



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

**Magistrada Sustanciadora: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas**

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Acción:** Ejecutivo  
**Radicado N°:** 25000-23-42-000-2019-01125-00  
**Demandante:** HILDA INÉS GUALTEROS GARZÓN  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
 PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
 PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Procede la Sala a resolver la solicitud de librar mandamiento ejecutivo en el presente asunto, conforme con lo siguiente:

**I. DEMANDA**

La sra. HILDA INÉS GUALTEROS GARZÓN, por medio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva<sup>1</sup> a fin de que con base en el título ejecutivo contenido en la sentencia del 25 de febrero de 2016, dictada por la Subsección 'F' en descongestión de la Sección Segunda de este Tribunal, confirmada parcialmente, modificada y adicionada por el H. Consejo de Estado mediante sentencia del 4 de mayo de 2017, se libere mandamiento ejecutivo por los siguientes valores:

- \$54.986.000 por concepto de intereses moratorios causados del 26 de mayo al 28 de diciembre de 2017.
- El valor correspondiente por concepto de indexación de la suma anterior.
- Solicita que se condene en costas a la parte ejecutada.

<sup>1</sup> Fls. 1 y ss.

Como fundamento de su solicitud, señala que a través del fallo que se invoca como título ejecutivo se ordenó reconocer a su favor una pensión de gracia en cuantía equivalente al 75% del salario promedio devengado en el año inmediatamente anterior a la fecha de adquisición del estatus pensional (06/07/2007). Se ordenó dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los arts. 176 y 177 del CCA. Así mismo, afirma que el fallo adquirió ejecutoria el 26 de mayo de 2017.

Indica que el 11 de agosto de 2017 solicitó ante la UGPP el cumplimiento de la sentencia judicial, y que la entidad, a través de la Resolución No. RDP 041449 del 1º de noviembre de 2017, dispuso otorgar la pensión reconocida y que el pago de los intereses del art. 177 del CCA estaría a cargo de la entidad y serían liquidados por la Subdirección de Nómina de Pensionados.

Manifiesta que el 28 de diciembre de 2018, según el cupón de pago No. 1968, le fue reconocida la suma de \$286.500.912,22 por concepto de retroactivo pensional e indexación, con un descuento del \$31.634.800 por FOSYGA, para un total de \$254.866.122,22.

Así mismo, indica que de acuerdo con la liquidación expedida el 17 de septiembre de 2018 por la UGPP, el retroactivo pagado por la entidad corresponde a la suma neta de \$252.628.754,10, y no reconoce valores por concepto de intereses.

Indica que aunque no hay discusión frente a que la UGPP debe pagar los intereses moratorios de que trata el art. 177 del CCA, se encuentra que a la fecha estos no se han pagado, por lo que el cumplimiento de la UGPP fue parcial.

Señala que la sentencia objeto de ejecución reúne los requisitos de los arts. 297 del CPACA y 442 del CGP, esto es que contiene una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la UGPP, respecto al pago de los intereses reclamados.

81

## II. CONSIDERACIONES

Se observa que en el *sub lite* se solicita ejecutar una providencia judicial que contiene una obligación clara, expresa y exigible, susceptible de ser reclamada a través de la acción ejecutiva.

Se tiene que el artículo 422 del CGP dispone:

**ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial (...).

Por su parte, el art. 279 del CPACA establece que constituyen títulos ejecutivos exigibles ante esta Jurisdicción mediante la acción ejecutiva los siguientes:

**ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

(...).

En el presente caso se invoca como título ejecutivo la sentencia dictada el 25 de febrero de 2016 por la Sección Segunda – Subsección 'F' de este Tribunal, en el proceso con el No. de radicado 25000-23-25-000-2012-01306-00, en la que se dispuso<sup>2</sup>:

**PRIMERO:** Declarar probada de oficio la excepción de prescripción respecto de las mesadas causadas con anterioridad al 6 de junio de 2010.

**SEGUNDO:** Declarar la nulidad de la Resolución No. 48932 del 22 de septiembre de 2008 proferida por el liquidador de CAJANAL EICE en liquidación, por las razones expuestas.

**TERCERO:** En consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **Condenar al CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL EICE en liquidación, así:**

a) Reconocer la pensión gracia a la señora **HILDA INÉS GUALTEROS GARZÓN identificada con la C.C. No. 39.524.717 de Bogotá**, con el 75% salario promedio devengado entre el 6 de julio de 2006 al 5 de julio de 2007, teniendo en cuenta todos los factores devengados en este periodo, esto es, el sueldo y las doceavas partes de las primas de vacaciones y navidad, efectiva a partir del 6 de julio de 2007 fecha en que adquirió el status pensional.

<sup>2</sup> Fls. 8 y ss.

**b) La CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL EICE en liquidación,** pagará a la demandante la pensión de jubilación a partir del 6 de julio de 2007 fecha en que adquirió el status pensional, en los términos del art. 178 del C.C.A., teniendo en cuenta la siguiente fórmula (...).

(...)

**TERCERO** (sic): La entidad demandada deberá cumplir la presente sentencia en los términos de Ley.

(...).

Mediante sentencia del 4 de mayo de 2017<sup>3</sup> el H. Consejo de Estado confirmó parcialmente el fallo anterior, lo modificó y adicionó en los siguientes términos:

**CONFÍRMASE parcialmente** la sentencia del veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016) proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por la señora **HILDA INÉS GUALTEROS GARZÓN** contra la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE EN LIQUIDACIÓN** hoy **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**.

**MODIFÍCASE** el numeral primero (1º) de la parte resolutive de la providencia en mención, en el sentido de ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, cancelar a la señora Gualteros Garzón la pensión gracia de jubilación, a partir del 6 de junio de 2009, por prescripción trienal, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**ADICIÓNASE** en lo atinente a condenar a la entidad demandada a dar cumplimiento al presente fallo, dentro de los términos previstos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Al respecto, debe señalarse que el fallo que se pretende ejecutar contiene una obligación clara y expresa, pues el crédito reconocido a favor de la ejecutante es manifiesto en la providencia judicial y determinable con los elementos que obran en el caso, especialmente en lo que se refiere al pago de los intereses del art. 177 del CCA.

Así mismo, es claro que la obligación recae a favor del ejecutante y a cargo de la UGPP, como entidad que asumió la obligación de reconocimiento y pago de los derechos pensionales a cargo de la hoy extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007, y 3 y 22 del Decreto 2196 de 2009, aunado a lo resuelto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, entre otras, en las providencias dictadas el 2 de octubre de 2014, No. de radicado 2014-00020, y el 18 de junio de 2019, No. de radicado 2019-

<sup>3</sup> Fs. 22 y ss.

SL

00021, respecto a la obligación de la UGPP de asumir el pago de los intereses moratorios causados por sentencias condenatorias contra la extinta CAJANAL.

Adicionalmente, se observa que la obligación es exigible, pues la sentencia judicial adquirió ejecutoria a partir del 26 de mayo de 2017, de acuerdo con la constancia de ejecutoria que reposa en el expediente<sup>4</sup>; desde el 26 de noviembre de 2018 es ejecutable ante esta Jurisdicción según lo dispuesto en el artículo 177 del CCA, y la demanda se radicó el 26 de julio de 2019<sup>5</sup>.

Ahora bien, se tiene que el artículo 430 del CGP establece:

**ARTÍCULO 430. MANDAMIENTO EJECUTIVO.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, **el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal (...)** [Negrilla y subrayado fuera de texto].

Conforme con lo anterior, teniendo en cuenta que el título ejecutivo alegado cumple con los requisitos formales para ser ejecutable a través del medio judicial ejercido, y de acuerdo con las obligaciones del título ejecutivo que se reclaman, la Sala procederá a librar mandamiento ejecutivo conforme procede con la Ley para el presente caso.

Se precisa que para la liquidación de los intereses moratorios en el presente caso, deben atenderse las siguientes consideraciones:

**a)** En primer lugar debe establecerse el **capital consolidado** a la fecha de ejecutoria del fallo para determinar la base inicial de liquidación de los intereses moratorios a partir de la misma fecha.

El capital consolidado se conforma por el valor de todas las mesadas pensionales o diferencias de mesadas -según sea el caso- causadas desde la fecha de efectividad de la pensión hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, más el valor de la indexación de tales mesadas.

<sup>4</sup> Fl. 21 reverso.

<sup>5</sup> Véase la anotación registrada del proceso en el Sistema de Información de Procesos "Justicia Siglo XXI".

En segundo lugar, debe establecerse el **capital posterior**, que se conforma con el valor de las mesadas o diferencias que se causan con posterioridad a la fecha de ejecutoria de la sentencia.

Cada mesada o diferencia que conforma el capital posterior se va adicionando a la base de liquidación de los intereses moratorios a medida que se van causando. En ese sentido, una mesada pensional o diferencia causada en el mes de octubre de 2017, por ejemplo, no puede incluirse en la base de liquidación de los intereses generados hasta el mes de junio del mismo año, pues tal mesada no se ha causado y, por consiguiente, no se adeuda, condición imperativa para que proceda la generación de intereses de mora sobre la misma.

Se precisa que sobre un valor del capital adeudado (sea consolidado o posterior) no puede por un mismo lapso o periodo calcularse de manera simultánea suma alguna por concepto de indexación e intereses moratorios, pues estos dos conceptos son incompatibles conforme lo ha señalado la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>6</sup>, en el sentido de que los dos cumplen la misma función de compensar la pérdida de poder adquisitivo del ingreso por el hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda.

En ese sentido, el **capital consolidado** se indexa mes a mes hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia judicial, y en adelante genera intereses moratorios hasta la fecha en que dicho capital sea pagado. Para el caso del **capital posterior**, este solamente genera intereses moratorios a medida que se va causando desde la fecha de ejecutoria del fallo, y no es objeto de indexación.

**b)** El Juez debe efectuar los respectivos **descuentos por concepto de aportes a salud** sobre cada una de las mesadas o diferencias que integran los capitales consolidado y posterior. Así, sobre los valores netos del capital se liquidarán los intereses moratorios.

---

<sup>6</sup> Véanse, entre otras, la providencia dictada el 21 de octubre de 2019 por la Sección Tercera – Subsección C del H. Consejo de Estado, No. de radicado 1995-01402. Así mismo, la providencia dictada el 16 de agosto de 2018 por la Sección Segunda de la misma Alta Corporación, No. de radicado 2014-00313.

c) Determinado el capital consolidado y posterior, los intereses moratorios de cada capital (consolidado y posterior) deben liquidarse en cada periodo que proceda con la tasa prevista en el artículo 884 del Código de Comercio, aplicable por remisión y a falta de estipulación específica; teniendo en cuenta además la fórmula prevista en el Decreto 2469 de 2015 para calcular el porcentaje al cual asciende el interés diario.

d) No procede ordenar la indexación del saldo insoluto de intereses con fundamento en lo resuelto por el H. Consejo de Estado, entre otras, en la providencia dictada el 28 de junio de 2018, No. de radicado 2014-03440, en la que se señaló<sup>7</sup>:

Ahora bien, en relación con la indexación que pretende el demandante a tener en cuenta respecto de aquellos intereses moratorios que le fueron reconocidos en el mandamiento de pago y hasta cuando se produzca el pago efectivo, la Sala debe señalar que, que si bien es cierto se trata de dos conceptos diferentes, ya que los intereses moratorios previstos en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, corresponden a una sanción por mora, es decir, por el pago tardío de la prestación que se ha debido cancelar oportunamente en los términos legalmente dispuestos, la indexación es la simple actualización de la moneda para contrarrestar la devaluación de la misma por el transcurso del tiempo, dada la generalizada condición inflacionaria de la economía nacional.

Sin embargo, no se puede desconocer que tales intereses moratorios se pagan a «la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectúe el pago», lo que equivale a una suma considerablemente superior a la corrección monetaria o indexación, que alcanza para cubrir perfectamente la devaluación de la moneda, esto es, que el valor adeudado se «actualice» y mantenga el mismo poder adquisitivo al momento de su pago. De ahí que se entienda, en términos de justicia y equidad, que aplicado el interés moratorio este comprende el valor por indexación.

