera del término de los cuatro (4) meses. Por tanto, concluye que como la demanda fue presentada el 3 de noviembre de 2020, esto es, lejos del de los 4 meses consagrados en la Ley, resulta claro que operó el fenómeno de caducidad, por lo tanto, procede el rechazo de la demanda, de conformidad con el numeral 1° del artículo 169 del CPACA.

### **3. El recurso de apelación**

Inconforme con lo decidido, la parte demandante interpuso recurso de apelación (arch. 6 exp. digital) solicitando su revocatoria en los siguientes términos:

Explica que dentro del expediente está probado que la demandante celebró contratos de prestación de servicios con la demandada desde el 19 de noviembre de 2013, hasta el 14 de diciembre de 2018; que radicó la solicitud de reconocimiento de contrato realidad el 3 de julio de 2020, esto es, dentro de los 3 años establecidos por los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 toda vez que el último contrato finalizó el 14 de diciembre de 2018, por lo cual tenía plazo para su reclamación hasta el 14 de diciembre de 2021.

Argumenta que el término para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se declare la existencia de una relación laboral se rige por los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

Para sustentar lo anterior, cita la sentencia de unificación del Consejo de Estado proferida el 25 de agosto 2016 Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) que en su criterio, se refiere al termino de 3 años después de la terminación del último contrato para interponer las demandas concernientes a contrato realidad, destacando entre otros, el siguiente aparte: *En lo concerniente al término prescriptivo, advierte la Sala que no cabe duda acerca de su fundamento normativo, es decir, los artículos 41 del Decreto 3135 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que regulan el régimen prestacional de los empleados públicos,*

*según los cuales aquel lapso es de tres (3) años, que se interrumpe por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador, en razón a que lo que se reclama en este tipo de asuntos (contrato realidad) es el reconocimiento de las prestaciones a que se tendría derecho si la Administración no hubiese utilizado la figura del contrato de prestación de servicios para esconder en la practica una verdadera relación laboral. ”.*

Así mismo, de la mencionada sentencia de unificación resalta lo siguiente: ***“Consecuentemente, tampoco es exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables (condición que prevé el numeral 1 del artículo 161 del CPACA para requerir tal tramite<sup>1</sup>), en armonía con el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial. ”.***

Posteriormente, refiere el contenido del numeral 1 artículo 161 del CPACA que establece que cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho. Y destaca del numeral 2 *ibidem* lo siguiente: ***“2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. // Si los autoridades administrativas NO hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral” (Negrilla de la parte actora).***

Señala que no es de recibo la exigencia del a quo del agotamiento del requisito de la conciliación, pues en este caso no se trata de derechos irrenunciables y no conciliables por ser derechos fundamentales de un

---

<sup>1</sup> Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

***1. Cuando los asunto sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.***

***(...)” (se destaca).***

trabajador, reclamados a través de la acción de nulidad y restablecimiento de carácter laboral.

De otra parte, señala que está probado en el expediente que el oficio demandado no concedió recurso alguno por lo que según el numeral 2 del artículo 161 del CPACA no es exigible el requisito de conciliación.

Menciona que la Corte constitucional mediante sentencia C-893 de 2001 declaró inexecutable el artículo 39 de la Ley 640 de 2001 que contemplaba la conciliación laboral como un requisito de procedibilidad en material laboral. Agrega que la Ley 1285 de 2009 en su artículo 13 estableció la excepción al decir: *"(...) que sean conciliables", estos derechos son irrenunciables y por lo tanto no son conciliables"*.

## II. CONSIDERACIONES

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

### 1. Problema jurídico

Visto el recurso de apelación, advierte la Sala que el problema jurídico se contrae a establecer si contrario a lo manifestado por el *a quo*, en el presente caso: i) no se configura la caducidad del medio de control en razón a que la solicitud de reconocimiento de contrato realidad se presentó dentro de los 3 años establecidos en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969; y ii) no es exigible agotar el requisito de la conciliación, por cuanto se debaten derechos irrenunciables derivados de la pretensión de declaratoria de existencia de una relación laboral.

Cabe precisar que si bien el demandante destaca la posibilidad de acudir a la jurisdicción en forma directa, cuando el acto no indica los recursos que proceden en contra de éste, no es del caso realizar análisis sobre tal aspecto, como quiera que en efecto en el oficio acusado no se indicó que procediera recurso alguno; sin embargo, tal aspecto carece de relevancia como quiera

que el a quo no hizo pronunciamiento sobre tal argumento para rechazar la demanda, por lo que éste resulta incongruente.

### **1. De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se discute la existencia de un contrato realidad**

El artículo 164 del CPACA estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es pertinente resaltar el literal d), por estar directamente relacionado con el asunto objeto de la controversia, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*1. En cualquier tiempo, cuando:*

*(...)*

*c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. (...)*

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

*(...)*

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

*(...).” (Negrilla fuera de texto).*

De acuerdo con la norma en cita, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Así mismo, establece dicho precepto que los actos que discuten prestaciones periódicas, pueden ser demandados en cualquier tiempo.

Particularmente, en asuntos referentes a aportes pensionales provenientes de un contrato de realidad, el Consejo de Estado, Sección Segunda en sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016 señaló:

*“En este orden de ideas, las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio*

*de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA)<sup>2</sup>, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.”<sup>3</sup>. (Negrilla fuera de texto).*

Conforme lo expuesto es claro para la Sala que cuando se reclama el derecho irrenunciable a la seguridad social en pensiones en el marco de un contrato realidad, esta pretensión no se encuentra afectada por el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## **2. Del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial**

El artículo 161 del Código en cita señala que entre los requisitos previos para demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra adelantar el trámite conciliatorio, cuando se formulen pretensiones de contenido económico.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 establece que la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad por una sola vez, hasta tanto ocurra una de las situaciones previstas en el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009.

Ahora bien, a partir del estudio de la normatividad que rige la materia, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha establecido que el referido requisito tiene las siguientes excepciones: i) cuando el asunto no sea conciliable, es decir, cuando se discuten derechos ciertos, indiscutibles o irrenunciable, ii)

---

<sup>2</sup> “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

(...)

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

(...)”.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER, 25 de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16. Actor: LUCINDA MARÍA CORDERO CAUSIL. Demandado: MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO (CÓRDOBA)

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia dictada el dieciséis (16) de junio del dos mil dieciséis (2016) Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, radicación número: 73-001-23-33-000-2012-00240-01(3047-14) Actor: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE EN LIQUIDACIÓN, SUCEDIDA POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, demandado: JOSÉ YESID GARCÍA NIETO.



cuando la administración demande un acto que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, iii) de conformidad con el Código General del Proceso cuando quien demande sea una entidad pública.

En la sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, el alto Tribunal fija su postura en torno al agotamiento del requisito de procedibilidad cuando se demanda la existencia de un contrato de realidad luego de pronunciarse frente a la caducidad, en los siguientes términos:

“(…)  
*Consecuentemente, tampoco es exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables (condición que prevé el numeral 1 del artículo 161 del CPACA para requerir tal trámite<sup>31</sup>), en armonía con el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial.”.*

De lo anterior se colige que el derecho pensional derivado de un contrato realidad, al tener un carácter irrenunciable, cierto e indiscutible, no es conciliable y por tanto, no le es exigible el agotamiento del requisito previsto en el artículo 161 del CPACA.

### 3. Caso concreto

En este caso, en la demanda se solicita que se declare la existencia de un contrato realidad entre las partes para el lapso comprendido desde el 19 de noviembre de 2013, hasta el 14 de diciembre de 2018 con el reconocimiento de vacaciones, primas de servicios, prima de vacaciones, bonificación por recreación, prima de navidad, primas de navidad, prima de junio, prima de antigüedad, prima de vacaciones, auxilio de transporte, auxilio de alimentación, horas extras, recargos dominicales y festivos, cesantías, intereses de la cesantías; el pago de las cotizaciones a riesgos profesionales descontados en sus contratos durante el tiempo laborado; así mismo, el **reembolso** de los aportes a salud **y pensiones** y en caso de que no se hayan efectuado dichas cotizaciones se trasladen al respectivo fondo.

Frente a lo anterior, el *a quo* en la providencia impugnada rechazó la demanda por considerar que la parte actora no solicita el reconocimiento de una prestación periódica, dado que la demanda está dirigida contra una decisión administrativa que negó la existencia de un contrato de trabajo, y el pago de las acreencias laborales, por tanto, en su criterio, el medio de control interpuesto está sujeto al término de caducidad de 4 meses los cuales contabiliza desde que *“la actora fue retirada del servicio”* (14 de diciembre de 2018) de manera que como la reclamación administrativa la presentó el 3 de julio de 2020 concluye que operó dicho fenómeno jurídico. Así mismo, señala que no se agotó el requisito de la conciliación extrajudicial.

