



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja*

Tunja, dieciocho (18) de abril de dos mil dieciséis (2016)

**Demandante: Georgina Blanco Gil**  
**Demandado : Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR**  
**Radicación : 150013333011201400231-00**  
**Medio : Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Decide el Despacho en primera instancia sobre el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, instaurado por Georgina Blanco Gil, en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Pretensiones**

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la señora Georgina Blanco Gil, a través de apoderado judicial, solicita que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. OAJ 4292 de 25 de noviembre de 2013, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

A título de restablecimiento solicita que se ordene el reajuste de la asignación de retiro que le fue sustituida a la actora, adicionándole los porcentajes año por año correspondientes a la diferencia existente entre el aumento efectuado en la asignación de retiro y el índice de precios al consumidor (IPC), para los años 1997, 1998, 1999, 2002 y 2004, con fundamento en la Ley 238 de 1995.

También pide que se condene a la Entidad demandada a pagar las sumas adeudadas y el pago de retroactivos, con la correspondiente indexación, de

acuerdo a la variación del I.P.C. certificada por el DANE, desde que el derecho se hizo exigible hasta que se haga efectivo su pago.

Finalmente, solicita que se ordene que la sentencia sea cumplida conforme a lo establecido en los artículos 187, 188, 189 y 192 del CPACA y que se condene a la demandada al pago costas y agencias en derecho.

## **2. Hechos**

El señor Jesús Velandia Mendivelso (Q.E.P.D.), prestó sus servicios como Agente de la Policía Nacional y por reunir los requisitos legales le fue reconocida una asignación de retiro, la cual, a su fallecimiento, le fue sustituida a la accionante Georgina Blanco Gil, en su condición de cónyuge supérstite.

Indica que presentó solicitud encaminada al reconocimiento, liquidación y pago del reajuste por IPC sobre la asignación de retiro, obteniendo respuesta negativa por parte de la entidad accionada.

### **Normas Violadas y Concepto de la Violación**

El apoderado de la parte actora señala que con la expedición del acto administrativo acusado se desconocieron los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 46, 48 y 53 de la Constitución Política, 1º literal D, 2º literal A y 4º de la Ley 4 de 1992, 14 y 142 de la Ley 100 de 1993, 1º de la Ley 238 de 1995, así como lo dispuesto en los Decretos 107 de 1996, 122 de 1997, 058 de 1998 y la Ley 1285 de 2009.

Explica que la Ley 100 de 1993 se adicionó mediante la Ley 238 de 1995 en el entendido que las excepciones consagradas, no implicaban negación de los beneficios y derechos establecidos en los artículos 14 y 142 para todos los pensionados.

Expone que de acuerdo a lo establecido en la Ley 2 de 1945 “...las asignaciones de retiro y las pensiones, se liquidan tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan a las asignaciones de actividad para cada grado...” de lo cual emana en concordancia con los artículos 53 y 58 superiores un derecho adquirido.

Afirma que la pensión de vejez o asignación de retiro es parte fundamental de la seguridad social que tutela la Constitución Nacional, como un servicio público a cargo del Estado Social de Derecho y no puede ese mismo Estado promover la vulneración de postulados de orden constitucional.

Manifiesta que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional sustenta la negativa de conceder los reajustes solicitados, bajo el argumento que los aumentos a las asignaciones de retiro de la Fuerza Pública a su cargo, fueron reajustadas de conformidad con las disposiciones vigentes, tomando en cuenta los decretos que anualmente expide el Gobierno para fijar los sueldos básicos del personal en servicio activo, dicha argumentación desconoce los artículos 1, 2, 3, 4 y 95 de la Constitución Política, por cuanto al presentarse incompatibilidades entre la Constitución y la Ley, se debe inaplicar la norma legal.

Asegura que el acto demandado igualmente está viciado de falsa motivación, pues argumenta equivocadamente que se encuentra acorde con los incrementos salariales para la Fuerza Pública, lo cual es válido cuando se habla de salarios, pero no para pensiones, pues para éstas existe un mandato superior, como son los artículos 48, 53 de la Constitución Política y 14 de la Ley 100 de 1993.

### **3. Contestación de la demanda**

El apoderado judicial de la parte accionada manifiesta que conforme a los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional está dispuesto a conciliar, reconocer y pagar lo relativo al reajuste conforme al IPC siempre que el titular tenga derecho.

Sostiene que se opone a la condena en costas a que refiere el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que al actor (sic) se le ha reajustado su asignación de retiro desde el 1º de enero de 2005, de conformidad con el Decreto 4433 de 2004, por lo que se demuestra que no ha existido alguna conducta dilatoria o de mala fe. Agrega que a través del Acta No.02 de 2013, proferida por el Comité de Conciliación de la entidad, se fijaron las políticas de conciliación frente al tema de IPC.

