



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CUCUTA

San José de Cúcuta, siete (07) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número:	54-001-33-40-007-2016-00284-00
Demandante:	Yadira Yáñez Morales y Otros
Demandado:	Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Medio de control:	Ejecutivo - Sentencia

Se encuentra al Despacho la solicitud de ejecución presentada por los señores **YADIRA YÁÑEZ MORALES, ANA MILENA PERALTA LÓPEZ, JULIANA MARCELA MEZA CHAVARRO, CARMEN ALICIA CONTRERAS GÁFARO, INGRID YAJAIRA GONZÁLEZ RICO, MARCELA ISABEL MARCONI GAMBOA, ADRIANA PAOLA CARDONA RODRÍGUEZ, MAGALI LEAL UREÑA, PAUL VALVERDE MORENO, LIZABETH LORIET PINZON PACHECO, ELVIRA CAICEDO CONTRERAS y EVANA NUMA SÁNCHEZ** en nombre propio, través de apoderado judicial, en contra de la **NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, entidad que habiéndose notificado en debida forma, contestó la demanda.

1. ANTECEDENTES y ACTUACIONES PROCESALES.

Los señores **YADIRA YÁÑEZ MORALES, ANA MILENA PERALTA LÓPEZ, JULIANA MARCELA MEZA CHAVARRO, CARMEN ALICIA CONTRERAS GÁFARO, INGRID YAJAIRA GONZÁLEZ RICO, MARCELA ISABEL MARCONI GAMBOA, ADRIANA PAOLA CARDONA RODRÍGUEZ, MAGALI LEAL UREÑA, PAUL VALVERDE MORENO, LIZABETH LORIET PINZON PACHECO, ELVIRA CAICEDO CONTRERAS y EVANA NUMA SÁNCHEZ** en nombre propio, través de apoderado judicial, presentan solicitud de ejecución en contra de la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a fin de que se libre mandamiento de pago por las sumas de dinero reconocidas a favor de los demandantes, mediante sentencia proferida en audiencia por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA** de fecha 29 de mayo el año 2018, la cual fue confirmada por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER** en providencia del 27 de mayo del año 2020, en la que se revocó lo relativo a la condena en costas, lo anterior dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** radicado **No. 54001-33-40-007-2016-00284-00**.

En la sentencia de primera instancia de fecha veintinueve (29) de mayo el año dos mil dieciocho (2018), se dispuso lo siguiente:

“(...) PRIMERO: INAPLICAR por inconstitucional las expresiones "...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.", del artículo primero del Decreto N° 0383 del 06 de marzo del año 2013.

Igualmente **INAPLICAR** las expresiones “y constituye únicamente actor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.” del Artículo primero de los Decretos 1269 del 09 de junio de 2015, Decreto 246 del 12 de febrero de 2016, Decreto 1014 del 09 de junio de 2017 y 340 del 19 de febrero de 2018, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En consecuencia, **DECLARAR LA NULIDAD** de los Actos Administrativos contenidos en las Resoluciones DESAJCR16-1738; DESAJCR16-1740; DESAJCR16-1741; DESAJCR16-1742; DESAJCR16-1743; DESAJCR16-1746; DESAJCR16-1747; DESAJCR16-1748; DESAJCR16-1749; DESAJCR16-1750, todas expedidas el día 21 de abril del año 2016, y las Resoluciones DESAJCR16-1754 y DESAJCR16-1757, ambas de fecha 06 de mayo del año 2016, que negaron a los aquí demandantes el reconocimiento de la inclusión de la Bonificación por Compensación por ser constitutiva de factor salarial, expedidos por la DIRECTORA EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN SECCIONAL JUDICIAL DE LA RAMA JUDICIAL mediante los cuales se negaron el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tiene derecho con inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** a la RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL a reconocer, reliquidar, reajustar y pagar a los señores YADIRA YAÑEZ MORALES, ANA MILENA PERALTA LOPEZ, JULIANA MARCELA MEZA CHAVARRO, CARMEN ALICIA CONTRERAS GÁFARO, INGRID YAJAIRA GONZÁLEZ RICO, MARCELA ISABEL MARCONI GAMBOA, ADRIANA PAOLA CARDONA RODRÍGUEZ, MAGALI LEAL UREÑA, PAUL VALVERDE MORENO, LIZABETH LORIET PINZÓN PACHECO, ELVIRA CAICEDO CONTRERAS y EVANA NUMA SÁNCHEZ de manera retroactiva las cesantías y demás prestaciones sociales a que tienen derecho, devengadas a partir el 01 de enero de 2013 y hasta cuando se causen para los demandantes, ordenando a la entidad para tal efecto incluir como factor salarial la BONIFICACIÓN JUDICIAL.