Observa que el *a quo* desconoció la jurisprudencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado proferida el 25 de agosto de 2016 que establece de una parte, que en casos como este donde se solicita el derecho irrenunciable a la seguridad social en pensiones derivado de un contrato realidad, se aplica la tesis de inoperancia del fenómeno de la caducidad por cuanto se reclaman prestaciones periódicas, que al tenor de lo previsto en el artículo 164, numeral 1, literal c, del CPACA) pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, pues ello puede afectar el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas cuando se demuestre la configuración de una relación de trabajo.

En igual sentido se advierte, que contrario a lo afirmado por el *a quo*, la caducidad no se cuenta desde la terminación del vínculo laboral, sino desde la notificación del acto administrativo que negó el pago de los derechos laborales reclamados con ocasión de la relación laboral que se pretende. Así lo señaló el Consejo de Estado:

*“Al respecto, esta corporación ha explicado que, una vez culmina la vinculación contractual, los interesados deben solicitar el reconocimiento de la relación laboral y los salarios y prestaciones sociales que estimen adeudados. A su vez, conforme al artículo 164 del CPACA,<sup>5</sup> la respuesta de la administración deberá*

---

<sup>5</sup> Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

[...]

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

[...]

*demandarse en nulidad y restablecimiento del derecho, dentro los 4 meses siguientes a su notificación. Todo ello sin perjuicio de la prescripción que pueda haber operado y que debe estudiarse en cada caso concreto.*<sup>6</sup>

*Finalmente, se ha precisado que 'las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad'.*<sup>7,8</sup>  
(negrilla fuera de texto)

Se advierte que la providencia de primera instancia desconoció la sentencia de unificación en comento de 25 de agosto de 2016, en cuanto a la inoperancia del agotamiento del requisito previo de conciliación extrajudicial cuando en asuntos como el presente se reclama un derecho pensional que tiene el **carácter de irrenunciable**, pues se trata de cotizaciones deprecadas en el marco de un contrato realidad que pueden repercutir en la obtención de una pensión, y de un derecho **cierto e indiscutible**, por ende, no conciliable.

Así las cosas, el acto demandado contenido en el Oficio No. 20-204916-0 de 9 de julio de 2020 fue notificado el 10 de julio de 2020; y la demanda se interpuso el 3 de noviembre de 2020 (arch. 2 exp. digital), por lo tanto, no operó la caducidad de la acción pues la demanda fue presentada dentro del término de los cuatro (4) meses previstos en el literal d) numeral 2° del artículo 164 del CPACA.

En suma, la Sala revocará la providencia impugnada, para en su lugar ordenar que se dicte una nueva providencia en la que se estudie sobre la admisión de la demanda, por cuanto, en esta oportunidad la demanda fue presentada dentro del término de caducidad de la acción.

Por lo anterior, la Sala

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

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, sentencia de 25 de agosto de 2016, radicado: 23001 23 33 000 2013 00260 01 (0088-15), actora: Lucinda María Cordero Causil.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", providencia del 4 de julio de 2020, radicado: 41001-23-33-000-2017-00476-01(3916-19) actor: Jacqueline Olaya Martínez y Otros

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido el 13 de noviembre de 2020 por el Juzgado 24 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C. a través del cual rechazó la demanda por caducidad; en su lugar, se **ORDENA** que dicte una nueva providencia en la que estudie sobre la admisión de la demanda.

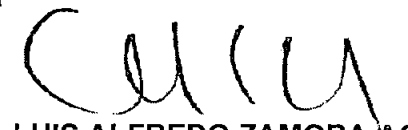
**SEGUNDO:** En firme esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen, dejándose las anotaciones a que haya lugar.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada

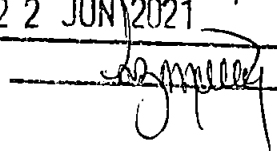
  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado

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



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por Estado  
Nº. 42 22 JUN 2021 JPGC  
Oficial Mayo 



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

Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión  
Pensional y Contribuciones Parafiscales de la  
Protección - UGPP**

**Demandado : Ana Josefa Moreno Rojas**

**Radicación : 250002342000-2017-02491-00**

**Medio : Recurso extraordinario de revisión**

Procede la Sala a resolver sobre el recurso de reposición interpuesto por la parte actora, contra el auto de 2 de mayo de 2018 (f. 39 s.), por medio del cual se niega la medida cautelar, que ingresó al Despacho el 23 de abril del año en curso.

**I. ANTECEDENTES**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a través de apoderada judicial, interpuso el recurso extraordinario de revisión, para obtener la nulidad del fallo proferido el 28 de julio de 2008 por el Juzgado Cuarenta Administrativo del Circuito de Bogotá.

Mediante auto de 6 de diciembre de 2017, se dispuso la admisión del recurso extraordinario, por considerar que el mismo cumplió con los requisitos exigidos en la Ley para su interposición y se presentó oportunamente, esto es, en el término señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU 427 de 2016. A través de auto del 2 de mayo de 2018, se resolvió negar la solicitud de medida cautelar presentada por la Entidad demandante. (f. 39 Cno 2),

Previo a resolver el mencionado recurso, se profirió el auto del 27 de junio de 2018 (f. 304), mediante el cual se determinó la falta de competencia funcional, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado reinante para ese momento, en torno a que el recurso extraordinario de revisión consagrado

en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 es diferente al del CPACA y en tal medida la competencia para pronunciarse de éstos era del Alto Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ordenándose su remisión inmediata a esa Corporación; y se precisó que todo lo actuado conservaba su validez..

Por auto del 4 de marzo de 2020, el H. Consejo de Estado determinó que en este caso la competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión era de los Tribunales Administrativos de Cundinamarca, ordenando su devolución. (f. 319).

El cuaderno de medidas cautelares ingresó al Despacho el 23 de abril del año en curso (f. 50 Con 2), por lo que en cumplimiento de la orden del *ad quem*, se continúa con el trámite del proceso.

#### **1. El auto recurrido (f. 39 s.)**

Mediante auto de 2 de mayo de 2018, se dispuso a negar la solicitud de medida cautelar, al concluirse que conforme a la naturaleza de la acción de revisión, que busca controvertir la legalidad de sentencias ejecutoriadas y del derecho en ellos reconocidos, resulta improcedente el decreto de medidas cautelares, las cuales solo proceden en aquellos procesos donde existe un debate probatorio tendiente a demostrar la declaración de un derecho.

#### **2. El recurso (f. 277 s)**

La apoderada de la Entidad demandante señala que es procedente el decreto de la medida cautelar solicitada en sede de revisión, toda vez que al infirmarse una decisión judicial conforme a la causal invocada y que resulte probada, consecuentemente se debe efectuar la declaratoria del derecho ajustado a los lineamientos.

Indica que la finalidad de la medida cautelar solicitada es garantizar que, al terminarse el proceso, se haya logrado evitar los efectos adversos de las órdenes de pago de las mesadas pensionales en valores injustificados y que exceden lo debido legalmente, con fundamento en la decisión irregular.

Señala que la regulación del trámite contenido en los artículos 248 a 255 del CPACA no previó la solicitud de medida cautelar; sin embargo, debe tenerse en cuenta que de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado al iniciarse el trámite extraordinario de revisión se acude en un proceso nuevo *"el que al ser de carácter declarativo, abre la posibilidad de solicitud de medidas cautelares"* (f. 44)

Para resolver, se

## II. CONSIDERA

### 1. Problema jurídico

El problema jurídico a resolver en este caso radica en determinar si hay lugar a revocar el numeral segundo del auto del 2 de mayo de 2018, por medio del cual se negó, por improcedente, la solicitud de suspensión provisional de la sentencia proferida el 28 de julio de 2008 proferida por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para que, en su lugar, se acceda al decreto de dicha medida cautelar.

Para resolver el problema jurídico planteado es del caso analizar las razones de disenso esbozadas, así:

El recurso de revisión es un mecanismo de impugnación extraordinario que obra como excepción del fenómeno de cosa juzgada, por medio del cual puede desvirtuarse la característica de inmutabilidad que cobija a las sentencias ejecutoriadas. En otras palabras, no se trata de una tercera instancia, sino de un nuevo trámite que está sujeto a un término de caducidad para su interposición y a unas causales previstas en el artículo 250 del CPACA y/o en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en las que se debe enmarcar la sentencia objeto de revisión, para su posterior estudio.

Ahora bien, en cuanto a la procedencia de las medidas cautelares en el trámite del recurso extraordinario mencionado, es necesario hacer énfasis en lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece:

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

*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 del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.*

De acuerdo con la norma transcrita, para el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, solo son procedentes las medidas cautelares en los procesos de naturaleza declarativa (nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa) que se tramiten y se resuelvan en sede de instancia. *Contrario sensu*, en el trámite del recurso extraordinario de revisión no proceden.