En ese orden de ideas, este reconocimiento de indexar los intereses moratorios no es procedente por cuanto dicho rubro ya contiene el componente inflacionario que implica la indexación, de manera que indexar los intereses moratorios como lo pretende el ejecutante sería calcular doblemente los efectos de la inflación. A propósito de este tema, la Corte Suprema de Justicia<sup>8</sup> ha señalado lo siguiente que:

*“(...) cuando los jueces condenan al pago de intereses de esta naturaleza se están remitiendo a una tasa que, también comprende el resarcimiento por la pérdida del poder adquisitivo del dinero, luego tampoco sería justo ni equitativo, esta vez con el deudor, hacer gravitar nuevamente y de manera arbitraria el deterioro del signo monetario, imponiéndole una condena adicional que vendría a hacerlo soportar un doble pago del mismo concepto por la vía de la revaluación de la suma líquida adeudada (...)”.*

<sup>7</sup> Véanse igualmente las providencias dictadas por la misma Corporación aludida el 22 de marzo de 2018, No. de radicado 2017-01978, y el 28 de marzo de 2019, No. de radicado 2017-01173.

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia del 6 de diciembre de 2011 (Referencia de la providencia en cita).

Anotado lo anterior, se observa que la liquidación de los intereses reclamados realizada en la demanda ejecutiva no atiende las reglas mencionadas en precedencia<sup>9</sup>. Por una parte, la accionante estaría tomando el valor total bruto del retroactivo reconocido como base fija para la liquidación de los intereses adeudados, sin discriminar entre capital consolidado y posterior a fin de calcular en cada periodo procedente los intereses realmente causados sobre la base precisa del capital generado en cada periodo. Por otra parte, no se atiende la fórmula del Decreto 2469 de 2015 para determinar a cuánto asciende el porcentaje de interés diario.

Adicionalmente, se reitera que no es procedente indexar la suma adeudada por intereses moratorios; aunado a que la fecha de inicio de causación de intereses es el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia (27/05/2017) y la fecha final de causación de intereses es el 24 de diciembre de 2017, pues de acuerdo con la constancia de pago allegada con la demanda<sup>10</sup>, al día siguiente se consignó a la accionante en su cuenta bancaria el retroactivo neto reconocido.

De esta manera, de acuerdo con la liquidación efectuada por la Contadora de esta Sección del Tribunal, y revisada por la Sala, con base en la liquidación de capital efectuada por la UGPP en virtud de la Resolución de cumplimiento RDP 041449 del 1° de noviembre de 2017<sup>11</sup>, y teniendo en cuenta que sobre el capital, tanto anterior, como posterior, no existe controversia entre las partes, se tiene que la liquidación del crédito en el presente caso debe efectuarse de la siguiente forma, y arroja la siguiente suma por concepto de intereses moratorios adeudados:

---

<sup>9</sup> Fl. 4.

<sup>10</sup> Fl. 40.

<sup>11</sup> Fls. 71 y ss.; 45 y ss.

<b>CAPITAL CONSOLIDADO BRUTO INDEXADO</b> (Ilíquido y reconocido por UGPP)	<b>MESADAS ORDINARIAS</b>	\$245.398.854,11
	<b>MESADAS ADICIONALES</b>	\$20.373.787,35
<b>MESADA PARCIAL MAYO/2017 RECONOCIDA COMO CAPITAL CONSOLIDADO (INDEXADO)</b>		\$2.208.750,28
<b>CAPITAL CONSOLIDADO NETO INDEXADO</b> (causado a 26/05/2017)	<b>MESADAS ORDINARIAS</b>	\$243.190.103,83
	<b>MESADAS ADICIONALES</b>	\$20.373.787,35
	<b>TOTAL (mesadas ordinarias y adicionales)</b>	\$263.563.891,18
<b>DESCUENTOS POR APORTES A SALUD</b>		\$29.182.812,46
<b>CAPITAL TOTAL CONSOLIDADO INDEXADO (BASE INICIAL LIQUIDACIÓN INTERESES)</b>		\$234.381.078,72

<b>INTERESES CAPITAL CONSOLIDADO</b>									
AÑO	MES	DESDE	HASTA	CAPITAL	INTERES CORRIENTES	INTERESES MORATORIOS	TASA DIARIA	DIAS	TOTAL INTERESES MORATORIOS
2017	MAY	27/05/17	31/05/17	\$234.381.078,72	22,33%	33,50%	0,079180%	5	\$927.918,53
	JUN	01/06/17	30/06/17	\$234.381.078,72	22,33%	33,50%	0,079180%	30	\$5.567.511,19
	JUL	01/07/17	31/07/17	\$234.381.078,72	21,98%	32,97%	0,078100%	31	\$5.674.592,58
	AUG	01/08/17	31/08/17	\$234.381.078,72	21,98%	32,97%	0,078100%	31	\$5.674.592,58
	SEP	01/09/17	30/09/17	\$234.381.078,72	21,48%	32,22%	0,076549%	30	\$5.382.492,16
	OCT	01/10/17	31/10/17	\$234.381.078,72	21,15%	31,73%	0,075521%	31	\$5.487.187,38
	NOV	01/11/17	30/11/17	\$234.381.078,72	20,96%	31,44%	0,074927%	30	\$5.268.424,81
	DIC	01/12/17	24/12/17	\$234.381.078,72	20,77%	31,16%	0,074332%	24	\$4.181.262,31
<b>TOTAL INTERESES CAPITAL CONSOLIDADO</b>									<b>\$38.163.981,54</b>

<b>VALOR MESADA 2017 PARA CALCULAR CAPITAL POSTERIOR</b>		
MESADA PENSIONAL BRUTA	DESCUENTO SALUD	MESADA PENSIONAL NETA
\$2.548.558,01	\$305.826,96	\$2.242.731,05

<b>INTERESES CAPITAL POSTERIOR</b>									
AÑO	MES	DESDE	HASTA	CAPITAL	INTERES CORRIENTES	INTERESES MORATORIOS	TASA DIARIA	DIAS	TOTAL INTERESES MORATORIOS
2017	MAY	27/05/17	31/05/17	\$0,00	22,33%	33,50%	0,079180%	5	\$0,00
	JUN	01/06/17	30/06/17	\$2.242.731,05	22,33%	33,50%	0,079180%	30	\$53.274,05
	JUL	01/07/17	31/07/17	\$4.485.462,10	21,98%	32,97%	0,078100%	31	\$108.597,38
	AUG	01/08/17	31/08/17	\$6.728.193,15	21,98%	32,97%	0,078100%	31	\$162.896,06
	SEP	01/09/17	30/09/17	\$8.970.924,20	21,48%	32,22%	0,076549%	30	\$206.014,62
	OCT	01/10/17	31/10/17	\$11.213.655,24	21,15%	31,73%	0,075521%	31	\$262.527,28
	NOV	01/11/17	30/11/17	\$13.456.386,29	20,96%	31,44%	0,074927%	30	\$302.473,05
	DIC	01/12/17	24/12/17	\$18.247.675,35	20,77%	31,16%	0,074332%	24	\$325.531,04
<b>TOTAL INTERESES CAPITAL POSTERIOR</b>									<b>\$1.421.313,49</b>

<b>INTERESES CAPITAL CONSOLIDADO</b>	<b>\$38.163.981,54</b>
<b>INTERESES CAPITAL POSTERIOR</b>	<b>\$1.421.313,49</b>
<b>TOTAL INTERESES ADEUDADOS</b>	<b>\$39.585.295,03</b>

Se anota que en el presente caso no operó la suspensión en la causación de intereses de que trata el artículo 177 del CCA, pues de la fecha de ejecutoria del fallo (26/07/2017) a la fecha de presentación de la solicitud de cumplimiento (11/08/2017<sup>12</sup>) no transcurrieron 6 meses.

De acuerdo con lo anterior, a la parte actora se le adeuda por concepto de intereses moratorios del artículo 177 del CCA, causados del 27 de mayo de 2017 (día siguiente a la fecha de ejecutoria) al 24 de diciembre del mismo año (día anterior a la fecha de pago del capital), la suma de **\$39.585.295,03**, de acuerdo con el cual procede librar mandamiento en el caso conforme a derecho, pero estará sujeta a lo que se llegare a determinar en la sentencia y/o en la etapa de liquidación del crédito, si es del caso.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: LIBRAR** mandamiento ejecutivo a favor de la sra. HILDA INÉS GUALTEROS GARZÓN, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.524.717, con fundamento en lo dispuesto en la sentencia del 25 de febrero de 2016, dictada por la Subsección 'F' en descongestión de la Sección Segunda de este Tribunal, confirmada parcialmente, modificada y adicionada por el H. Consejo de Estado mediante sentencia del 4 de mayo de 2017; así:

- **ORDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP que en el término de 5 días pague a la ejecutante la suma de **\$39.585.295,03**, por concepto de intereses moratorios ordenados en el título ejecutivo invocado en el caso.

<sup>12</sup> Fl. 34 y ss.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente la presente providencia a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, a través de su representante legal, en los términos y de conformidad con lo establecido en el art. 199 del CPACA, modificado por el art. 48 de la Ley 208 de 2021.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** personalmente la presente providencia al MINISTERIO PÚBLICO en los términos y de conformidad con lo establecido en el art. 199 del CPACA, modificado por el art. 48 de la Ley 208 de 2021.

**CUARTO: COMUNÍQUESE** personalmente la presente providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos y de conformidad con lo establecido en el art. 199 del CPACA, modificado por el art. 48 de la Ley 208 de 2021, y para los efectos del art. 610 del CGP.

**QUINTO: RECONÓCESE** personería a la abogada IRMA YOLANDA MARÍN MORALES, identificada con la C.C. No. 41.691.983 y T.P. No. 22.750 del C.S.J., para que actúe como apoderada de la ejecutante en los términos establecidos en el poder conferido (fl. 5)<sup>13</sup>.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada

  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado

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

<sup>13</sup> Se deja constancia que la abogada mencionada, previa verificación en el aplicativo web del Consejo Superior de la Judicatura – Comisión Nacional de Disciplina Judicial, carece de antecedentes disciplinarios.



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

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**ACTUACIÓN:** Concede apelación sentencia  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Radicado No.: 25000-23-42-000-2018-00340-00  
Demandante: BIANOR DUQUE LOAIZA  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Por haber sido presentado y sustentado oportunamente, **SE CONCEDE**, en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada el 13 de agosto de 2021 (fls. 181 a 185), contra la sentencia proferida por esta Corporación el 19 de mayo del mismo año (fls. 142 a 159), en concordancia con lo regulado en el artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Se reconoce personería para actuar como apoderado de la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO al abogado CÉSAR AUGUSTO MÉNDEZ BECERRA en los términos de los documentos anexos que allega junto con su escrito de intervención (Fls.173 V.to. a 186), al haberse verificado la ausencia de antecedentes disciplinarios y la vigencia de su tarjeta profesional. Agréguese al expediente los certificados correspondientes.

Por Secretaría, **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para lo de su competencia, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJÁS**  
Magistrada

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



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

106

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicado No.:** 11001-33-35-010-2018-00414-01  
**Demandante:** JULIO ARCADIO GORDILLO VILLAMIL  
**Demandados:** NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Visto el informe secretarial que antecede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho procederá a admitir el recurso de apelación parcial<sup>1</sup>, interpuesto y sustentado oportunamente por la parte demandante contra la sentencia proferida el 17 de febrero de 2021 por el Juzgado Décimo (10) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.<sup>2</sup>

De igual forma, con fundamento en la norma mencionada, se dispondrá que por Secretaría se notifique la decisión anterior a las partes a través de estado electrónico, y al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la entidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 198, 199 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021) y 201 del CPACA.

Por otra parte, por razones de celeridad y economía procesal, y teniendo en cuenta la agenda de audiencias de la Corporación, se considera pertinente en el presente asunto prescindir de la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento consagrada en el art. 247 del CPACA, motivo por el cual se dispondrá que por Secretaría, a partir del día siguiente a la ejecutoria de lo ordenado en los párrafos precedentes, y solo en el caso de que no se llegare a presentar solicitud de pruebas de segunda instancia, se corra traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que aleguen de conclusión, y que una vez vencido este se surta el traslado al Ministerio Público por el mismo plazo a fin de que presente concepto si a bien lo tiene.

**En consecuencia, se dispone:**

**PRIMERO: ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte demandante contra la sentencia proferida el 17 de febrero de 2021 por el Juzgado Décimo (10) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

**SEGUNDO:** De acuerdo con lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1473 de 2011 (modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021), se hace necesario que todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita, como aquellas que se deriven de esta providencia, se realicen a través de los medios electrónicos.

Por lo anterior, **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior a través de estado electrónico, y al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de la entidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 198, 199, 201 y 205 (estos últimos modificados por los artículos 48, 50 y 52 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente) del CPACA.