CUARTO: El valor que resulte adeudado a la parte, **DEBERÁ SER REAJUSTADO** en los términos previstos en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: No hay lugar a decretar **PRESCRIPCIÓN**

SEXTO: A la sentencia se le dará cumplimiento dentro del término señalado en el artículo 192 del C.P.A.C.A., y los valores que resultaren deberían actualizarse en la forma dispuesta en el artículo 187 del mismo estatuto y en los términos señalados en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: No se condena en costas a la entidad demandada.

OCTAVO: SE NIEGAN las demás pretensiones de la demanda. (...)

En la decisión de segunda instancia de fecha veintisiete (27) de mayo el año dos mil veinte (2020), se confirma la sentencia de primera instancia, y se ordena revocar la condena en costas en los siguientes términos:

PRIMERO: **REVOCAR** el numeral séptimo de la sentencia de primera instancia proferida por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**, en materia de condena en costas, conforme a lo anteriormente expuesto.

SEGUNDO: **CONFIRMAR** en todas sus partes, salvo lo revocado, la sentencia de primera instancia proferida el 29-may-2018, por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**, conforme a lo anteriormente expuesto.

TERCERO: ORDENAR que la presente providencia se cumpla acorde con lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA, relativo al cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas.

CUARTO: ORDENAR que, ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría se expida a la parte demandante las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 114 del Código General del Proceso y se emiten las comunicaciones de rigor.

Ahora bien, como título ejecutivo base del recaudo se aprecian las copias en medio digital adjuntas a la solicitud de ejecución de la sentencia, los siguientes documentos:

- ❖ Copia digitalizada del acta de la audiencia inicial en la que se profirió sentencia por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA de fecha veintinueve (29) de mayo el año dos mil dieciocho (2018)).
- ❖ Copia digitalizada de la sentencia de segunda instancia, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER el día veintisiete (27) de mayo del año dos mil veinte (2020).
- ❖ Copia digitalizada de la constancia de ejecutoria suscrita por la Secretaria del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER, en la que se certifica que la providencia quedó ejecutoriada el día tres (03) de julio del año dos mil veinte (2020).

La orden de pago dada en el medio de control que nos ocupa dispuso lo siguiente:

“(…) PRIMERO: LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO en contra de la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL y a favor de los ejecutantes YADIRA YÁÑEZ MORALES, ANA MILENA PERALTA LÓPEZ, JULIANA MARCELA MEZA CHAVARRO, CARMEN ALICIA CONTRERAS GÁFARO, INGRID YAJAIRA GONZÁLEZ RICO, MARCELA ISABEL MARCONI GAMBOA, ADRIANA PAOLA CARDONA RODRÍGUEZ, MAGALI LEAL UREÑA, PAUL VALVERDE MORENO, LIZABETH LORIET PINZON PACHECO, ELVIRA CAICEDO CONTRERAS y EVANA NUMA SÁNCHEZ, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA de fecha 29 de mayo el año 2018, la cual fue confirmada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER en providencia del 27 de mayo del año 2020, en la que se revocó lo relativo a la condena en costas, lo anterior dentro del proceso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO radicado No. 54001-33-40-007-2016-00284-00, por los siguientes conceptos:

➤ **Obligación de hacer:**

Que se cumpla con la obligación de hacer contenida en la sentencia proferida en audiencia por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA de fecha 29 de mayo el año 2018, la cual fue confirmada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER en providencia del 27 de mayo del año 2020, en la que se revocó lo relativo a la condena en costas, lo anterior dentro del proceso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO radicado No. 54001-33-40-007-2016-00284-00.