Es oportuno señalar, que la parte actora considera que se debe dar aplicación a la sentencia de tutela del 3 de octubre de 2016 proferida por el la Sección Cuarta del Consejo de Estado en el proceso de radicado No. 11001 03 15 000 000 2016 02321 00. La Sala advierte que, en el citado pronunciamiento, la accionante UGPP pretendía dejar sin efectos una sentencia ordinaria, el Alto Tribunal negó la acción, precisando que el actor cuenta otro medio de defensa “recurso extraordinario de revisión” y explicó que:

*“En otras palabras la UGPP considera que la pensionada no cumplía con la aptitud legal para ser beneficiaria de la pensión gracia, cargo que puede ser estudiado en ejercicio del recurso extraordinario de revisión con base en la causal séptima, por lo que la entidad actora tiene otro mecanismo de defensa judicial al cual puede acudir.*

4.4. *Adicional a lo expuesto, la Sala observa que aunque el Capítulo I del Título VI del CPACA que regula el recurso extraordinario de revisión no prevé la posibilidad de solicitar medidas cautelares durante su trámite, el artículo 229 Ibidem consagra su procedencia para todos los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo antes de ser notificada la demanda o en cualquier estado del proceso.*

*En este orden de ideas, comoquiera que, se reitera, este recurso extraordinario se trata de un nuevo proceso en el cual se discute la existencia de un derecho, resulta procedente que la UGPP solicite junto*



*al recurso la medida cautelar que considere necesaria para proteger sus derechos fundamentales”.*

Advierte la Sala que si bien en la sentencia del 3 de octubre de 2016 la Sección Cuarta del Consejo de Estado, indicó que se puede solicitar junto con el recurso de revisión la medida cautelar, esta *obiter dicta*, no tiene poder vinculante pues es meramente complementaria. Obsérvese que la Subsección “A” de la Sección Segunda de esa misma Corporación en providencia del 8 de abril de 2021 al estudiar en una acción de revisión la procedencia de la mencionada medida, señaló que: *“Al solicitarse, como medida provisional, la suspensión de los efectos de la sentencia cuya revisión se deprecia, se estaría desconociendo el principio de seguridad jurídica que cobija un fallo ejecutoriado, debido a que su legalidad solo puede desvirtuarse con la decisión del recurso extraordinario en caso de prosperar la causal invocada; por lo tanto, se concluye que el ejercicio del recurso extraordinario de revisión, por sí solo, no abre la posibilidad de impedir el cumplimiento de la sentencia cuestionada”*<sup>1</sup>.

Concluyó el Alto Tribunal que *“el trámite de las medidas cautelares, en especial la de suspensión provisional de la sentencia objeto de revisión, es totalmente improcedente, por cuanto el aludido mecanismo de impugnación no corresponde a un proceso declarativo”* y en consecuencia señaló *“el despacho no comparte los argumentos esbozados en el recurso de reposición, pues no es dable revocar el numeral 2.º del auto del 2 de mayo de 2019, en atención a que la medida cautelar de suspensión provisional deprecada en el recurso extraordinario de revisión de la referencia es improcedente”*<sup>2</sup>. (Negrilla fuera de texto)

La anterior posición es pacífica en la Sección Segunda del Consejo de Estado que ha sostenido la improcedencia de las medidas cautelares en el recurso extraordinario de revisión, así:

*“Por todo lo expuesto, el despacho concluye que en el trámite del recurso extraordinario especial de revisión no proceden las medidas cautelares tendientes a la suspensión de los efectos de la sentencia objeto del mismo por cuanto:*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sección Segunda Subsección “A” providencia del 8 de abril de 2021 rad. 11001-03-25-000-2018-01167-00(4043-18) Actor: Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social, UGPP

<sup>2</sup> *Ibídem*

- *El recurso extraordinario especial de revisión tiene una pretensión impugnatoria y no declarativa, así mismo no hace parte del proceso ordinario o general, sino que tiene un procedimiento especial.*
- *Las medidas cautelares son taxativas frente a su procedencia en procesos especiales; por tanto, al no estar contempladas para el recurso extraordinario especial de revisión, no se pueden aplicar de manera extensiva.*
- *Tal y como lo interpretó la Corte Constitucional C-247 de 1995, el legislador no permitió que se pueda solicitar la no ejecución del fallo o la suspensión de sus efectos, cuando se inicie el trámite del recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia de pérdida de investidura.*
- *La causal que sirve de sustento para la solicitud de la medida cautelar es la contenida en el artículo 230 del CPACA, que está dirigida a los actos administrativos y a la actuación administrativa, naturaleza jurídica que no tiene el fallo judicial. En efecto, la regulación de las medidas cautelares en el CPACA previstas en los citados artículos, tiene la finalidad de ampliar las facultades del juez para controlar de manera más eficiente y oportuna el actuar de la administración, mas no las actuaciones que ya se surtieron en sede judicial y que pueden ser objeto de revisión posterior, como es el caso de las sentencias ejecutoriadas que puedan ser objeto del recurso extraordinario especial de revisión. La legislación solo lo permite suspensión de los efectos de estas en casos taxativos cuando se trata de sentencias con condenas de carácter económico.*
- *La sentencia sobre la que se pide la suspensión provisional está investida del principio de cosa juzgada, la cual solamente se puede modificar o alterar mediante la decisión definitiva que resuelva el recurso extraordinario especial de revisión, únicamente si se prueban las causales que taxativamente contemplan el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 y el artículo 250 del CPACA. Por tanto, no es posible hacerlo provisionalmente a través de una medida cautelar.*
- *La finalidad de las medidas cautelares es garantizar la efectividad de la sentencia y en el recurso extraordinario especial de revisión existe una sentencia debidamente ejecutoriada, sobre la cual recae la demanda de revisión. Por tanto estas no se acompañan con la naturaleza de este procedimiento.*

***En conclusión:** Se tornan improcedentes medidas cautelares reguladas en los artículos 229 y 230 del CPACA, dentro del recurso extraordinario especial de revisión. Como consecuencia de lo anterior se negará la solicitud realizada... ”<sup>3</sup>.*

Así las cosas, contrario a lo señalado por la apoderada de la Entidad demandada, la suspensión provisional no procede en el recurso extraordinario de revisión. En consecuencia, al no asistir razón al recurrente, la Sala no repondrá el auto del de 2 de mayo de 2018, el cual será confirmado.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 25 de octubre de 2017, con ponencia del Dr. William Hernández Gómez, bajo el número de radicado 11001-03-15-000-2015-00110-00 Recurrente: Libardo Enrique García Guerrero. De igual modo, véanse las providencias del 12 de agosto de 2020, Expediente 11001-03-15-000-2020-02983-00, recurrente: UGPP ; 16 de diciembre de 2020, Expediente 11001-03-15-000-2020-05191-00, recurrente: UGPP

Por lo expuesto, la Sala

**RESUELVE:**

**PRIMERO. NO REPONER** el auto de 2 de mayo de 2018 por lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 del CPACA, por Secretaría **ENVÍESE** correo electrónico a los apoderados de las partes. De igual manera, **COMUNÍQUESE** al correo electrónico del Agente del Ministerio.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*Patricia Salamanca*  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada

*Beatriz Helena Escobar Rojas*  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

*Luis Alfredo Zamora Acosta*  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado

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

  
República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
El auto anterior se notifica a las partes por Estado  
Nº. 42 22 JUN 2021 JPEC  
Oficial Mayo *[Signature]*



Hibrido

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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

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

**REFERENCIAS:**

**Radicación:** 250002342000202000025-00  
**Demandante:** ROSA MARÍA LADINO  
**Demandado:** UGPP  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la señora Rosa María Ladino pretende la nulidad de las resoluciones 42700 del 29 de octubre de 2018 y 001366 del 18 de enero de 2019, actos administrativos por medio de los cuales la UGPP, le negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia.

Revisada la demanda se advierte que reúne los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con lo anterior, para su trámite el Despacho **dispone:**

**PRIMERO: AVOCAR** el conocimiento del presente asunto

**SEGUNDO: ADMITIR** la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la señora **Rosa María Ladino** en contra de la **UGPP**.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al representante legal de la **UGPP** o a quien haga sus veces, de conformidad con lo previsto en los artículos 197, 198 y 199 del CPACA.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al señor agente del Ministerio Público ante este despacho judicial.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**SEXTO:** La Secretaría de la Subsección **enviará** los anexos de la demanda junto con las respectivas notificaciones, de conformidad con el inciso primero del **artículo 8 del Decreto Legislativo 806 de 2020**, efecto para el cual hará uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y de las herramientas autorizadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

**SÉPTIMO: CÓRRASE** traslado de la demanda a los sujetos procesales notificados mediante la presente providencia por el término de treinta (30) días, para los efectos previstos en el artículo 172 del CPACA., término que comenzará a correr de acuerdo con el artículo 612 del Código General del Proceso, norma que modificó del artículo 199 del CPACA.

**OCTAVO:** De conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 171 del CPACA., **señálese** la suma de cincuenta mil pesos (\$50.000) moneda legal, para gastos del proceso,

que deberá ser consignada dentro de los tres (03) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, a la cuenta núm. 3-0820-000755-4 – convenio núm. 14975 del Banco Agrario “CSJ – Gastos de procesos CUN”.