Como razones de la defensa refiere que la Fuerza Pública goza de un régimen especial de pensiones, razón por la cual todos los años el Gobierno Nacional expide los Decretos haciendo el respectivo ajuste, por tanto, si el demandante no estaba de acuerdo con la movilidad de su asignación de retiro, ha debido demandar tales decretos y no a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, pues ésta no tiene facultad para modificarlos. Como sustento hace alusión a un fallo de 22 de febrero de 2007 del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

En relación con las normas violadas, indica que la Entidad demandada no condiciona el reajuste de las asignaciones de retiro, sino que se basa en las normas especiales y vigentes para el caso. Explica que el artículo 1º de la Ley 238 de 1995 debe ser interpretado en armonía con los principios consagrados en los artículos 10 y 13 de la ley 4ª de 1992.

Por último, insiste en que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional no violó la ley pues se basó en las normas que rigen el régimen especial de la Fuerza Pública y adiciona que *“...es un hecho notorio que los aumentos en las asignaciones de retiro no se han hecho en consideración al IPC, sino observando los aumentos hechos al servicio activo en el grado...”* (f.46 vto.).

Formuló las excepciones denominadas *“Falta de Jurisdicción y Competencia”* y *“Prescripción de Mesadas Pensionales”*, frente a la primera de las cuales se pronunció el Despacho en audiencia inicial llevada a cabo el 21 de octubre de 2015, por lo cual se estará a lo allí dispuesto y en lo que refiere a la denominada prescripción solo es procedente analizarla en caso que prosperen las excepciones.

#### **4. Alegatos de conclusión**

Corrido el traslado para alegar (fl. 115 vto), las partes no presentaron escritos de alegatos.

## **II. CONSIDERACIONES**

Surtido del trámite legal del proceso sería del caso entrar a adoptar la decisión que en derecho corresponda, sin embargo, encuentra el Despacho

que a folio 201 vto, obra el Registro Civil de Defunción de la Señora Georgina Blanco Gil, quien en la presente acción figura como demandante, el citado documento señala como fecha del deceso el 1º de agosto de 2014, esto es, con notoria anterioridad a la presentación de la demanda que fue radicada el 19 de Diciembre de 2014 (f. 12), por lo cual, se hace necesario que el Despacho entre a pronunciarse previamente sobre este particular.

### **De la legitimación en la causa**

Para que en un proceso se produzca una relación jurídico-procesal válida no es suficiente con la formulación de la demanda, la presencia de las partes y la intervención del juez, por cuanto se requiere además, una serie de requisitos de forma y contenido que permitan desarrollar un trámite que se adecue a las formas preestablecidas por la ley y que den lugar a una discusión que dé cuenta de la existencia del derecho reclamado.

La legitimación en la causa o legitimación para obrar, es uno de esos requisitos dispuestos por la ley. Tal figura jurídica ha sido analizada ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia, lo que ha dado lugar a diversas visiones en cuanto a sus alcances y efectos en el desarrollo del trámite procesal, en tanto, algunos autores estiman que tal institución permite el análisis en extenso de la existencia del derecho en alguna de las partes intervinientes en la litis, mientras que otros autores sostienen que no es más que un presupuesto que permite a un sujeto reclamar el cumplimiento de un derecho del cual es titular, a través de un proceso Jurisdiccional.

La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso, es decir, que se encuentre en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa al ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, o desde la parte pasiva, ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante como demandado.

Para el tratadista Devis Echandía (1966), la legitimación en la causa consiste en la pretensión o afirmación de ser el titular del derecho o relación jurídico-material objeto de la demanda, para lo cual argumentó:

*“...La legitimación en la causa no es la titularidad del derecho material o de la obligación correlativa; no es condición o presupuesto de la acción ni de la sentencia favorable (en sentido estricto), sino de la sentencia de fondo o mérito; no es un presupuesto procesal, sino cuestión sustancial; no consiste en el interés para obrar o pretender sentencia de fondo; no se refiere a la capacidad general ni a la procesal, y tampoco a la facultad de ejecutar válidamente ciertos actos durante el juicio; es algo diferente del principio de la demanda y del principio del contradictorio; es presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo; determina quiénes deben o pueden demandar y a quién se debe o se puede demandar; es personal y subjetivo; no se adquiere por cesión; debe existir en el momento de la litis contestatio, sin que importe que se altere posteriormente; sin ella no puede existir sentencia de fondo ni cosa juzgada. Podemos entonces concluir en qué consiste realmente y cuál es el criterio para distinguirla. Ante todo ha de tenerse presente que la legitimación en la causa determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la demanda, en cada caso concreto, y, por tanto, si es posible resolver la controversia que respecto a esas pretensiones existe, en el juicio, entre quienes figuran en él como partes (demandante, demandado e intervinientes); en una palabra: si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo, por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis. Se trata de las condiciones o cualidades subjetivas, que otorgan la facultad jurídica de pretender determinadas declaraciones judiciales con fines concretos, mediante una sentencia de fondo o mérito, o para controvertirlas (p. 299-300).*