**TERCERO:** Realizado lo anterior, y solo en el caso de que no se llegare a presentar solicitud de pruebas de segunda instancia, por Secretaría **CÓRRASE** traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que aleguen de conclusión por escrito, y una vez vencido aquel, **DESE** traslado del expediente al Ministerio Público por el mismo plazo para que presente concepto si a bien lo tiene. El pronunciamiento debe ser allegado al correo electrónico de Subsecretaría de la Subsección F de la Sección Segunda:

rmemorialessec02sftadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

**CONSTANCIA:** La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su



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

Bogotá D.C., once (11) de enero de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No:** 25000-23-42-000-2017-00930-00  
**Demandante:** JOSÉ PABLO DURÁN GÓMEZ  
**Demandado:** NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**Vinculada:** DIANA MARCELA GARCÍA PACHECO

Mediante providencia del 22 de septiembre de 2020, el H. Consejo de Estado declaró su falta de competencia para conocer el presente asunto y lo remitió a este Tribunal para continuar su trámite en primera instancia. De esta manera, se dispondrá obedecer y cumplir lo resuelto por el superior.

Ahora bien, conforme dispone el artículo 175 del CPACA, parágrafo 2º, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, y una vez surtido el traslado previo correspondiente, se procede a resolver las excepciones previas formuladas con las contestaciones de la demanda así:

**1. DIANA MARCELA GARCÍA PACHECO - VINCULADA**

**1.1. CUESTIÓN PREVIA:** Informa que su acto de nombramiento ya fue demandado en el medio de control de nulidad electoral interpuesto por el sr. CARLOS LEONARDO HERNÁNDEZ, No. de radicado 11001-03-28-000-2016-00069-01, que se tramita en la Sección Primera de este Tribunal. Señala que el proceso se encuentra en etapa de contestación de la demanda y que entre los cargos planteados "se encuentra el presentado por el Dr. JOSÉ PABLO DURÁN en la demanda de conocimiento del despacho".

Al respecto, debe señalarse que el proceso al cual hace referencia la parte vinculada corresponde a uno que inicialmente se tramitó como nulidad electoral en la Sección Primera de esta Corporación, en el que se acusan todos los actos administrativos de nombramiento en el cargo de Procurador Judicial II Delegado para la Conciliación Administrativa, con fundamento en la lista de elegibles conformada en la Convocatoria 006 de 2015 del concurso de méritos adelantado por la Procuraduría General de la Nación.

Sin embargo, mediante sentencia de tutela del 24 de mayo de 2018, dictada por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado en la acción con No. de radicado 2017-02732 (AC), se resolvió que no es procedente tramitar la controversia a través del medio de control de nulidad electoral porque los actos cuya nulidad se acusa no fueron expedidos en ejercicio de funciones electorales sino en el ámbito laboral, en ejercicio de la facultad nominadora del Procurador General en el marco de un concurso público, donde *"no existe discrecionalidad ni dubitación frente al derecho del ganador"*. Así, dispuso que al proceso debe dársele el trámite de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, de acuerdo con las pretensiones formuladas.

Con base en lo anterior, la Sección Primera de esta Tribunal remitió el asunto a la Sección Segunda del mismo para continuar su trámite. Posteriormente, mediante providencia del 5 de noviembre de 2019<sup>1</sup>, se resolvió que el proceso debía ser tramitado bajo el medio de control de nulidad simple, por cuanto el accionante no tiene un interés particular que pueda ser objeto de restablecimiento automático del derecho con la eventual anulación de los actos demandados. En ese sentido, el proceso se remitió al H. Consejo de Estado, por demandarse actos administrativos de orden nacional. Actualmente el proceso se encuentra en trámite en dicha alta Corporación bajo el radicado 11001-03-25-000-2020-00560-00.

Así las cosas, se precisa que lo manifestado como cuestión previa por la parte vinculada no constituye un asunto que configure un pleito pendiente u otra situación que impida continuar el trámite del presente proceso, por lo que no se configura excepción previa alguna en este punto.

**1.2. INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA:** Indica que en el presente caso los cargos de nulidad se dirigen a desvirtuar la legalidad de la Resolución 040 de 2015, por lo que debió entonces ejercerse el medio de control de nulidad simple contra ese acto, ante el H. Consejo de Estado, y no pedirse su inaplicación por excepción de inconstitucionalidad o ilegalidad. Aduce que al incluir en la fijación del litigio los cargos de inconstitucionalidad e ilegalidad de la Resolución mencionada, el Tribunal se obligaría a pronunciarse sobre un punto respecto del cual no tiene competencia funcional.

---

<sup>1</sup> Véase el registro de la actuación correspondiente en el Sistema de Información de Procesos "Justicia Siglo XXI", en el radicado 25000-23-42-000-2018-01329-00.

214

Al respecto, el Despacho considera que en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 del CPACA, es procedente solicitar ante esta Jurisdicción la inaplicación por vía de excepción de actos administrativos cuando estos vulneren la Constitución Política y la Ley.

La norma mencionada no establece que la solicitud de inaplicación proceda únicamente frente a algún tipo de acto administrativo, ya sea general o específico, ni que tal inaplicación no proceda cuando los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho puedan ser ejercidos.

Así, el hecho de que contra la Resoluciones 040 de 2015 pueda ejercerse o se encuentre en trámite el medio de control de nulidad simple, no imposibilita que contra dicho acto administrativo pueda pedirse la inaplicación excepcional frente a un determinado caso concreto de nulidad y restablecimiento del derecho, independientemente de los efectos que pueda llegar a tener la decisión de un medio de control de nulidad simple frente a una solicitud de inaplicación, punto de fondo que deberá ser estudiado y resuelto por el Juez correspondiente en el marco de los efectos de la sentencia proferida por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado el 30 de julio de 2021, Rad. 2015-00366-00 (R.I. 0740-2015), que declaró la legalidad condicionada en algunos apartes de la Resolución aludida.

Así, si en el presente caso se hubiera solicitado la nulidad de la Resolución 040 de 2015, sería procedente remitir el asunto ante el H. Consejo de Estado. No obstante, en el *sub lite* se solicita la inaplicación de tal Resolución en un caso concreto, que es una solicitud procedente frente a actos administrativos generales, y una petición diferente a la pretensión de nulidad simple, frente a la cual no se establece condición alguna con relación a la competencia, habida cuenta que el artículo 148 del CPACA dispone que "[l]a decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte", y no implica su nulidad con efectos *erga omnes*.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que no se encuentra configurada la excepción planteada.

### **1.3. FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE CONCILIACIÓN:**

Aduce que de acuerdo con el artículo 161 del CPACA, debía agotarse el requisito de procedibilidad de conciliación no solo frente a la entidad demandada sino también frente a la vinculada, pues se acusa el acto de su nombramiento y

consecuente retiro de la demandante, y se solicita reintegrar a la última en el cargo que venía desempeñando. Señala que aunque en el acta que declara fallida la conciliación se indica que se trató de citar a la vinculada a la diligencia, asevera que el correo al cual se envió la comunicación ("*dianagarcia72@hotmail.com*") era de carácter personal y fue bloqueado en "*febrero de 2017*", aunado a que no se había autorizado expresamente recibir notificaciones personales allí.

Agrega que aunado a que se omitió el envío previo de la solicitud de conciliación, el Procurador Segundo Distrital no esperó los 3 días de que trata los art. 2.2.4.3.1.1.9 y 2.2.4.3.1.1.11 del Decreto 1069 de 2015, para expedir la constancia correspondiente de la diligencia, por lo que se vulneró el debido proceso y se debe entender que no se agotó el requisito.

Al respecto, se tiene que en la constancia emitida por la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá el 2 de marzo de 2017, se indica que la sra. GARCÍA PACHECO fue convocada como tercera interesada. Así mismo, en el acta de la audiencia de conciliación fallida, se señaló que dicha diligencia fue citada mediante auto del 11 de enero de 2017. No se advierte que en el acta de la diligencia o en la constancia expedida por la Procuraduría se haya indicado que la parte convocante omitió el requisito de envío previo de la solicitud a las convocadas, y de hecho es claro que se dio trámite a la solicitud de conciliación extrajudicial.

Se destaca además que en el acta de la audiencia fallida se indicó:

El Procurador Segundo Distrital en atención a la falta de ánimo conciliatorio de la entidad convocada, declara fallida la presente audiencia de conciliación y da por surtido el trámite conciliatorio extrajudicial. Y se deja constancia que a la doctora DIANA MARCELA GARCÍA PACHECO, le fue comunicada la fecha y hora de la presente audiencia, al correo electrónico *dianagarcia72@hotmail.com*, sin haber concurrido a la misma.

Afirma la parte vinculada que el correo al cual se citó a audiencia de conciliación fue bloqueado en febrero de 2017, lo que quiere decir que sí era un correo personal de aquella, que a la fecha de radicación de la solicitud de conciliación y expedición del auto de citación a audiencia se encontraba en uso por la misma. Se presume que dicho correo era el que tenía y aportó la parte convocante para citar a la sra. GARCÍA PACHECO, por lo que en principio su utilización como medio idóneo para convocarla no requería de su autorización.

En cuanto a los 3 días de que trata el art. 2.2.4.3.1.1.9 del Decreto 1069 de 2015, estos son para que la parte convocada que no asistió a la audiencia de

215

conciliación informe las circunstancias de fuerza mayor que le impidieron acudir. Sin embargo, no constituye un término irreductible para expedir la constancia de que trata el art. 2 de la Ley 640 de 2001, pues del Decreto 1716 de 2009 se infiere que ello se efectúa una vez se declara fallida la conciliación.

De acuerdo con lo expuesto, considera el Despacho que en el caso sí se cumplió el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, por lo que no prospera la excepción formulada.

**1.4. CADUCIDAD:** Considera que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho caducó, pues el término de caducidad aplicable en este caso es el previsto para la nulidad del acto electoral (30 días), como es el acusado. Así, indica que como los actos de nombramiento de los Procuradores Judiciales II para asuntos administrativos fueron publicados en la página web de la entidad demandada el 22 de septiembre de 2016, y como hasta el 7 de diciembre de 2016 se radicó solicitud de conciliación extrajudicial, se configuró la excepción planteada.

Al respecto, debe indicarse que bajo las reglas del CPACA vigentes al momento de presentarse la presente demanda y sus contestaciones<sup>2</sup>, se preveía que las excepciones mixtas como la caducidad debían ser resueltas mediante auto en la audiencia inicial. Sin embargo, mediante la Ley 2080 de 2021, que entró en vigencia desde su publicación<sup>3</sup> (con excepción de las modificaciones efectuadas en materia de competencias), la nueva regla es que solo las excepciones previas se resolverán en los términos del CGP antes de la audiencia inicial, o en esta si requieren pruebas para su resolución. En cuanto a las excepciones mixtas, como la caducidad, los artículos 175 y 182A del CPACA, modificado y adicionado por la Ley 2080 de 2021, respectivamente, establecen:

**ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (...).**

**PARÁGRAFO 2º.** Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.

(...)

**ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** Se podrá dictar sentencia anticipada:

<sup>2</sup> La demanda se radicó el 17/03/2017 (fl. 71) y la contestación el 06/07/2020 (fl. 130).

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 86. Régimen de vigencia y transición normativa.** La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

(...)

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

Así las cosas, la caducidad es una excepción mixta que actualmente solo puede ser decidida en sentencia, y a criterio del Juez mediante sentencia anticipada, previo trámite correspondiente, en caso de considerar que se encuentra configurada. En este sentido, en providencia del 16 de septiembre de 2021, Rad. 2019-02462-01, el H. Consejo de Estado indicó:

En este nuevo contexto normativo, en la audiencia inicial, el pronunciamiento del juzgador se restringió a las excepciones previas que requieran la práctica de pruebas. Por tanto, están excluidas del proceso de lo contencioso administrativo decisiones mediante auto sobre excepciones perentorias, y con mayor razón, si se trata de una determinación que declara no probada o impróspera la excepción, puesto que ello sólo contribuye a la dilación injustificada del proceso y la congestión judicial.

Ahora bien, si el funcionario judicial estima que está debidamente probada una excepción perentoria, lo que debe hacer es convocar a las partes para que presenten las alegaciones y dictar la sentencia anticipada de conformidad con las reglas que regulan dicho trámite, lo cual debe terminar en el sentido de declararla probada.

De esta manera, al tratarse de una excepción mixta, en principio esta debe ser analizada y resuelta, ya sea para declararla o negarla, en la oportunidad correspondiente, con el fondo del asunto. En cuanto a la posibilidad de dictar sentencia anticipada en el caso, queda a criterio del Despacho revisar su procedencia, pero en todo caso no es esta etapa la correspondiente para resolver esta excepción.