De tal forma que deberá la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, adoptar las medidas necesarias para que se incluya la Bonificación Judicial como factor salarial para cada uno de los demandantes con quien persista la vinculación laboral, conforme se definió en el proceso declarativo.

- **Obligación de pago de sumas de dinero:**

Que se efectúen los pagos de las siguientes sumas de dinero, que corresponden a la diferencia de lo pagado y lo debido, con la inclusión de la bonificación salarial, como factor salarial:

No.	DEMANDANTE	CAPITAL	INTERESES	VALOR LIQUIDACIÓN
1	Yadira Yáñez Morales	\$ 40.830.437,00	\$ 12.694.487,00	\$ 53.524.924
2	Ana Milena Peralta López	\$ 68.299.609,00	\$ 19.439.614,00	\$ 87.739.223,00
3	Juliana Marcela Meza Chavarro	\$ 14.436.067,00	\$ 4.507.552,00	\$ 18.943.619,00
4	Carmen Alicia Contreras Gáfaró	\$ 44.517.022,00	\$ 13.961.583,00	\$ 58.478.605,00
5	Ingrid Yajaira González Rico	\$ 13.444.963,00	\$ 4.219.021,00	\$ 17.663.984,00
6	Marcela Isabel Marconi Gamboa	\$ 104.214.620,00	\$ 29.985.696,00	\$ 134.200.316,00
7	Adriana Paola Cardona Rodríguez	\$ 110.599.101,00	\$ 32.338.994,00	\$ 142.938.096,00
8	Magali Leal Ureña	\$ 4.722.900,00	\$ 1.487.263,00	\$ 6.210.163,00
9	Paul Valverde Moreno	\$ 47.496.039,00	\$ 13.703.472,00	\$ 60.199.511,00
10	Lizabeth Loriet Pinzón Pacheco	\$ 36.440.220,00	\$ 9.967.388,00	\$ 46.407.608,00
11	Elvira Caicedo Contreras	\$ 62.500.312,00	\$ 17.972.486,00	\$ 80.472.798,00
12	Evana Numa Sánchez	\$ 48.490.415,00	\$ 15.269.857,00	\$ 63.760.272,00
TOTAL		CAPITAL	INTERESES	VALOR LIQUIDACIÓN
		\$ 595.991.705,00	\$175.547.413,00	\$ 771.539.118,00

➤ **Capital:**

Por concepto de capital, que corresponde al capital de todos los beneficiarios de la condena, el valor de **QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS CINCO PESOS (\$ 595.991.705,00)**.

➤ **Intereses:**

Por concepto de intereses moratorios desde el cuatro (04) de julio del año dos mil veinte (2020), con cesación de los mismos desde el cinco (05) de octubre del año dos mil veinte (2020) al dos (02) de noviembre del mismo año y hasta el día treinta y uno (31) de julio del año dos mil veintidós (2022), por valor de **CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SISETE MIL CUATROCIENTOS TRECE PESOS (\$175.547.413,00)**, y en lo sucesivo, hasta la fecha en que se efectúe el pago total de la obligación, conforme lo prevé el artículo 192 de la Ley 1437 del año 2011. (...)"

- **Contestación de la demanda por la Nación – Rama Judicial:**

Habiéndose notificado en debida forma a la entidad Nación – Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, ésta contestó la demanda¹ dentro del término que la ley le concede, y en síntesis, el apoderado designado ejerció su defensa en los siguientes términos:

En cuanto a los hechos, la defensa de la entidad, hace referencia a las decisiones judiciales que impusieron la condena, haciendo un recuento de los mismos.