**NOVENO:** De acuerdo con lo consagrado en el párrafo 1º del artículo 175 del CPACA, durante el término de traslado, la entidad demandada deberá allegar el expediente que contiene la actuación adelantada en sede administrativa y que dio origen a los actos acusados.

**DÉCIMO:** De conformidad con el contenido del numeral 5 del artículo 162 y del numeral 4 del artículo 175 del CPACA, es obligación de las partes aportar con la demanda y su contestación, todas las pruebas documentales que tengan en su poder y que quiera hacer valer dentro del proceso.

**UNDÉCIMO:** Reconocer personería adjetiva al abogado Yohan Alberto Reyes Rosas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.176.094 y la tarjeta profesional No. 230.236 del C. S. de la J., como apoderado principal de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 13 del expediente digital – 02 demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

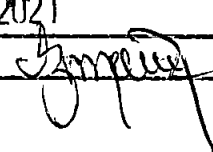
  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
**Magistrado**



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por Estado

Nº. 42 22 JUN 2021 JF6C

Oficial Mayo 



8  
5  
Híbrido

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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

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

**REFERENCIAS:**

**Radicación:** 250002342000201901727-00  
**Demandante:** LUCY YANNETTE PACHÓN DELGADO  
**Demandado:** COLPENSIONES  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la señora Lucy Yannette Pachón Delgado pretende la nulidad de las resoluciones SUB 54043 del 28 de febrero, 160186 del 21 de junio y DPE 8081 del 16 de agosto; todas proferidas en el año 2019. A través de los citados actos administrativos, Colpensiones negó la reliquidación de su pensión de jubilación con base en el Decreto 929 de 1976.

Revisada la demanda se advierte que reúne los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con lo anterior, para su trámite el Despacho **dispone:**

**PRIMERO: AVOCAR** el conocimiento del presente asunto

**SEGUNDO: ADMITIR** la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la señora **Lucy Yannette Pachón Delgado** en contra de **Colpensiones**.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al representante legal de **Colpensiones** a quien haga sus veces, de conformidad con lo previsto en los artículos 197, 198 y 199 del CPACA.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia al señor agente del Ministerio Público ante este despacho judicial.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

**SEXTO:** La Secretaría de la Subsección **enviará** los anexos de la demanda junto con las respectivas notificaciones, de conformidad con el inciso primero del **artículo 8 del Decreto Legislativo 806 de 2020**, efecto para el cual hará uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y de las herramientas autorizadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

**SÉPTIMO: CÓRRASE** traslado de la demanda a los sujetos procesales notificados mediante la presente providencia por el término de treinta (30) días, para los efectos previstos en el artículo 172 del CPACA., término que comenzará a correr de acuerdo con el artículo 612 del Código General del Proceso, norma que modificó del artículo 199 del CPACA.

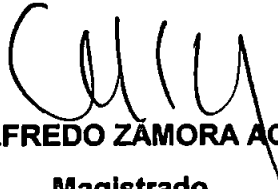
**OCTAVO:** De conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 171 del CPACA., **señálese** la suma de cincuenta mil pesos (\$50.000) moneda legal, para gastos del proceso, que deberá ser consignada dentro de los tres (03) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, a la cuenta núm. 3-0820-000755-4 – convenio núm. 14975 del Banco Agrario “CSJ – Gastos de procesos CUN”.

**NOVENO:** De acuerdo con lo consagrado en el párrafo 1° del artículo 175 del CPACA, durante el término de traslado, la entidad demandada deberá allegar el expediente que contiene la actuación adelantada en sede administrativa y que dio origen a los actos acusados.

**DÉCIMO:** De conformidad con el contenido del numeral 5 del artículo 162 y del numeral 4 del artículo 175 del CPACA, es obligación de las partes aportar con la demanda y su contestación, todas las pruebas documentales que tengan en su poder y que quiera hacer valer dentro del proceso.

**UNDÉCIMO:** Reconocer personería adjetiva al abogado Cristian Felipe Muñoz Ospina, identificado con la cédula de ciudadanía No. 75.096.530 y la tarjeta profesional No. 131.246 del C. S. de la J., como apoderado principal de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 16 del expediente digital – 03 demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

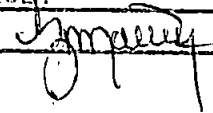
  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
**Magistrado**



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por Estado

Nº. 42 22 JUN 2021 286C

Oficial Mayo 



Hibrido 212

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

**Radicación:** 250002342000201901651-00  
**Demandante:** NANCY LILIANA BELLO QUINTERO  
**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – DIRECCIÓN DE SANIDAD MILITAR.  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Examinada la demanda el Despacho observa que es inadmisible por la siguiente razón:

**Estimación razonada de la cuantía.**

En términos del Consejo de Estado, la estimación razonada de la cuantía tiene como finalidad que "(...) la suma fijada por el demandante no corresponda a un valor arbitrario y/o caprichoso al momento de presentar la demanda, sino que obedezca a una acuciosa operación matemática que refleje la certeza de pretendido en la acción instaurada<sup>1</sup> (...)".

Así las cosas y tal como lo establece la Ley 1437 de 2011, art. 157, la cuantía no fue razonada en debida forma ya que la demandante la fijó a su arbitrio en \$482.933.718. En ese sentido, la parte actora la calcula con base en los emolumentos reclamados durante los últimos ocho años anteriores a la presentación de la demanda.

Sobre el particular, la estimación razonada de la cuantía se calcula sobre los emolumentos reclamados **durante los tres últimos años anteriores a la presentación de la demanda; respecto de las prestaciones periódicas.** Por lo anterior, la parte actora **deberá estimarla de forma razonada; tal y como lo dispone el artículo 157 del CPACA.**

En tales condiciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, artículo 170, el Despacho **inadmitirá** la demanda y le concede a la interesada, el término improrrogable de diez (10) días para que corrija los defectos anotados.

En consecuencia, el Despacho

**RESUELVE**

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** a la parte actora el **término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia** para que subsane los defectos de la demanda; so pena de su rechazo.

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda -; providencia del 4 de febrero de 2016 - Magistrado ponente: William Hernández Gómez - NI (2571-13)

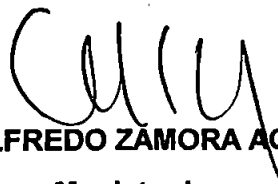


La parte interesada **allegará** el escrito de subsanación a través de los medios digitales autorizados.

**TERCERO: REQUERIR** a la parte accionante para que remita la correspondiente constancia de envío de la demanda y sus anexos al canal electrónico de la entidad demandada, así como la subsanación correspondiente, en los términos expuestos en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020.

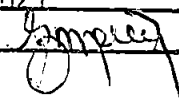
**CUARTO:** Agotado el término concedido, por Secretaría **reingrésese** de inmediato el expediente al Despacho para proveer lo que en derecho corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
**Magistrado**



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

El auto anterior se notifica a las partes por Estado  
Nº. 42 22 JUN 2021 JAGC  
Oficial Mayo 

Hibrido 115



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

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

**REFERENCIAS:**

**Radicación:** 25000234200020191151-00  
**Demandantes:** WILSON BRAVO CÁRDENAS  
**Demandado:** POLICÍA NACIONAL - CASUR  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el señor Wilson Bravo Cárdenas pretende la nulidad del oficio núm. S-2019-001568/ANOPA-GRULI-1.10 del 11 de enero de 2019, acto administrativo por medio del cual, la Policía Nacional le negó el reajuste de su asignación mensual de acuerdo con el IPC entre los años 1992 a 2004.

Luego de examinar el contenido de la demanda, el Despacho encuentra que esta Corporación carece de competencia para conocer, tramitar y decidir la presente controversia por las siguientes razones:

La Ley 1437 de 2011, artículo 156, numeral 3, establece que en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, la competencia se determina por el último lugar donde prestó o debió prestar el servicio el accionante.

Al respecto, el señor Wilson Bravo Cárdenas manifiesta en la demanda, que la última unidad donde laboró fue en el Departamento de Policía Meta - Área de Talento Humano, ubicado en la ciudad de Villavicencio; **hecho que señala el accionante en el acápite de competencia territorial**. En virtud de lo anterior, la competencia del presente asunto recae sobre el Tribunal Administrativo del Meta, ya que el demandante fijó la cuantía del proceso en \$816.296.303, monto que supera los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de presentación de la demanda.

Por lo anterior y de acuerdo con lo establecido en la Ley 1437 de 2011, artículo 168, el Despacho declarará la falta de competencia territorial de esta Corporación y remitirá el asunto en la mayor brevedad posible al Tribunal Administrativo del Meta.

En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de competencia de este Tribunal Administrativo para conocer, tramitar y decidir la presente controversia, por razón del factor territorial; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Subsección, **REMÍTASE** el expediente a la mayor brevedad posible al Tribunal Administrativo del Meta.