En todo caso, se resalta que en el presente caso se ejerce el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no el medio de control de nulidad electoral, que es diferente al primero y tiene un término de caducidad distinto también. Así mismo, que al momento de admitir la demanda se revisó la caducidad del medio de control, encontrándose que la demanda fue radicada dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de comunicación del acto administrativo que terminó su vinculación.

## **2. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

La entidad no formuló excepciones previas. Solamente pidió que se declare cualquier excepción que se encuentre configurada en el proceso. Al respecto,

indica el Despacho que no encuentra en esta etapa de la instancia la configuración de alguna excepción previa que impida continuar el trámite del proceso.

De acuerdo con todo lo expuesto en precedencia, el Despacho considera procedente declarar no configuradas las excepciones propuestas por la parte vinculada.

Se anota que el apoderado sustituto de la parte vinculada allegó un escrito en el que solicita que se desvincule a la sra. GARCÍA PACHECO del proceso con fundamento en lo resuelto por el H. Consejo de Estado frente a un caso similar, en el auto del 27 de noviembre de 2020, Rad. 2018-00082. Se tiene que en dicha providencia se señaló:

15. De la lectura a la demanda se obtiene que la señora Irma Rueda Suárez pretende la nulidad del acto administrativo a través del cual fue retirada del cargo como procuradora 285 judicial I penal de Bucaramanga, sin que discuta o controvierta el nombramiento de la ahora recurrente, es decir, no existe reproche alguno respecto de los requisitos, cualidades, competencia, inhabilidad o incompatibilidad del acto de vinculación efectuado en la persona de Genny Liliana Castillo Fandiño, por lo que su ingreso a la entidad accionada no es objeto de debate. En efecto, del concepto de la violación expuesto en la demanda, se establece que los cuestionamientos planteados por la demandante giran alrededor de las políticas para elaborar y calificar las pruebas que se utilizaron en el concurso en virtud del cual fue desvinculada. Así como también, controvierte la competencia del jefe del Ministerio Público al estimar que se extralimitó en el ejercicio de sus funciones en materia de concurso de los procuradores Judiciales I y II, al abrogarse facultades que son propias de la órbita competencial del Congreso de la República, quebrantando con ello la reserva de ley, reproches que no se relacionan con el acto de vinculación de la señora Genny Liliana Castillo Fandiño.

16. Además, del estudio a las pretensiones de restablecimiento e indemnización señaladas en la demanda, se concluye que la actora no pretende la satisfacción de sus intereses mediante alguna decisión judicial que implique dejar sin efectos los derechos de la señora Genny Liliana Castillo Fandiño, los cuales fueron adquiridos en debida forma como resultado del concurso de méritos en el que participó. En ese orden y dado el caso que prosperen las pretensiones de la demanda respecto al reintegro en el cargo de procuradora 285 judicial I penal de Bucaramanga en las mismas condiciones laborales, salariales y prestacionales que detentaba con anterioridad a la expedición del acto administrativo demandado, la orden de reintegro no implicaría el retiro del servicio de la señora Genny Castillo Fandiño, dado que en la demanda no se pone en tela de juicio su nombramiento, razones por las cuales no se hace necesaria su vinculación procesal a la presente causa.

El Despacho considera que independientemente de la decisión adoptada en la providencia citada y para el caso allí estudiado, en el presente caso es procedente vincular a la sra. GARCÍA PACHECO al proceso, en calidad de tercero con interés en las resultas del mismo, en garantía de su derecho al debido proceso. Lo anterior,

porque su acto de nombramiento en propiedad fue el que terminó la vinculación del demandante, quien solicita ser reintegrado al cargo que desempeñaba y ocupa la parte vinculada.

Además, como fundamento de la demanda se censura el concurso de méritos adelantado y que derivó en el nombramiento de la sra. GARCÍA PACHECO, por lo que independientemente de la eventual decisión que se adopte en el caso, y de los efectos que pueda tener frente a los derechos adquiridos de la última, es evidente el interés que ella tiene en las resultas del proceso. Por tal motivo, en atención a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 171 del CPACA, se fundamenta la vinculación de la sra. GARCÍA PACHECO como tercera interesada en el proceso.

En mérito de lo expuesto se,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: OBEDÉZCASE y CÚMPLASE** lo resuelto por el H. Consejo de Estado en providencia del 22 de septiembre de 2020.

**SEGUNDO: DECLARAR** no configuradas las excepciones previas formuladas por la parte vinculada en su contestación.

**TERCERO: NEGAR** la solicitud de desvinculación presentada por el apoderado sustituto de la sra. DIANA MARCELA GARCÍA PACHECO.

**CUARTO: RECONÓCESE** personería a la abogada YALETH SEVIGNE MANYOMA LEUDO, identificada con la C.C. No. 1.130.599.387 y la T.P. No. 190.830 del C.S.J.<sup>4</sup>, para que actúe como apoderada de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, de conformidad con los términos del poder conferido<sup>5</sup>.

**QUINTO: RECONÓCESE** personería al abogado OCTAVIO ALEJANDRO SANTIAGO ARÉVALO CARVAJAL, identificado con la C.C. No. 1.121.869.147 y la T.P. No. 292.783 del C.S.J.<sup>6</sup>, para que actúe como apoderado de la sra. DIANA MARCELA GARCÍA PACHECO, de conformidad con los términos del poder conferido<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Verificado el aplicativo de la página web de la Rama Judicial, se encuentra que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial certifica que la abogada carece de antecedentes disciplinarios.

<sup>5</sup> Fl. 107.

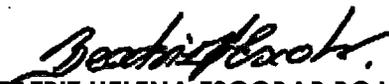
<sup>6</sup> Verificado el aplicativo de la página web de la Rama Judicial, se encuentra que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial certifica que el abogado carece de antecedentes disciplinarios.

<sup>7</sup> Fl. 17 del cuaderno de medidas cautelares.

**SEXTO: ACÉPTASE** la sustitución de poder efectuada por el abogado OCTAVIO ALEJANDRO SANTIAGO ARÉVALO CARVAJAL al abogado IGNACIO GARCÍA RUSSI, identificado con la C.C. No. 6.743.361 y la T.P. No. 46.138 del C.S.J.<sup>8</sup>, para que actúe como apoderado de la sra. DIANA MARCELA GARCÍA PACHECO, de conformidad con los términos del escrito de sustitución<sup>9</sup>.

**SÉPTIMO:** En firme esta providencia, **INGRÉSESE** el proceso al Despacho para proveer lo que corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

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

<sup>8</sup> Verificado el aplicativo de la página web de la Rama Judicial, se encuentra que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial certifica que el abogado carece de antecedentes disciplinarios.  
<sup>9</sup> Fl. 201.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

Bogotá D.C.,

16 DIC. 2021

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

**REFERENCIA:**

**Radicación:** 11-001-33-35-019-2019-00024-01  
**Demandante:** **JAVIER RODRÍGUEZ CHACÓN**  
**Demandado:** CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA – CASUR  
**Acción:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La **parte demandante** interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia del 3 de septiembre de 2019 (fl 56 a 62), proferida por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por la cual se negaron 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 sentencia del 3 de septiembre de 2019 (fl 56 a 62), proferida por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por 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

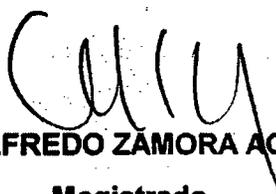
124

precisa que en auto posterior, se decidirá respecto de los documentos aportados por la parte apelante con el escrito de alzada y lo allegado por la entidad accionada.

**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.

**CUARTO:** 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**



*Tribunal Administrativo de Cundinamarca*

*Sección Segunda, Subsección 7*

*Magistrada Ponente: Patricia Salamanca Gallo*

Bogotá, catorce (14) de enero de dos mil veintidós (2022)

**Accionante : Marcela Molina Ruiz**

**Demandado : Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo  
Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**

**Expediente : 250002342000-2019-00750-00**

**Medio : Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Mediante auto proferido en el 17 de noviembre de 2021, se ordenó oficiar a la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, para que allegara la totalidad de los factores salariales devengados por la señora Marcela Molina Ruiz, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.657.666 en el año 2016 indicando sobre cuales factores se realizaron las cotizaciones para Seguridad Social. (fl. 90)

Revisado el expediente se observa que la entidad demandada allegó el oficio S-2021-375029 de fecha 6 de diciembre de 2021. (fls. 95 al 97)

Así las cosas, se dispondrá poner en conocimiento del referido documento a la accionante a fin que en el término de tres (3) días manifieste lo que considere pertinente.

Por lo anterior, el Despacho

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Por Secretaría **PONER EN CONOCIMIENTO** de la parte actora el oficio S-2021-375029 de fecha 6 de diciembre de 2021, obrante en los folios 95 y siguientes del expediente, para que en el término de tres días (3) días manifieste lo que considere pertinente.

**SEGUNDO:** Cumplido lo anterior, vuelva el expediente al Despacho para decidir lo que en derecho corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

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

*CONSTANCIA:* La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada ponente en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

JAN 21 '22 PM 3:59



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección

26 ENE 2022

**TRASLADO A LAS PARTES**

En la fecha principia a correr el traslado ordenado en el auto anterior para la cual pongo los autos en la secretaria a disposición de las partes por el termino legal de 3 días hábiles

Oficial Mayor

*[Handwritten Signature]*

JPGC

95.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Bogotá D.C. 06 de diciembre del 2021

Doctora

**LUZ MERY RODRIGUEZ BELTRAN**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECRETARIA SECCIÓN SEGUNDA –  
SUBSECCIÓN F

rmemorialessec02sftadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C.

Juicio No. : 25000234200020190075000

Demandante : MARCELA MOLINA RUIZ

S-2021-375029

Cedula N° : 51.657.666

Término : DIEZ (10) DÍAS

Magistrado : PATRICIA SALAMANCA GALLO

Demandada : NACIÓN-MINISTERIOS DE EDUCACIÓN NACIONAL

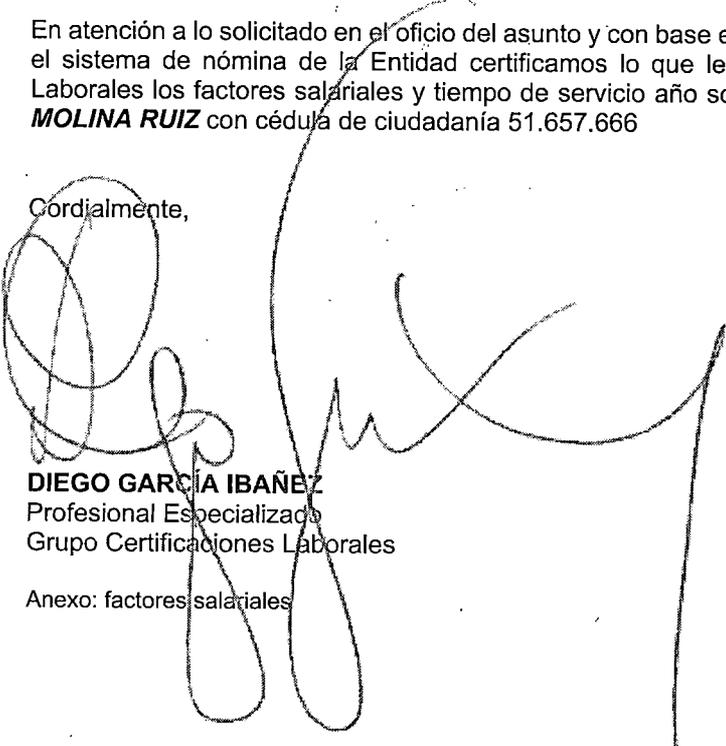
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES

DEL MAGISTERIO.

**RAD.SED E-2021-257490**

En atención a lo solicitado en el oficio del asunto y con base en la información que a la fecha registra el sistema de nómina de la Entidad certificamos lo que le compete al Grupo de Certificaciones Laborales los factores salariales y tiempo de servicio año solicitado 2016 de la señora **MARCELA MOLINA RUIZ** con cédula de ciudadanía 51.657.666

Cordialmente,



**DIEGO GARCÍA IBAÑEZ**  
Profesional Especializado  
Grupo Certificaciones Laborales

Anexo: factores salariales

Elaborado por: Adonays Lobo Castro  
Av. Eldorado No. 66-63  
PBX: 324 10 00 - Fax: 315 34 48  
código postal: 111321  
[www.educacionbogota.edu.co](http://www.educacionbogota.edu.co)  
Info : Línea 195



**BOGOTÁ**



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría

# FORMATO UNICO PARA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL

96  
96

Educación

DATOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION

SECRETARIA EDUCACION DE:

BOGOTÁ, D. C.