Como corolario de la concepción expuesta, se tiene que la legitimación en la causa se entiende como la posibilidad de tener acción para pedir en juicio la actuación del derecho objetivo en un caso concreto sin tener que acreditar la titularidad de un derecho subjetivo. Es decir que, el concepto de legitimación no emana para explicar los supuestos desde los cuales los titulares de una relación jurídica material se convierten en partes del proceso, sino que por medio de ésta se pretende dar sentido a aquellos otros supuestos en los que las leyes permiten que quien no es sujeto titular de una relación jurídica

material, se convierta en parte del proceso, pidiendo la aplicación del derecho objetivo en un caso concreto o el cumplimiento de una obligación, no pudiéndose hablar de otra manera de legitimación ordinaria y legitimación extraordinaria. Se desprende, igualmente, que cuando el juez al calificar la demanda examina si el demandante tiene o no legitimidad para obrar en la causa, simplemente debe verificar si hay esta relación formal de correspondencia entre el demandante y la persona a quien la ley concede la acción. En este examen, no hay lugar, entonces, a analizar la pretensión y menos si el actor es o no titular del derecho que alega en su demanda, pues estos dos aspectos deben ser objeto de evaluación por parte del juez al momento de dictar sentencia.

Establecido lo anterior y descendiendo al caso concreto está demostrado que a la señora Georgina Blanco Gil, por medio de la Resolución No. 008146 de 18 de noviembre de 2011, le fue reconocida en calidad de cónyuge superviviente del Agente (r) Jesús Velandia Mendivelso (Q.E.P.D.), la sustitución de una asignación mensual de retiro, con fundamento en lo cual fue incluida en la nómina de pensionados de CASUR desde el 1º de junio de 2011 (f. 20).

El 9 de septiembre de 2013, la señora Blanco Gil, presentó solicitud de reliquidación de su asignación de retiro de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 con el Índice de Precios al Consumidor (f. 14).

Por medio del oficio 4292 OAJ de 25 de noviembre de 2013, proferido por el Director General de la Caja de Sueldos de la Policía Nacional, le fue negada la solicitud de reliquidación e indexación de la asignación de retiro de acuerdo al IPC, en atención a que esa Entidad solo reajusta las prestaciones cuando lo ordena un decreto especial expedido de conformidad con la Ley 4ª de 1992 y demás normas concordantes (f. 13).

El 12 de diciembre de 2013, Georgina Blanco Gil, confirió poder al abogado Jefferson Esneider Mora García, para que a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitara la declaratoria de nulidad del Oficio 4292 OAJ de 25 de noviembre de 2013 y obtuviera el reconocimiento de los reajustes solicitados (f. 1).

El 1 de agosto de 2014, la señora Georgina Blanco Gil, falleció (f. 201 vto.).

El abogado Mora García presentó la demanda ante esta Jurisdicción el 19 de diciembre de 2014 (f. 12), es decir, después de 4 meses de ocurrido el deceso de la señora Georgina Blanco Gil.

De lo hasta aquí expuesto resulta claro que, al momento en que se presentó el escrito introductorio, la poderdante ya había fallecido, situación de la cual emanan ciertos aspectos jurídicos que es importante entrar a precisar.

De acuerdo a lo contemplado en el artículo 94 de nuestro ordenamiento civil “*La existencia de las personas termina con la muerte*”. De lo anterior se colige que como quiera que al extinguirse la personalidad ya no es posible ser sujeto de derechos, aquellos patrimoniales y extra patrimoniales que detentó en vida el causante o los que se pretendan que para el emanen, deberán ser reclamados por sus herederos o legatarios quienes entran a ser titulares de los mismos.

Resulta importante resaltar que si bien el artículo 76 del Código General del Proceso, señala que la muerte del demandante o la extinción de las personas jurídicas, no pone fin al mandato judicial, este aspecto se encuentra supeditado a que al momento de fallecimiento o extinción ya se haya presentado la demanda, lo cual, como se ha establecido no ocurrió en el sub examine, aunado a lo anterior, solo se puede entender así que la normativa en cita haga referencia al **demandante** cuya condición solo se adquiere desde el momento de presentación de la demanda.