TERCERO: DISPÓNGASE lo pertinente para dar cumplimiento a la presente actuación.  
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

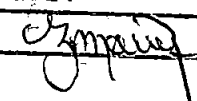
  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
**Magistrado**



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por Estado

Nº. 42 12 2 JUN 2021 JPGC

Oficial Mayo 



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

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

**Referencias:**

**Radicación:** 110013335020201800373-01  
**Demandante:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES  
(COLPENSIONES)  
**Demandado:** ÁLVARO ADOLFO CERVERA TABORDA.  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El apoderado judicial de la **parte demandante** interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia proferida el 31 de octubre de 2019 (f. 101 a 108), mediante la cual el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dispuso negar las pretensiones de la demanda.

De conformidad con el artículo 247 del C.P.A.C.A., y teniendo en cuenta que el recurso de la parte accionante fue interpuesto y sustentado oportunamente, se admitirá por reunir los requisitos legales.

En mérito de lo expuesto se,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por la **parte demandante** en contra de la decisión de primera instancia proferida el 31 de octubre de 2019, por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.-** Teniendo en cuenta las medidas adoptadas por el H. Consejo Superior de la Judicatura a través de los Acuerdos PCSJA20 11517, 11521, 11526, 11532, 11546, 11549, 11556 y 11567 de 2020, en virtud de las cuales la administración de justicia viene ejerciendo sus funciones de forma remota y a través de medios digitales, **NOTIFÍQUESE** por estado a las partes, a las cuales se les remitirá mensaje de datos a la dirección de correo electrónico que suministraron, de conformidad con el artículo 201 del C.P.A.C.A., de lo que se dejará constancia en el expediente.

Se advierte a las partes que de acuerdo con el artículo 212 ibídem, dentro del término de ejecutoria del presente proveído podrán solicitar la práctica de pruebas. Por lo tanto, se precisa que, en auto posterior, se decidirá respecto de los documentos aportados por la parte apelante con el escrito de alzada.

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE** al Agente del Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la entidad, de conformidad con lo establecido en el inciso 3º del artículo 198 ibídem y los artículos 8º y 9º del Decreto Legislativo 806 de 2020.

Radicación: 110013335020201800373-01  
Demandante: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)

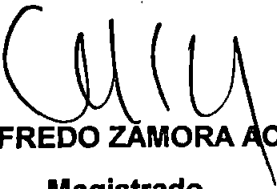
**CUARTO.- ACÉPTASE** la revocatoria al mandato (folio 136 del expediente) al abogado sustituto **Dr. LUIS FELIPE GRANADOS ARIAS**, portador de la tarjeta profesional N°268.988 del C.S.J., quien fungía como apoderado judicial de la accionante COLPENSIONES. De igual manera, la renuncia al poder que en el mismo folio 136, la profesional del derecho, **ELSA MARGARITA ROJAS OSORIO**, portadora de la tarjeta profesional N° 79.630 del C.S.J., apoderada principal de la misma entidad.

**QUINTO.-** En ese mismo orden, se otorga personería adjetiva al abogado **ALEJANDRO BÁEZ ATEHORTÚA**, quien se identifica con cédula de ciudadanía N° 1.019.038.607, y portador de la tarjeta profesional N° 251.830 del C. S de la J, conforme al mandato visible a folio 138 del expediente, como apoderado judicial de la entidad accionada.

**SEXTO.-** Por secretaría de la Subsección **atiéndase** la solicitud de copias presentada por el apoderado judicial de la accionante mediante oficio fechado 29 de abril de 2021 (fl. 149 a 149 a 150); por ello, expídanse a costa del interesado, e infórmesele sobre su entrega para que por el medio más expedito las reciba.

Una vez surtido lo anterior, deberá ingresar el expediente al Despacho para continuar con el trámite pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado

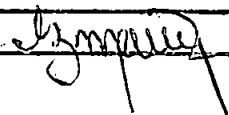


República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por Estado

Nº. 42 22 JUN 2021 JRC

Oficial Mayo





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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

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

### REFERENCIAS:

**Radicación:** 11001-33-42-051-2018-00163-01  
**Demandantes:** JOSÉ LEONEL CASTRO  
**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
**Acción:** EJECUTIVA  
**Controversia:** AUTO SE ABSTIENE DE LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto dentro del término legal por el apoderado de la parte actora, (fl. 70-72) contra el auto fechado el dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciocho (2018) (fl. 67-68), proferido por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en el que se abstuvo de librar mandamiento de pago.

### I. ANTECEDENTES

El ejecutante presentó demanda ejecutiva con la finalidad que se libre mandamiento de pago, por las siguientes obligaciones:

- ✓ Por concepto de las diferencias dejadas de pagar, entre el valor reconocido por la entidad en la Resolución núm. 1432 del 21 de noviembre de 2011, y el valor real que debió cancelar por concepto de reajuste de la pensión de invalidez conforme al índice de precios al consumidor, las cuales se causaron desde el 26 de septiembre de 2004 (fecha de efectos fiscales) y hasta cuando se cumpla integralmente la obligación.
- ✓ Por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia judicial que constituye título ejecutivo, en los términos del artículo 177 del C.C.A.

### 2.- Hechos de la demanda ejecutiva

En síntesis, el fundamento de las pretensiones fue el siguiente:

1.- Manifiesta que a través de sentencia proferida el 28 de junio de 2010, el Juzgado Séptimo (7) Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, ordenó a la Policía Nacional a reajustar la pensión de invalidez del CP @ **José Leonel Castro** conforme al índice de precios del consumidor para los años 1999 a 2004, pero con efectos fiscales a partir del 26 de septiembre de 2004.

2.- La anterior decisión quedó debidamente ejecutoriada el **12 de julio de 2010**.

3.- Indica que la Policía Nacional, a través de la Resolución núm. 1432 del 21 de noviembre de 2011 dio cumplimiento parcial a la sentencia que constituye título ejecutivo pues realizó el reajuste de la pensión de invalidez conforme al IPC para el período comprendido entre 1999 y 2004, pero únicamente pagó las diferencias causadas entre el 26 de septiembre de 2004 y el 31 de diciembre de 2004, en razón a que según lo interpretado por la entidad, el ajuste del año 2005 y los posteriores fueron negados en la sentencia objeto de ejecución.

4.- No obstante, el ejecutante afirma que la entidad no cumplió en debida forma la condena y que en la actualidad subsisten diferencias a su favor, dado que no se realizó en debida forma la liquidación de las diferencias, la indexación y los intereses de mora.

### **3.- Trámite procesal**

Por reparto, el conocimiento del asunto correspondió al Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, despacho judicial que negó la solicitud de librar mandamiento de pago, mediante auto de fecha cuatro (4) de marzo de dos mil dieciséis (2016), en el que consideró que el título ejecutivo no se encontraba debidamente constituido, y adicionalmente, según el criterio del *a-quo*, la acción se encontraba caduca.

Frente al pronunciamiento anterior, el ejecutante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por esta subsección a través de providencia de fecha 4 de agosto de 2017, en la que revocó el auto de fecha cuatro (4) de marzo de dos mil dieciséis (2016), y ordenó estudiar la acción ejecutiva en su totalidad y de cumplir con los presupuestos legales, se ordenara librar mandamiento de pago por lo que considere legal, en virtud del mandato establecido en el artículo 430 del C.G.P. por expresa remisión que realiza el artículo 306 del C.P.A.C.A.

## **II. DECISIÓN OBJETO DE APELACIÓN**

A través de proveído de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciocho (2018), el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá se abstuvo nuevamente de librar mandamiento de pago, conforme a lo siguiente:

Indica que la entidad ejecutada cumplió a cabalidad la sentencia que constituye título ejecutivo, pues de acuerdo con el contenido de tal providencia, no hay lugar a reconocer las diferencias que se hubieran causado con posterioridad al año 2005, luego el pago que realizó la entidad por el interregno comprendido entre el 26 de septiembre de 2004 y el 31 de diciembre de 2004, se encuentra ajustada al título y constituye el pago total de la obligación.

Igualmente, manifiesta que la entidad dio cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 177 del C.C.A., pues realizó el pago de los intereses sobre el capital causado entre el 26 de septiembre de 2004 y el 31 de diciembre de 2004.

De acuerdo con lo expuesto, el *a-quo* concluyó que en el caso que nos ocupa no hay lugar a librar mandamiento de pago, en la medida que la entidad ejecutada dio cumplimiento a lo

ordenado en la sentencia que constituye título ejecutivo, luego acaeció el pago total de la obligación.

### **III. RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE SE ABSTUVO DE LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO**

Frente a la decisión adoptada por el juez de primera instancia, el apoderado del ejecutante interpuso recurso de apelación (fl. 70-72), en el que expuso las siguientes razones:

Indica que la sentencia si bien ordenó el reajuste de la pensión de invalidez del ejecutante para el período comprendido entre 1999 y 2004 conforme al I.P.C., lo cierto es que ese ajuste necesariamente impacta las mesadas futuras desde el año 2005 y en adelante, pues se trata de una prestación de tracto sucesivo.