NIT ENTIDAD NOMINADORA

899.999.061-9

DEPARTAMENTO:

CUNDINAMARCA

## II DATOS PERSONALES DEL DOCENTE

1 Primer Apellido

MOLINA

Segundo Apellido

RUIZ

Primer Nombre

MARCELA

Segundo Nombre

2 Tipo de Documento

CC

CE

Número Documento

51657666

## III SITUACION LABORAL

### 1 TIPO DE VINCULACION

Nacional

Nacionalizado

Territorial

a. Subtipo

Departamental

Municipal

Distrital

b. Fuente de Recursos

Situado Fiscal

Cofinanciado

Recursos Propios

SGP

2 Cargo Docente

Directivo

¿Cuál?: Coordinador

3 Nivel Prescolar

Primaria

Secundaria

Directivo

4 Activo Sí

No

5 Tipo de Nombramiento

Propiedad

Otro

¿Cual?

6 Nombre del Establecimiento Educativo Actual o el Ultimo si es retirado

IED HELADIA MEJIA

Ciudad o Municipio

BOGOTÁ

Departamento

CUNDINAMARCA

## IV ESCALAFON

1 Grado de Escalafón 3 A

Cargo: Maestría - Coordinador

2 No. A.A.

3 Fecha A.A.

4 Fecha Efectos Fiscales

NOVEDADES		Tipo de A.A.	No de A.A.	Fecha A.A. dd mm aa	Fecha Posesión dd mm aa	DESDE dd mm aa	HASTA dd mm aa	TOTAL	Ent. de Previsión a la cual ha aportado el docente
1	Tipo de Novedad: Nombramiento en Periodo de Prueba Plantel Educativo	Res.	643	22 3 12		18 4 12			FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
	Municipio: BOGOTÁ								
2	Tipo de Novedad: Nombramiento en Propiedad Plantel Educativo	Res.	268	15 2 13		15 2 13			FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
	Municipio: BOGOTÁ								

EFFECTOS FISCALES A PARTIR DE 18/04/2012

*[Handwritten Signature]*

FIRMA DEL FUNCIONARIO QUIEN CERTIFICA

## VI DATOS DE QUIEN CERTIFICA

Nombre Completo

DIEGO GARCIA IBAÑEZ

2 Tipo de Documento

CC

CE

Número Documento

19364546

Cargo

Profesional Especializado

Día Lunes, 6 de Diciembre de 2021

FECHA

A.L.C

A.L.C

E-2021-257490

**BOGOTÁ**  
Alcaldía Mayor de Bogotá



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA  
Educación

# FORMATO UNICO PARA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL

## II DATOS PERSONALES DEL DOCENTE

1 Primer Apellido

MOLINA

Segundo Apellido

RUIZ

Primer Nombre

MARCELA

Segundo Nombre

Número Documento 51657666

2 Tipo de Documento

CC

CE

NOVEDADES		Tipo de A.A.	No de A. A.	Fecha A.A. dd mm aa	Fecha Posesión dd mm aa	DESDE dd mm aa	HASTA dd mm aa	TOTAL	Ent. de Previsión a la cual ha aportado el docente
3	Tipo de Novedad Inscripción Escalafón. Plantel Educativo	Res.	9544	9 7 14		9 7 14			
	Municipio	BOGOTA							
4	Tipo de Novedad Reajuste Salarial Plantel Educativo	Res.	888	16 5 17		21 4 17			
	Municipio	BOGOTA							
	DOCENTE COORDINADOR 2A. MAESTRIA								
5	Tipo de Novedad Ascenso de Escalafón Plantel Educativo	Res.	12370	28 12 17		26 12 17			
	Municipio	BOGOTA							
	DOCENTE COORDINADOR 3A. MAESTRIA								

5 Novedades certificadas

## VI DATOS DE QUIEN CERTIFICA

Nombre Completo

DIEGO GARCIA IBAÑEZ

2 Tipo de Documento

CC

CE

Número Documento 119364546

Cargo

Profesional Especializado

Día Lunes, 6 de Diciembre de 2021

FECHA

A.L.C

A.L.C

E-2021-257490

FIRMA DEL FUNCIONARIO QUIEN CERTIFICA

**BOGOTÁ**  
Alcaldía Mayor de Bogotá





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA  
Educación

## FORMATO UNICO PARA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE SALARIOS

94  
97

### I DATOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION

SECRETARIA EDUCACION DE:

BOGOTA, D. C.

DEPARTAMENTO:

CUNDINAMARCA

NIT ENTIDAD NOMINADORA

899.999.061-9

### II DATOS PERSONALES DEL DOCENTE

1 Primer Apellido	MOLINA	Segundo Apellido	RUIZ
Primer Nombre	MARCELA	Segundo Nombre	
2 Tipo de Documento	<input checked="" type="checkbox"/> CC <input type="checkbox"/> CE	Número Documento	51657666

### III SITUACION LABORAL

1 TIPO DE VINCULACION	
Nacional <input type="checkbox"/>	Nacionalizado <input type="checkbox"/>
Territorial <input checked="" type="checkbox"/> a. Subtipo	Departamental <input type="checkbox"/> Municipal <input type="checkbox"/> Distrital <input checked="" type="checkbox"/>
b. Fuente de Recursos	Situado Fiscal <input type="checkbox"/> Cofinanciado <input type="checkbox"/> Recursos Propios <input type="checkbox"/> SGP <input checked="" type="checkbox"/>
2 Cargo	Docente <input type="checkbox"/> Directivo <input checked="" type="checkbox"/> ¿Cuál?: Coordinador
3 Nivel	Prescolar <input type="checkbox"/> Primaria <input type="checkbox"/> Secundaria <input checked="" type="checkbox"/> Directivo <input type="checkbox"/>
4 Activo	Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
5 Tipo de Nombramiento	Propiedad <input checked="" type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/> ¿Cuál?
6 Nombre del Establecimiento Educativo Actual o el Último si es retirado	
IED HELADIA MEJIA	
Ciudad o Municipio	Departamento
BOGOTA	CUNDINAMARCA

### IV ESCALAFON

1 Grado de Escalafón	3 A	Cargo:	Maestría - Coordinador
2 No. A.A.		3 Fecha A.A.	
		4 Fecha Efectos Fiscales	

### V FACTORES SALARIALES MENSUALES

FACTORES SALARIALES	DESDE	HASTA	DESDE	HASTA	DESDE	HASTA
CON EL CARGO DE:	CARGO: Lic./Prof. no Lic. con Esp.	GRADO: 2A	CARGO:	GRADO:	CARGO:	GRADO:
SUELDO ***		\$1.765.732	\$0	\$0	\$0	\$0
SOBRESUELDO ***	20. %	\$353.146	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA DE ALIMENTACION		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA DE HABITACION		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
SUBSIDIO DE TRANSPORTE		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
REAJUSTE		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
AUXILIO DE MOVILIZACION		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA ESPECIAL		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
SOBSUEL.DOBL/TRIPJORDI		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA DE DEDICACION		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA ACADEMICA		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
BONIFICACION PEDAGOGIC		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA DE SERVICIOS	Dias Liq 360	\$1.077.096	\$0	\$0	\$0	\$0
BONIFICACION MENSUAL		\$35.315	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA DE VACACIONES ***		\$1.121.976	\$0	\$0	\$0	\$0
PRIMA DE NAVIDAD		\$2.337.449	\$0	\$0	\$0	\$0

OBSERVACIONES:

### VI DATOS DE QUIEN CERTIFICA

Nombre Completo	DIEGO GARCIA IBAÑEZ
2 Tipo de Documento	<input checked="" type="checkbox"/> CC <input type="checkbox"/> CE
Cargo	Profesional Especializado
Número Documento	19364546

Día Lunes, 6 de Diciembre de 2021

FECHA

FIRMA DEL FUNCIONARIO QUIEN CERTIFICA

A.L.C  
E-2021-257490

A.L.C



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



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

Bogotá D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil veintidós (2022)

**Demandante: Ángela María Robledo Gómez**  
**Demandado : Nación – Congreso de la República – Cámara de Representantes y Nación- Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**  
**Radicación : 250002342000-2021-0005-00**  
**Medio : Nulidad y restablecimiento del derecho**

La Sala observa que se presentó demanda de nulidad restablecimiento del derecho en contra de la Nación- Congreso de la República – Cámara de Representantes para obtener la nulidad de la Resolución MD No. 950 del 11 de junio de 2020 y el acto ficto negativo producto de la petición elevada el 13 de marzo de 2020, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes; y en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos que dejó de percibir desde la fecha que fue retirada del servicio hasta su reintegro efectivo en el cargo de Representante a la Cámara. En forma subsidiaria presenta demanda de reparación directa dirigida en contra de la Nación- Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

El Despacho de la Magistrada ponente admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho sin pronunciarse sobre la pretensión subsidiaria en la que se pide *“se declare a la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en ERROR JUDICIAL al dictar la sentencia del 25 de abril de 2019 dentro del proceso de nulidad electoral”*; razón por la cual el apoderado de la parte actora, solicita *“se disponga lo que corresponda sobre la admisión o rechazo de la demanda subsidiaria de reparación directa incoada contra la Nación- Rama Judicial”* (expediente digital archivo 17)

Correos: *notificacionesjudiciales@camara.gov.co*  
*polaco@forzeivon@gmail.com*  
*deapnotif@deof.ramajudicial.gov.co*  
*procesosjudiciales@procuraduria.gov.co*  
*medeos@censof.ramajudicial.gov.co*  
*aposelyons@gmail.com*

A fin de resolver la solicitud presentada por la parte actora la Sala considera:

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. Hechos.**

Como fundamentos de hecho de la demanda relevantes para la pretensión que se estudia, señala:

La señora Ángela María Robledo Gómez ocupa la curul como Representante a la Cámara para el período 2018-2022 según la Resolución No. 1595 del 19 de julio de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral.

Luego de su posesión como representante a la Cámara, tres ciudadanos presentaron demandas de nulidad electoral contra la Resolución 1595 del 19 de julio de 2018, argumentando doble militancia al no renunciar al partido Alianza Verde doce meses antes de su inscripción como fórmula presidencial del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, por otro partido político.

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia de única instancia del 25 de abril de 2019, declaró la nulidad de la precitada Resolución y canceló la credencial que acreditaba a la señora Ángela María Robledo Gómez como Representante a la Cámara.

En cumplimiento del mencionado fallo, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes expidió la Resolución MD No. 1207 del 4 de junio de 2019, por la cual declaró la falta absoluta de la doctora Ángela María Robledo Gómez como Representante a la Cámara.

Por estos hechos, el 28 de junio de 2019, la demandante interpuso acción de tutela, solicitando dejar sin efectos la decisión del **25 de abril de 2019**. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante sentencia del 12 de diciembre de 2019 negó el amparo invocado. En segunda instancia la Subsección A de la Sección Segunda de la misma Corporación con sentencia del **10 de marzo de 2020**, revocó la sentencia de primera

instancia y en consecuencia: i) dejó sin efectos la providencia dictada el 25 de abril de 2019 por la Sección Quinta del mismo Tribunal, y ii) ordenó que dentro de los 20 días siguientes a la notificación del fallo, se emitiera una sentencia de reemplazo teniendo en cuenta los argumentos expuestos, o en su defecto y de persistir en la posición adoptada, se aplicara al caso concreto la figura de la «jurisprudencia anunciada» en materia electoral.

En cumplimiento del fallo de tutela, la Sección Quinta del Consejo de Estado emitió una nueva sentencia el 2 de abril de 2020 dentro del proceso electoral en el que se resolvió “*primero: negar las pretensiones de la demanda*”. Al desaparecer la sentencia que declaró la nulidad de su elección la demandante fue reintegrada como Representante a la Cámara mediante Resolución MD No. 950 del 11 de junio de 2020.