Es trascendente diferenciar los efectos del deceso en cuanto a si el mismo se presenta con antelación o posterioridad a la presentación de la demanda, dado que como se señaló, si el mismo acaece después de presentado el libelo no extingue el mandato, si no que da lugar a la sucesión procesal.

Lo anterior encuentra soporte en que al haberse presentado la demanda el juez debe entrar a verificar la legitimación de quien incoa la misma, como se señaló antes, no desde el punto de vista del derecho pretendido sino desde la simple capacidad para solicitar el reconocimiento y para lo mismo basta con la verificación de la presentación personal incluida en el poder

En el presente caso al momento de verificar la legitimación por activa para entabrar la relación jurídico sustancial de las partes, el Despacho partió del supuesto de la existencia material de la parte actora, acreditada con la presentación personal del poder otorgado (f. 1), sin embargo, ante la innegable evidencia de la extinción de la misma (f. 201), con antelación a que se trabara la litis (f. 12), conlleva de suyo la declaratoria de la exceptiva denominada inexistencia del demandante o del demandado, contenida en el artículo 100 del Código General del Proceso, de la cual emana la falta de legitimación en la causa por activa, cuya declaratoria surge como obligatoria para el Despacho en los términos del artículo 282 *ibídem*, dado que es innegable que al momento de formulación de la demanda los posibles derechos que surgieran de la controversia jurídica suscitada con ocasión de la reliquidación de la asignación de retiro ya no podían ser reclamados por la señora Blanco Gil, sino que le correspondía a sus herederos o legatarios acudir ante esta jurisdicción a solicitar el reconocimiento de los mismos.

Refuerza el anterior argumento que incluso al momento de presentación de la demanda ya había sido proferida la Resolución No. 11060 de 28 de noviembre de 2014, por medio de la cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, con fundamento en lo preceptuado en el Decreto 4433 de 2004, extinguió el derecho de la prestación que devengaba la señora Georgina Blanco Gil, a partir de la fecha de su fallecimiento, ante la inexistencia de beneficiarios con derecho a sustituir la asignación mensual de retiro (f. 202).

Es importante precisar que la configuración de la exceptiva enunciada conlleva como efecto inevitable la imposibilidad de pronunciamiento de fondo dado que la legitimación en la causa, como se indicó, se encuentra relacionada de forma directa con el objeto de la litis, es decir, esta sustancialmente vinculada con la pretensión y desde esa perspectiva, es un requisito para que exista un pronunciamiento de mérito sobre la relación jurídico - sustancial que es materia de juzgamiento.

Es decir que en el presente caso no se está ante una carencia parcial o total de poder que configuraría una causal de nulidad que conllevaría un trámite procesal tendiente a propender por la subsanación del defecto, sino que se trata de haber sido incoada la acción por quien al momento de fijarse la Litis

no detentaba ya el derecho a solicitar de la demandada los reconocimientos pretendidos por haberse extinguido su personalidad jurídica.

Sobre el particular ha sostenido el Consejo de Estado<sup>1</sup>:

*“...La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso, es decir, que se encuentre en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa al ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, o desde la parte pasiva, ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante como demandado...”*

Esa misma Corporación<sup>2</sup> ha señalado que:

*“...La ausencia de legitimación en la causa no inhibe al juzgador para pronunciarse de mérito, en consideración a que ésta es un elemento de la pretensión y no de la acción, motivo por el cual, no se relaciona con un aspecto procesal sino sustancial del litigio. De esta manera, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados...”*

En consonancia con lo anterior, jurisprudencialmente se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el *petitum* de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando como en el caso no se formula por quien tiene el derecho para solicitar el restablecimiento, constituye razón suficiente para

---

<sup>1</sup> Consejo Estado, Sección Tercera, Sala Plena, Auto de 25 de septiembre de 2013, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-05033-01(20420), Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Actor: GABRIEL BARRIOS CASTELAR

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B Sentencia de veintisiete 27 de marzo de 2014, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00802-01(28204) Actor: INFORMATICA DATAPOINT DE COLOMBIA LTDA.

decidir el proceso adversamente a los intereses de la demandante, al no encontrarse legitimada por activa, con fundamento en lo expuesto se denegarán las pretensiones de la demanda.

### **De las costas**

Atendiendo a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas, como quiera que no se acreditó que se hubiesen causado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: NIEGANSE** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: ABSTÍENESE** de condenar en costas y agencias en derecho en esta instancia por los motivos expuestos.

**TERCERO:** Una vez en firme esta providencia archívese el expediente, si existe excedente de gastos procesales, devuélvanse al interesado. Realícense las anotaciones de rigor en el sistema siglo XXI.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** por Secretaría el contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo 203 del CPACA a las partes y al Ministerio Público.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Juez