Manifiesta que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha sido clara al determinar que el ajuste que se realiza del IPC para cualquier anualidad entre el año 1997 y el año 2004 necesariamente incide en la base de la prestación para los años subsiguientes, esto es, a partir del año 2005 y en adelante, luego es deber de la entidad reconocer todas las diferencias que se generen año tras año hasta que se realice el pago total.

Conforme a lo anterior, afirma que el *a-quo* comete un yerro al indicar que no hay lugar a reconocer y pagar las diferencias que se hubieren generado con posterioridad al año 2005, pues el pago debe extenderse hasta que se evidencie el pago total de la obligación, dado que como se ha explicado el ajuste de los años 1999 a 2004, generó diferencias a partir del año 2005 y en adelante, sin que haya lugar a desconocer el derecho que le asiste al ejecutante.

Así las cosas, solicita se revoque el mandamiento de pago en cuanto a su negativa de librar mandamiento de pago, y en su lugar se acceda a tal solicitud.

### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **4.1.- Sobre la competencia y los límites de la segunda instancia**

Prevé el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión que autoriza el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, que el juez de segunda instancia solamente podrá pronunciarse sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Así las cosas, la Sala procederá a estudiar los argumentos planteados por el ejecutante en el recurso de apelación.

#### **4.2.- Respecto del análisis de los presupuestos de la acción**

Como quiera que la controversia gira entorno a la exigibilidad de la obligación, la Sala abordará el tema de los presupuestos de la acción ejecutiva.



En primer lugar, debemos advertir que el título ejecutivo, lo constituye la sentencia de fecha veintiocho (28) de junio de dos mil diez (2010), proferida por el Juzgado Séptimo (7) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fl. 6-15), la cual cuenta con la constancia de ejecutoria (fl. 16) y contiene una obligación:

(i) **clara**, por cuanto están debidamente determinados tanto el sujeto activo (José Leonel Castro), como el sujeto pasivo (Policía Nacional).

Sumado a lo anterior, se encuentra el vínculo jurídico y el objeto de la ejecución, que para este caso es el pago de la sentencia de fecha veintiocho (28) de junio de dos mil diez (2010), proferida por el Juzgado Séptimo (7) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

(ii) **actualmente exigible**, pues la sentencia quedó ejecutoriada el 12 de julio de 2010 (fl. 16) de donde se concluye que su exigibilidad se configuró el 12 de enero de 2012, cuando se cumplió el término de 18 meses contemplado en el artículo 177 del C.C.A., tal y como lo ha interpretado la Sala Mayoritaria.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el término para interponer la acción es de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación y la presente demanda ejecutiva se presentó el 7 de octubre de 2015 (fl. 1), es claro que no operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

No obstante, en relación con lo anterior, es preciso señalar que el magistrado ponente manifiesta su desacuerdo frente al criterio adoptado por la Sala mayoritaria de esta Subsección, como quiera que se desconoce el precedente jurisprudencial del H. Consejo de Estado, en el que analizó la diferencia entre los conceptos de exigibilidad y ejecutabilidad de la acción<sup>1</sup>.

Así las cosas, y con el objetivo de garantizar el principio de seguridad jurídica, el ponente acogerá el criterio mayoritario de la Sala, y en documento anexo a la presente providencia, consignará el correspondiente salvamento de voto, en relación con el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, tal como se ha efectuado por el suscrito en otras oportunidades.

(iii) **expresa**, como quiera que lo que se pretende ejecutar, es objeto de discusión, la Sala entrará a analizar el elemento de expresividad del título ejecutivo en el caso que nos ocupa.

#### **4.3.- Para resolver:**

Para establecer la expresividad del título ejecutivo, se debe analizar de manera integral la sentencia que constituye título ejecutivo (fl. 6-15):

Para el efecto, se observa que las pretensiones del proceso declarativo estaban encaminadas a obtener la nulidad del oficio 02244 del 8 de octubre de 2008, por medio del cual el Jefe de Pensionados de la Secretaría General de la Policía Nacional negó el reajuste de la pensión de invalidez del actor conforme al índice de precios al consumidor para los años 1999 a 2004.

---

<sup>1</sup> Lo anterior por cuanto el título ejecutivo quedó ejecutoriado el 12 de julio de 2010 luego el término de caducidad de la acción ejecutiva finalizó el 12 de julio de 2015, y el ejecutante presentó la acción ejecutiva hasta el 7 de octubre de 2015.

Se advierte que al momento de resolver las pretensiones señaladas en el párrafo que precede, el Juzgado Séptimo (7) Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, concluyó que el señor **José Leonel Castro** tenía derecho al reajuste de su pensión de invalidez conforme al índice de precios al consumidor para los años 1999 a 2004, pero solo en aquellos años en el cual el IPC fuera superior al principio de oscilación, en los siguientes términos:

*"(...) CUARTO.- Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, SE ORDENA, a la Policía Nacional reajustar desde 1999 a 2004 la asignación de retiro (sic) de que es titular el señor JOSÉ LEONEL CASTRO, identificado con cédula de ciudadanía núm. 3.032.238 de Gacheta (Cundinamarca), pero con efectos fiscales a partir del 26 de septiembre de 2004, por prescripción cuatrienal de las diferencias de las mesadas pensionales.*

*QUINTO.- De conformidad con el reajuste ordenado en el numeral anterior, CONDENAR a la POLICÍA NACIONAL a pagar a favor del demandante **las diferencias por el mayor valor que resulte de aplicar el porcentaje correspondiente al IPC del año inmediatamente anterior**, sumas estas que deberán ser indexadas de acuerdo con la fórmula señalada en la parte motiva de esta sentencia.*

*SEXTO.- Se dará cumplimiento a la presente sentencia dentro de los términos establecidos para ello en los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo (...)"*  
*(Negrilla y subraya fuera del texto).*

De otro lado se observa que la entidad ejecutada, con el objeto de dar cumplimiento a la orden contenida en la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo (7) Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, profirió la Resolución núm. 1482 del 21 de noviembre de 2011 (fl. 17-21), en la que reajustó la pensión de invalidez para los años en que el IPC fue superior al principio de oscilación, esto es, para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

Sin embargo, al momento de calcular el monto total de las diferencias, únicamente lo realizó por el período comprendido entre el **26 de septiembre y el 31 de diciembre de 2004**, lo que le dio como resultado un retroactivo total de setecientos ocho mil doscientos pesos con dieciocho centavos (\$708.200,18), y por concepto de intereses causados sobre ese capital, la suma de doscientos catorce mil doscientos setenta pesos con noventa y un centavos (\$214.270,91).

A la anterior conclusión llegó la entidad en la medida que en la sentencia que constituye título ejecutivo se indicó que: *"(...) la pretensión del demandante de reliquidar su pensión de invalidez con base en el IPC por los años posteriores al 2004 en adelante no está llamada a prosperar, en atención a lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, a través del cual se implementó de forma definitiva el principio de oscilación. **No sobre decir que los ajustes a partir del 2005 no se encuentran por debajo del IPC (...)**"*, luego, si bien el reajuste ordenado para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 impacta las mesadas a futuro, inclusive las causadas con posterioridad al año 2005, lo cierto es que la entidad interpretó que únicamente había lugar a cancelar las diferencias causadas entre el 26 de septiembre de 2004 (fecha de efectos fiscales), y el 31 de diciembre de 2004, dado que hasta esa fecha se limitó el ajuste dado por el juez.

No obstante, el ejecutante manifiesta que el ajuste ordenado necesariamente impacta las mesadas futuras desde el año 2005 y en adelante, pues se trata de una prestación de tracto sucesivo, para sustentar su dicho trae a colación jurisprudencia del H. Consejo de Estado en la que se indicó que el ajuste que se realiza del IPC para cualquier anualidad entre el año 1997 y el año 2004 incide en la base de la prestación para los años subsiguientes, esto es, a partir del año 2005 y en adelante, luego es deber de la entidad reconocer todas las diferencias que se generen año tras año hasta que se realice el pago total de la obligación.

Pues bien, analizadas las pruebas aportadas, la Sala considera que en efecto la entidad ejecutada no cumplió con lo ordenado en la sentencia que constituye título ejecutivo como pasa a explicarse:

Nótese que en la condena dictada por el Juez Séptimo (7) Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, no existe una negativa expresa de reajustar las mesadas causadas con posterioridad al año 2005 como consecuencia del reajuste ordenado, por el contrario, se indica que se debe reajustar la mesada aplicado el I.P.C., cuando éste sea más favorable hasta el año 2004.

Adicionalmente, cabe advertir que en el presente proceso ejecutivo las partes no discuten que la reliquidación ordenada produce un impacto en las mesadas posteriores a 2004, toda vez que la consecuencia lógica de su realización, es que las mesadas posteriores se vean incrementadas en lo sucesivo, generando unas diferencias a cancelar a favor del ejecutante.