## 1.2. Pretensiones.

En el caso de autos, las pretensiones relacionadas con la reparación directa son:

*“PRIMERA SUBSIDIARIA: En caso de no acceder a las pretensiones de nulidad y de restablecimiento del derecho, solicito se declare a la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en ERROR JUDICIAL al dictar la sentencia del 25 de abril de 2019 dentro del proceso de nulidad electoral con radicados (...), lo anterior, por cuanto aquella providencia incurrió en un defecto sustantivo y desconoció los derechos fundamentales de la doctora ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ tal como lo determinó la Sección Segunda – Subsección A- del Consejo de Estado mediante sentencia proferida el 10 de marzo de 2020 dentro del proceso de tutela con radicado 11001031500020190307901.*

*SEGUNDA SUBSIDIARIA: Que, de manera subsidiaria se declare responsable a la NACIÓN-RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL de los perjuicios causados por dicho ERROR JUDICIAL a la doctora ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ.*

*TERCERA SUBSIDIARIA: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a la NACIÓN-RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL al pago los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos que la doctora ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ dejó de percibir durante el período que estuvo desvinculada de la Cámara de Representantes como resultado de la sentencia del 25 de abril del 2019, previamente referida.*

*A la fecha, el monto a pagar se estima en QUINIENTOS DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL VEINTIOCHO PESOS M/CTE (\$518.539.028.00) sin perjuicio de lo que se pruebe en el proceso...”*

## II. CONSIDERACIONES.

### 2.1. De la competencia.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso cuarto del numeral 6 del artículo 152 del CPACA., los Tribunales Administrativos son competentes para conocer en primera instancia del medio de control de reparación directa *“inclusive de aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.

Para el año de presentación de la demanda (2021), el límite de la cuantía para determinar la competencia era de \$454.263.000<sup>1</sup>. Acorde con la estimación efectuada en la demanda y teniendo en cuenta que la cuantía se determina por el valor de la pretensión mayor sin tener en cuenta los perjuicios morales, en el presente asunto la cuantía asciende quinientos dieciocho millones quinientos treinta y nueve mil veintiocho pesos m/cte (\$518.539.028.00), de manera que esta Corporación es competente para conocer del mismo.

Cabe precisar además que la Sección Segunda, Subsección F, es competente para asumir el conocimiento de la reparación directa así instaurada en virtud a que el artículo 165 del C.P.A.C.A., se prevé que resulta procedente acumular diferentes clases de pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de **reparación directa**, siempre que sean conexas entre sí. Además precisa la norma que *“ cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad”* (negrilla fuera de texto).

---

<sup>1</sup> El salario mínimo para el año 2020 era de \$908.52600 M/cte

## **2.2. Carencia de objeto por sustracción de materia.**

El Consejo de Estado ha precisado que cuando desaparecen los supuestos, hechos o normas que sustentan un medio de control, el juez no puede pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda. En ese contexto, el administrador de justicia debe declararse inhibido para resolver el asunto, ya que no hay objeto que sustente una sentencia<sup>2</sup>.

Esta teoría se denomina carencia de objeto de la demanda por “*sustracción de materia*”. Este fenómeno jurídico procesal se configura cuando: **(i)** los supuestos de hecho o normas que motivaron al interesado a interponer el medio de control desaparecen; **(ii)** la relación jurídico – sustancial que sustenta el mecanismo judicial cambia o se extingue o **(iii)** cuando los efectos del acto acusado se cumplieron, fueron suspendidos o anulados; por lo que la resolución que acoja la autoridad judicial sería inane y carecería de efectos<sup>3</sup>. Análisis que debe efectuarse con el fin de evitar decisiones inhibitorias o inanes al momento de resolver el fondo del asunto.

## **2.3. Caso Concreto**

Establecido lo anterior, se precisa que en el plenario se encuentra probado lo siguiente:

La demandante Ángela María Robledo Gómez, por haber obtenido la segunda votación más alta en las pasadas elecciones presidenciales como candidata a la Vicepresidencia en la fórmula con el candidato Gustavo Petro, según lo dispuesto en los artículos 112 de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2015 y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, se le concedió curul como Representante a la Cámara.

El 19 de julio de 2018 el Consejo Nacional Electoral expidió la **Resolución 1595**, en la que declaró que la accionante “*tiene el derecho personal a ocupar una*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda - Subsección “B” sentencia del 19 de julio de 2016, radicado 11001-03-25-000-2015-01042-00.

<sup>3</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda, providencia del 21 de septiembre de 2020, magistrado ponente: Luis Alberto Álvarez Parra, Radicado número: 11001-03-24-000-2019-00431-00.

*curul en la Cámara de Representantes del Congreso de la República, durante el período constitucional 2018 – 2022”*. En consecuencia, ordenó la expedición de la correspondiente credencial.

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante **sentencia del 25 de abril del 2019**, declaró la nulidad de la Resolución 1595 del 19 de julio de 2018, al constatar que la actora incurrió en la causal de nulidad electoral de doble militancia.

Contra la anterior decisión la demandante interpuso acción de tutela, la cual fue decidida en primera instancia por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el **12 de diciembre de 2019**, mediante la cual negó el amparo invocado. En segunda instancia la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia del **10 de marzo de 2020**, revocó el fallo de primera, amparó los derechos fundamentales de la demandante y le ordenó Sección Quinta del Consejo de Estado proferir sentencia de reemplazo teniendo en cuenta los argumentos expuestos, o en su defecto y de persistir en la posición adoptada, se aplicara al caso concreto la figura de la “*jurisprudencia anunciada*” en materia electoral.

En cumplimiento del mencionado fallo de tutela, la Sección Quinta del Consejo de Estado profirió sentencia del **20 de abril de 2021**, en la que mantiene su posición de la doble militancia, pero en cumplimiento a la orden de tutela niega la nulidad del acto de elección de Angela María Robledo, razón por la cual fue reintegrada a su curul mediante la Resolución MD No. 950 del 11 de junio de 2020, acto administrativo en el cual no se hizo el reconocimiento de los emolumentos dejados de percibir durante el período que estuvo desvinculada de la Cámara de Representantes.

La Sala se advierte que la parte actora sustenta las pretensiones de reparación directa en el daño antijurídico que señala le causó la sentencia del 25 de abril de 2019, por medio de la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de su elección, en razón a que considera que se incurrió en un error judicial.

Manifiesta que la causal invocada se configura por la errónea interpretación del orden positivo “*artículo 107 de la Carta Política... por cuanto extendió la inhabilidad de doble militancia (art. 107 CP) a una regulación singular, integral o plena del derecho fundamental autónomo de la oposición y, en particular, del derecho personal de la doctora ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ de ocupar una curul en la Cámara de Representantes*”; como lo explicó la Sección Segunda -Subsección A- del Consejo de Estado en la sentencia de tutela del 10 de marzo de 2020.

La Sala advierte que la Corte Constitucional, en sede de revisión de tutela profirió sentencia de unificación el **1 de junio de 2021, publicada el 3 de diciembre de ese mismo año**, por medio de la cual **revocó** el fallo de tutela del 10 de marzo de 2020, **confirmó** la sentencia aprobada el 19 de diciembre de 2019 y “**DEJA EN FIRME la sentencia dictada el 25 de abril de 2019 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de la Resolución 1595 del 19 de julio de 2018**”<sup>4</sup>.

Lo anterior evidencia un hecho relevante a tener en cuenta a efectos de lo discutido en esta providencia, pues la mencionada sentencia conlleva a que se configure la carencia de objeto por sustracción de materia, al cumplirse con uno de los presupuestos de procedencia previsto por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

La Sala advierte que en el presente caso **los supuestos de hecho y normas que motivan el medio de control de reparación directa desapareció**, obsérvese:

La demanda de reparación directa se centra en los daños causados por la sentencia del 25 de abril de 2019 que declaró la nulidad de la elección de la demandante por doble militancia.

El fundamento de la pretensión lo constituye un error judicial por indebida interpretación del “*artículo 107 de la Carta Política*” en los términos indicados en

---

<sup>4</sup> SU906 de 1 de julio de 2021

la sentencia del 10 de marzo de 2020, por medio de la cual el Consejo de Estado dejó sin efectos la sentencia del 25 de abril de 2019.

La providencia citada planteó como problema jurídico la siguiente pregunta: “¿la interpretación del inciso final del artículo 107, superior, consignada en la sentencia de nulidad electoral proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que regula la prohibición de la doble militancia, es aplicable al caso de la ciudadana *Ángela María Robledo*?”; y sostuvo que la sentencia del 25 de abril de 2019, incurrió en defecto sustantivo, “al extender en sentido material, la inhabilidad de doble militancia regulada en el artículo 107, superior, a una regulación constitucional de carácter singular, integral o plena del derecho fundamental autónomo de la oposición y, en particular, del derecho personal de la doctora *ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ* de ocupar una curul en la Cámara de Representantes”

Sentencia que fue revocada por la H. Corte Constitucional mediante fallo del 1 de junio de 2021. Para la Corte no se configuró el defecto de violación directa de la Constitución, en razón a que la interpretación que sostuvo la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad electoral (25 de abril de 2019) en torno la prohibición de doble militancia que consagra el artículo 107 de la Constitución, en el caso de la demandante, se encuentra ajustada, ya que se la misma se debe aplicar a todos los casos, es así como manifestó que “*comparte el análisis realizado por el Consejo de Estado, en el sentido de indicar que esta obligación de renunciar a la curul doce meses antes de la inscripción la prohibición de doble militancia es aplicable a los cargos de presidente y vicepresidente de la República y, por tanto, su incumplimiento puede afectar el derecho reconocido*”.

De igual forma, dejó en claro en torno al “defecto sustantivo por interpretación extensiva de una causal de inhabilidad” que:

*“... no es cierto que la prohibición de doble militancia no pueda aplicarse a cargos como el de presidente y vicepresidente, pues quedó evidenciado que esta circunstancia ya se había analizado frente a estos altos cargos. De manera que, como consecuencia de una interpretación equívoca por parte de la accionante frente a la actuación del juez ordinario, sus argumentos para justificar la conducta irregular y vulneratoria del debido proceso carecen de razón. Pues se insiste, la providencia que analizó su caso no señala*

*que la accionante haya incurrido en una inhabilidad, sino en una causal de nulidad electoral. Así, reiterando el análisis del cargo anterior, esta sala considera que **no se configura un defecto sustantivo en la sentencia objeto de revisión.***”

Lo expuesto hasta aquí, permite concluir que en efecto desapareció el fundamento que dio origen a las pretensiones de la reparación directa, sentencia del 10 de marzo de 2021, como quedó establecido fue revocada mediante sentencia del 1 de junio de 2021 por la H. Corte Constitucional, presentándose en consecuencia un decaimiento de éstas.

Destaca la Sala que la Corte Constitucional en la precitada sentencia del 1 de junio de 2021, resolvió los argumentos expuestos por la demandante en el proceso de la referencia, dejando claro que no se presenta una indebida interpretación del artículo 107 de la Constitución.

Así las cosas, como quiera que el fundamento fáctico y jurídico que sustentaba la demanda de reparación directa desapareció como quiera que la sentencia emitida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado fue revocada por la Corte Constitucional, Corporación que en sentencia de unificación indicó las razones por las cuales la sentencia que declaró la nulidad de la elección de la demandante no constituye un error judicial.

Para la Sala, la decisión adoptada en torno a la no configuración del error judicial es de obligatorio cumplimiento debido a que fija las reglas en que se debe resolver ese aspecto en el caso de la demandante. Además la Corte Constitucional ha señalado que las sentencias de unificación, como es la de este caso, *“tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales al tratarse del precedente judicial de los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones”*, y las proferidas por esa Corporación, tal fuerza vinculante tiene una doble fundamentación *“en razón del órgano que la profiere: (i) de un lado, se trata del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional; (ii) de otro lado, es el guardián de la supremacía e integridad de la Carta Fundamental”*.<sup>5</sup>

En torno a la fuerza vinculante de las sentencias de unificación se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-816 de 2011, así:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional sentencia SU611-17

*“...de la condición de “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”, de “tribunal supremo de lo contencioso administrativo”, de “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” que les fija la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente, surge el encargo de unificar la jurisprudencia en las respectivas jurisdicciones, tarea implícita en la atribuciones asignadas a la primera como tribunal de casación, en la de cierre jurisdiccional de lo contencioso administrativo del segundo, y en la función de guardián de la Constitución y de revisor de las decisiones judiciales de tutela de los derechos fundamentales que tiene la Corte Constitucional. Y de tal deber de unificación jurisprudencial emerge la prerrogativa de conferirle a su jurisprudencia un carácter vinculante. En otras palabras, el valor o fuerza vinculante, es atributo de la jurisprudencia de los órganos de cierre, quienes tienen el mandato constitucional de unificación jurisprudencial en su jurisdicción”.*

De acuerdo con lo anterior, para la Sala no es procedente entrar a analizar una posible responsabilidad del Estado por error judicial, pues como se advirtió los fundamentos fácticos y jurídicos de esta pretensión desaparecieron al ser revocada la sentencia del 1 de junio de 2020 por una providencia de unificación proferida por la Corte Constitucional, que tiene el atributo de tener fuerza vinculante.