La Sala encuentra que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha sido reiterativa al señalar que: "(...) *la cuantía de la asignación de retiro depende del valor inicialmente reconocido por ser éste la base y los reajustes pensionales afectan el monto de las mesadas posteriores (...)*"<sup>2</sup>.

Así mismo el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha hecho énfasis en que:

*"(...) En efecto, considera la Sala de Subsección que el reajuste de la asignación de retiro de manera cíclica e ininterrumpida con base en el índice de precios al consumidor, además de afectar la base de liquidación de la mesada, genera una diferencia dineraria, que no se interrumpe en el año 2004, sino que sigue causándose hasta que la entidad accionada haga el reajuste de la asignación de retiro en los términos acá indicados, conforme al IPC, por los años en que el principio de oscilación fue desfavorable, y hasta que el monto de la asignación de retiro llegue a términos de «normalidad» o equilibrio.*

*En resumen, si bien es cierto que se estableció nuevamente el sistema de oscilación como la forma de incrementar las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad al Decreto 4433 del 2004, no se limitará el derecho hasta el año 2004, por cuanto señalarlo así sería congelar la mesada pensional, pues el incremento que sufra la asignación de retiro con base en el IPC en el año 2003 afectará el periodo 2004 y el incremento que sufra la mesada con base en el IPC en el año 2004 afectará el periodo 2005 y así sucesivamente (...)"<sup>3</sup> (Negrilla fuera de texto).*

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso - Administrativo. Sección Segunda Subsección "A". C.P: Gabriel Valbuena Hernández. 2 de marzo de 2017. Radicación: 08001-23-33-000-2013-00622-01 (4705-2014). Actor: Luis Álvaro Mendoza Mazzeo.

<sup>3</sup> *Ibidem*

En el presente caso, se observa que el *a-quo* declaró probada la excepción de pago total de la obligación, por cuanto consideró que el título ejecutivo limitó el pago del reajuste de la asignación de retiro, únicamente para los años 1999 a 2004. No obstante, de la lectura de la parte resolutive de la sentencia no se advierte que se haya negado el reajuste de las mesadas a futuro, luego era deber de la entidad calcular las diferencias que a futuro se generaran en la pensión de invalidez del ejecutante, pues es la interpretación lógica de la manera como debe operar un reajuste pensional y además, se acompasa con la regla jurisprudencial que establece que cuando se ordena el reajuste de la base de esta clase de prestaciones, dicho incremento debe impactar la asignación o pensión a futuro.

Ahora bien, revisada la parte considerativa de la sentencia que constituye título ejecutivo, se advierte que el Juez analizó la pretensión consistente en el reajuste de mesadas pensionales desde 1999 en adelante, y consideró que el demandante tiene derecho a que la Policía Nacional le revise los incrementos de la pensión de invalidez que recibe y proceda al reajuste con el índice de precios al consumidor IPC en los años en que le favorezca este indicador entre el año 1999 y el 2004.

De igual manera, en la providencia ordinaria el Juez afirma que el reajuste pretendido tiene un límite según lo dispuesto por el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, debido a que esa norma volvió a establecer el sistema (oscilación) que existió bajo la vigencia del Decreto 1211 y 1212 de 1990, por eso **el derecho al reajuste con el IPC**, solo se reconoce hasta el 31 de diciembre de 2004, sin embargo, agrega que: ***"(...) No sobre decir que los ajustes a partir del 2005 no se encuentran por debajo del IPC (...)".***

Por lo expuesto, la Sala considera que si bien no existe claridad respecto de la intención del Juez de limitar el reajuste pensional a partir del año 2005, para que la asignación no se incrementara a futuro con los aumentos ordenados, lo cierto es que de las consideraciones efectuadas en el fallo, se puede interpretar que la limitante a que hizo referencia el Juez, recae exclusivamente en el reajuste de la asignación de retiro **con el índice de precios al consumidor** para los años posteriores al 2005, pues a partir de dicha fecha debía aplicarse nuevamente el sistema de oscilación, el cual, en todo caso, no volvió a establecer porcentajes de aumento inferiores al IPC.

No obstante, en ningún caso, la orden de restringir el ajuste con el IPC hasta el año 2004, puede generar la limitación del pago de las diferencias que se pudieron haber generado en favor del ejecutante a partir del año 2005, pues conforme se expuso, el reajuste de las mesadas de los años siguientes constituye una consecuencia lógica del reajuste realizado para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, luego el reconocimiento y pago de estas diferencias resulta ser ajustada a derecho.

En consecuencia, la Sala considera que una interpretación ecuaníme de la decisión del Juez, necesariamente lleva a concluir que a partir del año 2005, el monto de la asignación de retiro se vio impactada por los reajustes de los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, y al generarse diferencias para las anualidades siguientes al año 2004, estas deben ser reconocidas y pagadas al demandante hasta cuando la entidad realice el pago total de la obligación.

Debe advertirse que si bien puede existir duda sobre el pago de las diferencias causadas a partir del año 2005, en tanto el juez no fue específico en ordenar su pago, lo cierto es que tal circunstancia debe resolverse a la luz de la jurisprudencia vigente que establece que cuando se ordena el reajuste de la base de esta clase de prestaciones, dicho incremento debe reflejarse en las mesadas futuras, y por ende debe ordenarse el pago de las diferencias que se llegaran a generar entre uno y otro valor.

En ese orden de ideas, la Sala no comparte el argumento expuesto por el *a-quo* según el cual, existe pago total de la obligación, dado que, según su dicho, la sentencia que constituye título ejecutivo limitó el pago de las diferencias de la pensión de invalidez del ejecutante por el período comprendido entre los años 1999 y 2004, pues como quedó expuesto: (i) el título ejecutivo ordenó el reajuste pensional sin establecer una limitante expresa o una prohibición de reajustar las mesadas a futuro; (ii) la entidad ejecutada no discute la procedencia de reajustar las mesadas con posterioridad al 2005, y; (iii) no se puede desconocer la jurisprudencia pacífica del H. Consejo de Estado que ha indicado que si bien el reajuste de las asignaciones de retiro y pensiones conforme al IPC, únicamente se reconoce para los años 1997 a 2004, lo cierto es que afecta las mesadas que se generen a futuro a partir del año 2005.

Por lo tanto, para la Sala es claro que el pago de la reliquidación de las mesadas pensionales causadas después del año 2005, son consecuencia lógica del reajuste ordenado en la sentencia para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, y por tal razón, constituyen sumas que hacen parte de la totalidad de la condena, que son susceptibles de ser indexadas y causan intereses moratorios, pues tal como se indicó en la sentencia base de ejecución, la entidad debía cumplir el fallo en los términos de los artículos 177 y 178 del C.C.A.

Para finalizar, la Sala precisa que con el objeto de garantizar el principio de doble instancia, no realizará la liquidación de las sumas por las cuales librará mandamiento de pago, pues es obligación del juez de primera instancia efectuar la liquidación a que haya lugar, con el objeto de determinar las sumas adeudadas en favor del ejecutante, y de esta forma librar el mandamiento por lo que considere legal, en virtud de lo señalado en el artículo 430<sup>4</sup> del C.G.P., pero en todo caso, teniendo en cuenta para el efecto el fenómeno jurídico de la prescripción decretado en la sentencia que constituye título ejecutivo.

Por todo lo anterior, encuentra la Sala que la decisión adoptada por el *a-quo* no es atendible, pues conforme a lo expuesto, se tiene que la entidad no dio cumplimiento a la obligación contenida en la sentencia, por lo que lo procedente será revocar la decisión para que en su lugar ordenar al *a-quo* se sirva librar mandamiento de pago por lo que considere legal, en virtud del mandato establecido en el artículo 430 del C.G.P. por expresa remisión que realiza el artículo 306 del C.P.A.C.A.

En virtud de lo expuesto la Sala de Decisión,

<sup>4</sup> "(...) Art. 430.- Mandamiento Ejecutivo. - Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal (...)"

**RESUELVE**

**PRIMERO.- REVÓCASE** el proveído de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciocho (2018), proferido por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que se abstuvo de librar mandamiento de pago respecto de la acción ejecutiva instaurada por el señor **José Leonel Castro** en contra de la **Policía Nacional**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO.- ORDÉNASE** al Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, se sirva librar mandamiento de pago por lo que considere legal, en virtud del mandato establecido en el artículo 430 del C.G.P. por expresa remisión que realiza el artículo 306 del C.P.A.C.A., pero en todo caso, teniendo en cuenta para el efecto el fenómeno jurídico de la prescripción decretado en la sentencia que constituye título ejecutivo

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado  
Salvo voto



**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada



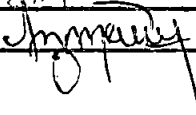
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección F  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por Estado

Nº. 42 22 JUN 2021 JP6C

Oficial Mayo 



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

### SALVAMENTO DE VOTO

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

#### REFERENCIAS:

**Radicación:** 11001-33-42-051-2018-00163-01  
**Demandante:** JOSÉ LEONEL CASTRO  
**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
**Acción:** EJECUTIVA

Con el respeto acostumbrado, procede el suscrito a esbozar las razones que lo llevan a salvar el voto frente a la decisión mayoritaria adoptada por la Sala en providencia de fecha veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021), por medio de la cual decide revocar el proveído de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciocho (2018), proferido por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que se abstuvo de librar mandamiento de pago.

Sea lo primero señalar que el tema que interesa a este salvamento de voto, es aquel consistente en si la acción ejecutiva caduca al cabo de cinco (5) años desde la fecha en la cual queda ejecutoriada la sentencia motivo de recaudo, o bien, cinco (5) años después que se cumplan los dieciocho (18) meses que trata el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Con miras a desatar la controversia, la providencia aprobada por la Sala manifiesta el término de los cinco (5) años debe contarse luego de transcurridos los dieciocho (18) meses mencionados en el artículo 177 del C.C.A.

Así, para el caso que nos ocupa, la Sala Mayoritaria concluyó que como quiera que la sentencia ejecutiva quedó ejecutoriada el **12 de julio de 2010**, su exigibilidad se configuró hasta el **12 de enero de 2012**, esto es, cuando transcurrió el término de dieciocho (18) meses, luego el término de 5 años feneció el **12 de enero de 2017**, y en consideración a que la demanda ejecutiva fue presentada el **7 de octubre de 2015**, no operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Sin embargo, es importante precisar que el suscrito no comparte la decisión adoptada por la Sala Mayoritaria, pues deja de distinguir los conceptos de exigibilidad y ejecutabilidad de la obligación ejecutiva, dado que los sitúa en el mismo plano temporal, con lo que claramente se desconoce el contenido del numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo que dispone:

*"(...) ARTÍCULO 136. Modificado por el art. 23, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 44, Ley 446 de 1998 Caducidad de las acciones.*

*(...) 11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de **cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.** (...)". (Negrilla y Subraya fuera del texto).*

Ha de señalarse que la exigibilidad de la obligación contenida en una sentencia judicial, se predica desde la fecha en que quedó ejecutoriada la providencia, dado que es desde este mismo momento en el cual el acreedor (beneficiario de la sentencia) puede apremiar al deudor (entidad condenada) para que pague la obligación, pues de acuerdo con el contenido del artículo 173 del C. C. A., se tiene que *"(...) una vez en firme la sentencia deberá comunicarse con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento (...)"*, con lo cual se verifica que la ejecución y cumplimiento de la sentencia se realizará desde el momento en que quede en firme la sentencia, esto es desde su ejecutoria.

Esta posición fue asumida por la Subsección B de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, quien en sentencia de fecha 12 de septiembre de 2019 dentro del expediente 25000-23-42-000-2015-01191-01, rectificó la postura que venía asumiendo en procesos anteriores sobre el tema de la caducidad de la acción ejecutiva, y en la que indicó:

*"(...) Para contabilizar el término de caducidad de la acción ejecutiva se debe aplicar lo previsto en el numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que para esta clase de demanda es de cinco años, que empiezan a contarse desde que el derecho se hizo exigible, es decir, a partir del día siguiente en que la sentencia quedó ejecutoriada.*

*Según lo explicado y las circunstancias fácticas del caso sub judice, la Sala puede colegir que ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción ejecutiva, teniendo en cuenta que: (i) Los intereses moratorios perseguidos se generaron luego del pago tardío de la sentencia de 27 de abril de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, providencia que quedó ejecutoriada el 22 de junio del mismo año, la cual se hizo exigible desde ese momento; y (ii) El cómputo de los 5 años comenzó a correr desde el 23 de junio de 2006 hasta el 22 de junio de 2011, término para interponer la acción ejecutiva; ahora bien, como la demanda se presentó el 13 de enero de 2015, se infiere que ha operado el fenómeno de la caducidad se (sic) dicha acción (...)"*.

Tal decisión fue avalada por la Subsección A de la Sección Segunda de la misma corporación, quien al resolver una tutela<sup>1</sup> contra la decisión arriba mencionada, determinó que tal providencia se encontraba conforme a derecho y en consecuencia negó las pretensiones de la acción de tutela.

Por lo tanto, conforme al concepto de exigibilidad, la normativa citada con anterioridad, y el criterio jurisprudencial adoptado por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, es preciso indicar que la fecha que debe tenerse en cuenta para efectos de contar el término de caducidad de la acción, sin duda alguna, es la fecha en que se hizo exigible el derecho, que para el caso que nos ocupa, es el momento en que quedó ejecutoriada la sentencia que hoy constituye título ejecutivo (12 de julio de 2010).

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS - Bogotá, D. C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020) - Referencia: ACCIÓN DE TUTELA - Radicación: 11001-03-15-000-2019-04576-01 - Demandante: Hernando Narváez Muñoz - Demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B y otro.



Debe señalarse que el término de los dieciocho (18) meses obedece al tiempo con el que cuenta la entidad para ajustar su presupuesto y buscar los recursos para hacer frente a la contingencia surgida con la expedición de la sentencia, mas no busca ampliar el término de caducidad de la acción ejecutiva.

En este punto es importante recordar, que no podemos confundir los conceptos de exigibilidad y ejecutabilidad de la obligación, pues no necesariamente la exigibilidad de la obligación implica su ejecutabilidad, ya que la sentencia constituye un verdadero título ejecutivo desde el momento en que queda ejecutoriada, es decir, cumple con los elementos de claridad, expresividad y exigibilidad, propios del título ejecutivo, por lo que a partir de dicho instante, el ejecutante podrá apremiar al deudor (entidad) con el fin de que cumpla la obligación contenida en el título (pago voluntario de la obligación); no obstante lo anterior, y en el eventual caso que la entidad no realice el pago voluntario, la ley ha dotado al acreedor de la herramienta legal adecuada para acudir a la jurisdicción con el fin de solicitar el pago forzado de la obligación, esto es la acción ejecutiva, la cual se predica del elemento de ejecutabilidad, mas no de la exigibilidad.

Así las cosas, es clara la diferencia entre los conceptos de ejecutabilidad y exigibilidad de la obligación y por ende, dado que la exigibilidad se origina desde el momento en que queda ejecutoriada la sentencia judicial y no desde que es ejecutable ante la jurisdicción, en aplicación del numeral 11 del artículo 136 del C. C. A., el término de caducidad debe contarse desde la fecha en la cual quedó ejecutoriada la sentencia motivo de recaudo ejecutivo.

Desde el punto de vista de la justicia material, tampoco sería ecuánime tener en cuenta como fecha de exigibilidad de la obligación, la fecha de ejecutabilidad de la sentencia, pues la misma ley prevé la causación de intereses moratorios desde el momento en que cobre ejecutoria la sentencia, con lo que se demuestra que la obligación es exigible desde la ejecutoria, pues ninguna obligación que no sea clara, expresa y exigible devengaría tales intereses, dado que no cumpliría con los elementos contenidos en el artículo 488 del C.P.C., y se encontraría supeditada a plazo o condición.

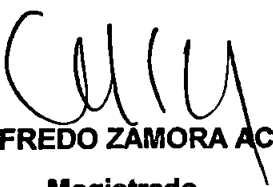
Así las cosas, el suscrito magistrado concluye que los conceptos de exigibilidad y ejecutabilidad de la obligación son excluyentes, y en consideración a que el numeral 11 del artículo 136 del C.C.A., contempla que el término de caducidad debe ser contado desde el momento en que **se hace exigible la obligación**, este debe ser tomado desde el momento en que quedó ejecutoriada la sentencia que constituye el título ejecutivo, fecha en la cual el accionante podía ejercer el cobro de su derecho, apremiando a la entidad demandada para que cancelara lo debido, pues una cosa es la exigibilidad de la obligación y otra muy distinta el cobro forzado de la obligación, ya que la exigibilidad de un título ejecutivo, no necesariamente denota su ejecutabilidad ante un juez, en consideración a que la misma puede solicitarse en sede administrativa ante la entidad, mientras que el cobro forzado de las obligaciones contiene implícita la ejecutabilidad, la cual solo podrá ejercerse 18 meses después ante el juez que conoció de la acción, en consideración a que la misma ley presume que después de este tiempo, la entidad ha debido satisfacer completamente la obligación.

En este orden de ideas, para el suscrito resulta claro que como quiera que la sentencia que sirve de título ejecutivo, quedó debidamente ejecutoriada el **12 de julio de 2010**, la ejecutante contaba con un plazo de 5 años para presentar la acción ejecutiva, esto es, hasta el **12 de julio de 2015**.

No obstante, se observa que la respectiva acción fue interpuesta hasta el **7 de octubre de 2015**, fecha para la cual ya había fenecido el plazo para acudir a la jurisdicción para hacer efectivo el título ejecutivo, y en consecuencia la decisión que se debió adoptar, salvo mejor criterio, era la de declarar probada la excepción de caducidad de la acción ejecutiva.

Con lo expuesto, dejo expresadas las razones de mi salvamento de voto.

Fecha ut supra,

  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
**Magistrado**