En suma, debido a que este asunto no es pasible de control judicial, no queda más que aplicar la causal de rechazo establecida en la Ley 1437 de 2011, artículo 169, numeral 3<sup>6</sup>.

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda subsidiaria de reparación directa presentada por la señora **Ángela María Robledo Gómez**, en contra del Nación-Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en atención a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: En firme** la providencia, por Secretaría, se ingresará el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal del medio de

---

<sup>6</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(...)

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

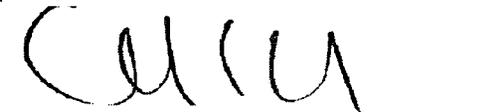
nulidad y restablecimiento del derecho admitido previamente por la Magistrada Ponente

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.*



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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de enero de dos mil veintidós (2022)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicado N°:** 25000-23-42-000-2021-00373-00  
**Demandantes:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
**Demandado:** SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA

Procede el Despacho a decidir sobre la solicitud de decreto de medida cautelar presentada por la apoderada de la parte actora, de la cual se corrió el traslado de que trata el artículo 233 del CPACA a la parte demandada, a través de auto del 19 de octubre de 2021.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (en adelante UGPP), mediante apoderada judicial, presentó demanda ante esta Jurisdicción en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA, con el objeto que se declare la nulidad de la Resolución No. 15399 del 19 de agosto de 2003, mediante la cual *"se reliquidó a retiro del servicio la pensión gracia de la causante (...), incluyendo la asignación básica, elevando la cuantía a la suma \$1.166.567.50 efectiva a partir del 1º de agosto de 2002, contrariando el ordenamiento jurídico y legal vigente"*.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la demandada a restituir los valores pagados con ocasión de la reliquidación de que trata el párrafo anterior, debidamente indexados, hasta que se profiera la respectiva sentencia.

Pidió que la condena se actualice en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, esto es, aplicando los ajustes de valor o indexación. Así mismo, que se ordene a la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA pagar los intereses comerciales y moratorios en el caso en que no efectúe el correspondiente pago, tal como se dispone en el artículo 192 del CPACA.

Por último, requirió que se condene a la parte accionada en costas procesales y agencias en derecho.

## 1.2. DE LOS HECHOS RELEVANTES DE LA DEMANDA

Manifestó que la demandada nació el 20 de marzo de "1994" (sic).

Dijo que la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA laboró como docente del Departamento de Cundinamarca desde el 21 de febrero de 1962 hasta el 30 de julio de 2002. Fue nombrada a través del Decreto No. 116 del 24 de enero de 1962, bajo el tipo de vinculación Nacionalizado. Además, su último cargo desempeñado fue como docente en el Municipio de Caparrapí – Cundinamarca.

Señaló que por medio de **la Resolución No. 013626 del 28 de noviembre de 1995 CAJANAL reconoció y ordenó el pago** a favor de la accionada de una pensión de gracia en los términos de la Ley 114 de 1913, liquidada con el 75% del promedio de la asignación básica y sobresueldo que devengó en su último año anterior a la consolidación del derecho, en cuantía de \$156.857,57, efectiva a partir del 20 de marzo de 1994.

Indicó que a través de la **Resolución No. 1852 del 26 de julio de 2002** se aceptó la renuncia de la demandada a su cargo de docente, a partir del 31 de julio de 2002.

Expuso que mediante la **Resolución No. 32921 del 5 de diciembre de 2002 CAJANAL reliquidó** la prestación de la demandada en los mismos términos en que le fue reconocida la pensión, esto es, con el 75% del promedio de lo devengado en el año anterior **al status** pensional, *"incluyendo la asignación básica y sobresueldo 25%, elevando la cuantía a la suma de \$194.644,79 m/cte., efectiva a partir del 20 de marzo de 1994 pero con efectos fiscales a partir del 18 de enero de 1998 por prescripción trienal"*.

Resaltó que por medio de la **Resolución No. 15399 del 19 de agosto de 2003 CAJANAL reliquidó** la pensión de gracia de la accionada, **al retiro** de su servicio como docente, incluyendo en el IBL la asignación básica, elevando la cuantía de la mesada a la suma de \$1.166.567,50, efectiva a partir del 1º de agosto de 2002.

Manifestó que a través de la **Resolución No. 06373 del 31 de enero de 2005** CAJANAL **negó una reliquidación** por nuevos factores salariales al retiro del servicio, que solicitó la demandada.

Mencionó que mediante la **Resolución No. 24651 del 9 de junio de 2008** CAJANAL **reliquidó** la pensión de gracia de la accionada en un 75% del promedio de lo que devengó en su **último año anterior a la consolidación del derecho**, incluyendo en el IBL la asignación básica, prima de navidad, prima de alimentación y sobre sueldo 25%, elevando la cuantía de la mesada a la suma de \$173.643,47, efectiva a partir del 20 de marzo de 1994, pero con efectos fiscales desde el 17 de marzo de 2005, por prescripción trienal.

Según el memorando interno del 14 de abril de 2021, radicado 2021142000201453, se solicitó iniciar acciones judiciales, al advertir que la reliquidación se efectuó con nuevos factores devengados al retiro definitivo del servicio, con la resolución No. 15399 del 19 de agosto de 2003, con la cual la demandada está activa en nómina.

## II. SOLICITUD DE LA MEDIDA CAUTELAR

Hizo referencia a sendas normas y sentencias del H. Consejo de Estado sobre la naturaleza y procedencia de la medida cautelar.

Solicitó se decrete la suspensión provisional del acto administrativo demandado, toda vez que considera que es claramente contrario a la Constitución, la Ley y los precedentes jurisprudenciales, ya que la accionada no tiene derecho a ser beneficiaria de la prestación que está percibiendo.

Dijo que por una indebida aplicación, errónea interpretación e infracción de los artículos 1° y 3° de la Ley 114 de 1913, y Leyes 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, la decisión demandada fue expedida con falsa motivación, al reliquidarse la pensión de gracia de la demandada con los factores salariales que devengó al retiro definitivo del servicio.

Señaló que la decisión censurada quebranta el principio de legalidad al desconocer normas sobre la materia y, como consecuencia, conceder un

derecho del cual no es beneficiaria la demandante, irrespetando el interés general, sobreponiendo infundadamente el particular.

Afirmó que otorgar una pensión cuando no se tiene derecho para ello es comprometer los recursos que deben ser destinados al pago de otras pensiones, desconociéndose los principios que rigen la actuación administrativa como la defensa del interés general, la moralidad administrativa y la igualdad.

Recalcó que reliquidar una pensión de gracia con valores que no corresponden incluir en el IBL causa un deterioro a la estabilidad financiera del sistema general de pensiones y al erario público.

Indicó que el H. Consejo de Estado, a través de la sentencia S-1286 del 13 de octubre de 2005, dispuso que *"[n]o es viable la reliquidación pensional [de gracia] para la fecha del retiro, porque los factores devengados en el año anterior al retiro del servicio se tienen en cuenta para efectos de la liquidación de la pensión ordinaria"*.

Manifestó que la pensión de gracia se comienza a disfrutar desde el momento en que se cumple con los requisitos previstos en las normas especiales, estos son, 20 años de servicio como docente con vinculación nacionalizada o territorial y 55 años de edad, razón por la cual el derecho queda consolidado desde ese instante, lo que hace imposible que se tengan en cuenta factores salariales devengados con posterioridad.

### **III. TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Mediante providencia del 19 de octubre de 2021 se ordenó correr traslado de la solicitud de la medida cautelar por el término de cinco (5) días a la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA, oportunidad en la que se pronunció.

### **IV. CONTESTACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR**

La señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA, a través de apoderada judicial, solicitó se niegue el decreto de la medida cautelar solicitada al considerar que no se efectuó un mayor esfuerzo argumentativo y probatorio que permita evidenciar

que dicha medida es razonable o idónea a efectos de garantizar los derechos de la pensionada.

Resaltó que la entidad demandante arguye como presupuesto de la solicitud de la medida cautelar la violación de la Constitución y la Ley, al considerar que a través del acto administrativo censurado se reliquidó la pensión de gracia que le fue reconocida a la demandada sin que tuviese derecho a ello.

Hizo referencia a varias normas y sentencias sobre los requisitos y procedencia de la medida cautelar en materia contencioso administrativo para luego indicar que la UGPP no demostró los elementos necesarios para que se acceda a la suspensión perseguida, máxime que solo se limitó a argumentar que a la demandada no le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de gracia.

Agregó lo siguiente:

Conforme lo anterior y de la argumentación vertida en el acápite de la solicitud de decreto de la medida cautelar y de lo expuesto en la violación de las normas legales de ninguna forma se extrae mayor análisis de la situación vertida al proceso en cuanto al incumplimiento de las normas que regulan lo pertinente ni mucho menos se observa mayor argumentación en tal sentido, puesto que contrario a lo manifestado de la demanda como de las pruebas aportadas se puede concluir que mi representada es acreedora la pensión gracia reconocida en su oportunidad por la extinta Caja de Previsión Nacional Cajanal mediante la resolución No. 013626 del 28 de noviembre de 1995. (sic)

Afirmó que, contrario a lo manifestado por la UGPP, la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA sí acreditó al 20 de marzo de 1994 tener 50 años de edad y 20 años de servicios como docente nacionalizada del Departamento de Cundinamarca, toda vez que su vinculación tuvo lugar el 21 de febrero de 1962.

Dijo que de lo expuesto tanto en la demanda como en la medida cautelar se logra colegir que *"más que tratarse de una violación de la normativa sobre la cual reposa el derecho pensional (...) la misma gira en torno una interpretación asumido de manera posterior por la demandante en cuanto a los requisitos administrativos impuestos mediante lineamiento 187 Acta 1979 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP"* (sic).

Aseveró que la argumentación expuesta por la entidad no cumple con los requisitos que la norma exige para efectos de decretar la medida cautelar

solicitada, toda vez que no se tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

Resaltó que en el *sub judice* se encuentra acreditado, por un lado, el cumplimiento de los requisitos por los cuales en su momento CAJANAL le reconoció a la demandada una pensión de gracia, y por otro, la omisión de la entidad en explicar la afectación a la sostenibilidad financiera del sistema que se irrogaría con la negación de la medida cautelar solicitada.

Manifestó que en el evento de accederse a la medida cautelar se estaría afectando los intereses económicos y sociales de la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA, además de vulnerar su derecho fundamental al mínimo vital y móvil, toda vez que depende de su mesada pensional para solventar los gastos de su subsistencia y los de su núcleo familiar.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **4.1. ASUNTO PREVIO COMPETENCIA**

De acuerdo con lo dispuesto por el literal h) del artículo 125 del CPACA, modificado por el 20 de la Ley 2080 de 2021, el auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar en primera instancia será de ponente.

### **4.1. DE LA PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en sus artículos 230 y 233, dispone que *"las medidas cautelares podrán se preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda"*, las cuales, pueden ser solicitadas desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

El propósito de estas medidas es hacer efectivo el derecho sustancial. La efectividad se obtiene cuando los objetos sobre los cuales recae la decisión se han conservado, cuando el acto administrativo que no podía estar en el ordenamiento jurídico no afecta los intereses de los ciudadanos, o cuando el interés colectivo no logró ser afectado mientras estuvo en curso el proceso.

El artículo 229 del CPACA establece como requisito para la procedencia de la medida cautelar que la solicitud sea debidamente sustentada. En efecto, la norma en mención, señala:

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

(...). (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, el artículo 231 de la norma aludida establece:

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

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

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

En otras palabras, la norma transcrita le impone la obligación al demandante que, ya sea en el mismo cuerpo de la demanda o en escrito separado, exprese los motivos por los cuales se debe acceder a la medida cautelar. En tal sentido, no basta con la simple solicitud de la suspensión provisional, sino que exige que la misma esté debidamente sustentada.

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

Ello exige subsecuentemente una carga de argumentación que permita poner en evidencia la incompatibilidad entre los actos demandados y las normas a las que debían estar sujetos, teniendo en cuenta que debe tratarse de una contravención que sea posible constatar de entrada, esto es, a partir de los elementos aportados al inicio del proceso para trabar la *litis*. Resulta así de mayor relieve el trabajo de argumentación de la parte interesada en la solicitud de la medida cautelar para que de la misma se establezcan los criterios necesarios y suficientes para su correspondiente estudio.

Respecto al tema, el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en providencia del 15 de febrero de 2018. Radicado 11001-03-25-000-2015-00366-00(0740-15, señaló:

[P]ara el caso de la **suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando**, la Ley 1437 de 2011, artículo 231, establece la exigencia de **acreditarse la violación de las normas superiores**, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa, por lo que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.

En este escenario, corresponde al operador judicial en cada caso concreto abordar de manera cuidadosa su estudio, analizando inicial o preliminarmente el sometimiento de la decisión administrativa al parámetro normativo invocado, **prosperando la medida en aquellos eventos en los que de ese estudio surja el quebrantamiento invocado**.

En suma, si bien la regulación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en la Ley 1437 de 2011, le confiere al juez un margen de estudio más amplio del que preveía la legislación anterior sobre la materia, no puede perderse de vista que la contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad

del Juez en su estudio, con fundamento en el análisis del acto o las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, en cuanto a las demás medidas cautelares contempladas en el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, distintas a la «suspensión provisional de los efectos del acto administrativo», el artículo 231 señala que serán procedentes cuando «concurran» los siguientes requisitos:

(...)

La lectura integral del artículo en cita permite colegir, que para acceder a la solicitud de decretar medidas cautelares, **distintas a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado**, el Juez deberá analizar y valorar de forma rigurosa la situación planteada por el demandante y determinar si en el caso concreto concurren o confluyen requisitos tales como que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; que el demandante hubiere demostrado la titularidad del derecho incluso sumariamente; que luego de un juicio de ponderación de intereses, a partir de las pruebas y argumentos de la demanda, se concluya que es más gravoso para el interés general negar la medida que decretarla; y, que de no decretarse la cautela se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no decretarse la medida, los efectos de las sentencias sean nugatorios.

Precisa la Sala, que los requisitos enlistados 1º, 2º y 3º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 aluden a lo que la doctrina a denominado «*fumus boni iuris*» o apariencia de buen derecho, mientras que el numeral 4.º, literal a), hace referencia al «*periculum in mora*», o perjuicio de la mora.

La apariencia de buen derecho o «*fumus boni iuris*», es un principio o criterio desarrollado por el derecho comunitario europeo, el cual tiene por objeto verificar que quien solicita una medida cautelar goce de la probabilidad razonable de que prospere su causa, esto con el objetivo, de que no sean decretadas medidas cautelares propuestas por la parte que sostiene una posición manifiestamente injusta o sin fundamento legal suficiente, de conformidad al principio general del derecho según el cual, «*la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño para quien tiene la razón*». Para determinar si la solicitud de cautela tiene apariencia de buen derecho, el Juez administrativo debe realizar un análisis anticipado de los argumentos expuestos por las partes al momento de decidir sobre la procedencia de esta. Dicha valoración no constituye prejuzgamiento, esto en atención a que, es posible que el proceso se encuentre en una etapa inicial, y que por tanto, no se haya hecho efectivo el derecho de defensa del demandado, o no se haya surtido la etapa probatoria o de alegaciones.

El otro criterio a tener en cuenta por el Juez al momento de conceder una **medida cautelar distinta a la suspensión provisional del acto administrativo demandado**, es el «*periculum in mora*» o perjuicio de la mora, el cual busca que con el decreto de la cautela, se garantice la efectividad de la decisión de fondo, teniendo en cuenta que en el transcurso del proceso puede darse alguna situación que haga imposible su cumplimiento, ocasionando que los efectos de la sentencia sean ilusorios. En consecuencia de ello, el Juzgador debe advertir la necesidad de decretar la medida cautelar, con el propósito de garantizar el cumplimiento de la sentencia que resuelva de fondo las pretensiones de la demanda, evitando que se desconozcan los derechos invocados por el demandante.

Ahora bien, solo cuando el Juez determina que la solicitud de cautela, tiene apariencia de buen derecho, y además, advierte la necesidad de decretar la medida cautelar a fin de garantizar los efectos de la sentencia y evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable al solicitante, puede hacer prevalecer el interés particular del demandante, sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos, esto con el propósito de preservar los derechos fundamentales del actor.

Lo anterior quiere decir, que el amplio marco de discrecionalidad que la Ley 1437 de 2011 le concedió al juez de lo contencioso administrativo para adoptar medidas cautelares y modular sus efectos, exige a su vez del operador judicial, la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, en la que, además de estudiarse los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, referidos a la apariencia de buen derecho, de manera concurrente, como lo exige la norma en comento, es necesario, analizarse el perjuicio de la mora y realizarse un juicio de ponderación de intereses respecto de la gravedad que representa para el interés general el no decretar la medida cautelar. (resaltado fuera del texto)

#### 4.1. CASO CONCRETO

Conforme lo expuesto, este Despacho considera que una vez confrontado el acto administrativo demandado con las normas superiores invocadas en la demanda, en el escrito de medida cautelar y en las pruebas obrantes en el plenario, se puede determinar que resulta viable la suspensión provisional del mismo, al encontrar, *prima facie*, configurada la violación de las normas superiores mediante el acto administrativo cuya ejecución se solicita suspender, esto es, la Resolución No. 15399 del 19 de agosto de 2003, mediante la cual se **reliquidó** la pensión de la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA al retiro del servicio.

Lo anterior porque hecho un estudio de las pruebas que fueron aportadas al plenario se encontró lo siguiente:

La señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA nació el 20 de marzo de 1944<sup>1</sup>.

De acuerdo con la Certificación No. 5768 del 16 de agosto de 2002, expedida por Asesor de la División de Desarrollo de Personal de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca<sup>2</sup>, la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA laboró como docente nacionalizada para esa entidad entre el 21 de febrero de 1962 y el 31 de julio de 2002, para un total de 40 años, 5 meses y 10 días.

Mediante la **Resolución No. 013626 del 28 de noviembre de 1995**<sup>3</sup> CAJANAL le reconoció a la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA una pensión de gracia en cuantía de **\$156.857,57**, liquidada con el 75% del promedio del salario

---

<sup>1</sup> Pg. 56 de la demanda – Expediente digital.

<sup>2</sup> Pg. 94 de la demanda – Expediente digital.

<sup>3</sup> Pgs. 75 al 78 de la demanda – Expediente digital.

(asignación básica y sobresueldo) que devengó durante 12 meses, sin indicar el período, teniendo en cuenta para el efecto la asignación básica y el sobresueldo.

A través de la **Resolución No. 32921 del 5 de diciembre de 2002**<sup>4</sup> CAJANAL reliquidó la pensión de gracia de la demandante con el 75% del salario devengado en el año anterior al status pensional, al 20 de marzo de 1994, incluyendo en el IBL la asignación básica y el sobresueldo 25%, razón por la cual incrementó la cuantía de la mesada pensional a la suma de **\$194.644,79**, efectiva a partir del 20 de marzo de 1994 pero con efectos fiscales desde el 18 de enero de 1998, por prescripción trienal.

Por medio de la **Resolución No. 15399 del 19 de agosto de 2003**<sup>5</sup> CAJANAL reliquidó la pensión de la demandada con base en el 75% del **promedio de salarios que devengó durante el último año de servicios, esto es, entre el 1º de agosto de 2001 y el 31 de julio de 2002**, teniendo en cuenta para el efecto la asignación básica, incrementando así la mesada pensional a la cuantía de **\$1.166.567,50**, efectiva a partir del 1º de agosto del 2002.

En cumplimiento de una orden de tutela que amparó el derecho de petición, mediante la **Resolución No. 6373 del 31 de enero de 2005** CAJANAL negó una solicitud de reliquidación pensional. En dicho acto se expuso que al no ser procedente la reliquidación pensional al retiro del servicio, tampoco procede *"la reliquidación por nuevo factor salarial sobre las reliquidaciones por retiro ya efectuadas"*.

Con la **Resolución No. 24651 del 9 de junio de 2008**<sup>6</sup> CAJANAL reliquidó la prestación referida en un 75% de lo que la demandada devengó en los últimos 12 meses anteriores a la adquisición del **status jurídico** de pensionada, esto es, a **20 de marzo de 1994**, incluyendo en el IBL la asignación básica, prima de navidad, prima de alimentación y sobresueldo del 25% que percibió el año anterior a esa fecha, quedando como cuantía de la mesada pensional la suma de \$173.643,47, con efectos fiscales a partir del 17 de marzo de 2005 por prescripción trienal.

<sup>4</sup> Pgs. 99 al 101 de la demanda – Expediente digital.

<sup>5</sup> Pgs. 105 al 107 de la demanda – Expediente digital.

<sup>6</sup> Pgs. 150 al 154 de la demanda – Expediente digital.

Según la constancia expedida por el FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL – FOPEP, expedida el 29 de abril de 2021, la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA está incluida en nómina de pensionados por CAJANAL, teniendo activa la pensión de gracia según la Resolución “1539900” (sic) del 19 de agosto de 2003, efectiva desde el 1º de agosto de 2002, con una mesada de \$2.641.775,44.

Revisado todo lo anterior, se observa que son varias las pruebas que dan cuenta que a la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA le fue reliquidada su pensión a través del acto administrativo censurado en el sentido de incluir en el IBL sendos factores salariales que devengó durante su último año de servicios, situación contraria a derecho, tal como lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en sus diversos pronunciamientos.

En efecto, el Despacho advierte que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha precisado que la pensión de gracia es un derecho que se causa una vez se cumplan los requisitos previstos para ello en la Ley, y que no se reconoce en virtud de las cotizaciones a la seguridad social que el docente llegue a realizar durante su servicio, razón por la cual su liquidación se efectúa con base en el promedio de salarios percibidos durante **el año inmediatamente anterior a la adquisición de su *status* pensional y no del último año de servicios.**

Respecto a lo anterior, por su claridad e importancia jurídica, resulta pertinente hacer referencia a lo que el H. Consejo de Estado, en sentencia del 1º de marzo de 2012, en la cual analizó<sup>7</sup>:

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

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

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

<sup>7</sup> H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1 de marzo de 2012, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, No. De radicado 2006-05528.

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, **qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra**

**a precisar la base líquida para obtener el 75%, que corresponde al monto final de la pensión.** La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

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

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

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

El H. Consejo de Estado en sendas providencias ha establecido cuál debe ser el IBL que debe tenerse en cuenta al momento de liquidar la pensión de gracia, entre otras, la sentencia del 6 de septiembre de 2001, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, C.P. Dra, Ana Margarita Olaya Forero, Exp. 25000-23-25-000-1998-0363-01(0185-01), mediante la cual se indicó:

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

En consecuencia, se ordenará suspender los efectos de la **Resolución No. 15399 del 19 de agosto de 2003** -acto administrativo censurado-. Además, se exhortará a la UGPP para que incluya en nómina de pensionados a la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA en los términos consignados en la **Resolución No. 24651 del 9 de junio de 2008**, aclarando que los valores allí establecidos deberán ser actualizados a la fecha de referida inclusión.

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

Finalmente y de conformidad con lo normado en el inciso final del artículo 232 del CPACA, no es necesario constituir caución en dinero, bancaria o de compañía de seguros.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**PRIMERO. DECRETAR** la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la **Resolución No. 15399 del 19 de agosto de 2003**, mediante la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL reliquidó la pensión de gracia de la señora SILIA INÉS GARCÍA DE GARCÍA teniendo en cuenta el 75% del promedio de los salarios que devengó durante el último año de servicios.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL que incluya en nómina de pensionados a la demandada en los términos consignados en la **Resolución No. 24651 del 9 de junio de 2008**, a partir de la aprobación de la caución y hasta tanto se profiera sentencia definitiva en el presente asunto.

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

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

**CUARTO:** Continúese con el trámite pertinente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada



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

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**ACTUACIÓN:** Concede apelación sentencia  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Radicado No.: 25000-23-42-000-2016-04678-00  
Demandante: CARLOS ALBERTO JARAMILLO SAMUDIO  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Por haber sido presentados y sustentados oportunamente, **SE CONCEDEN**, en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado, los recursos de apelación interpuestos por las partes el 24 y 26 de agosto de 2021 respectivamente (fls. 606 a 613 y 614 a 617), contra la sentencia proferida por esta Corporación el 11 de mayo del mismo año (fls. 653 a 600), en concordancia con lo regulado en el artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Por Secretaría, **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para lo de su competencia, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

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