Así mismo se afirma, que la Dirección seccional que da contestación a través de apoderada, manifiesta que, habiéndose requerido al grupo de Sentencias de la

¹ Ver documento 025 del expediente digital en la plataforma Microsoft 365- SharePoint.

Dirección Ejecutiva del nivel central, para que informara sobre el turno de pago en el que se encontraba, no fue posible obtener respuesta.

Así mismo, se señala que de los hechos de la demanda se evidencia que, los ejecutantes no radicaron la cuenta de cobro o sentencia en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, grupo de Sentencias, motivo por el cual considera se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Por otra parte, en cuanto a las pretensiones, se opone a todas y cada una de las pretensiones de la parte demandante toda vez que no le asisten fundamentos fácticos ni de derecho al demandante, además que, en el proceso de la referencia son aplicables las excepciones de inepta demanda, falta de legitimación en la causa por activa y hechos de un tercero (ministerio de hacienda), las que se sintetizan a continuación:

- ***Inepta demanda:***

En síntesis el argumento de la defensa corresponde a que se configura la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales, toda vez que a la fecha se afirma, no existe documento radicado en la Rama Judicial –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, solicitando el pago de la sentencia.

- ***Falta de legitimación en la causa por activa:***

El argumento de esta excepción es el mismo de la excepción de inepta demanda, pues se afirma que se desconoce por parte de la seccional de la entidad, si se ha radicado documento alguno de la cuenta de cobro ante el Grupo de Sentencias de la Dirección Ejecutiva, por lo que considera se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

- ***Hecho de un tercero – Ministerio de Hacienda:***

Considera la defensa de la entidad, que se configura como excepción el hecho de un tercero por ser el Ministerio de Hacienda quien gira los dineros a la entidad para el pago de las sentencias y conciliaciones, las que deben realizarse en el turno asignado y conforme a la disponibilidad de recursos. Resalta la defensa que la Rama Judicial es una de las entidades que menos se demora en pagar las sentencias.

2. CONSIDERACIONES.

▪ **Verificación de presupuestos procesales de eficacia y validez.**

- ***Competencia.***

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 104, numeral 6 de la Ley 1437 de 2011, esta jurisdicción es competente para conocer de la presente ejecución, por estar el título ejecutivo contenido en condena impuesta, consistente en la sentencia

proferida en audiencia por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA** de fecha 29 de mayo el año 2018, la cual fue confirmada por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER** en providencia del 27 de mayo del año 2020, en la que se revocó lo relativo a la condena en costas, lo anterior dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** radicado **No. 54001-33-40-007-2016-00284-00**, decisión que quedó ejecutoriada el día el día tres (03) de julio del año dos mil veinte (2020)

Tal y como fue presentada la solicitud de ejecución de la conciliación, el título base de ejecución cumplió con lo dispuesto en el Código General del Proceso, desprendiéndose de él una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la demandada y por tanto se ordenó librar mandamiento de pago en contra de la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**.

- **Procedimiento**

El trámite de los procesos ejecutivos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es el contenido en los artículos 422 y siguientes del Código General del Proceso, de acuerdo a la remisión expresa efectuada en el artículo 306 del CPACA, así como de los artículos 104 y 297 ibídem.

- **De los medios de defensa del ejecutado**

Notificado el auto que libra el mandamiento de pago, el demandado cuenta con la oportunidad procesal de interponer recurso de reposición contra esta providencia y proponer las excepciones de que trata el artículo 442 del Código General del Proceso cuando el título ejecutivo consista en una sentencia de condena, o como en este caso, una conciliación judicial, esto es el **pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción**, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la pérdida de la cosa debida- de manera que puedan dejar sin fundamento el título que sirve de recaudo o la obligación que éste contiene.

Pero, si no actúa de esta manera, debe procederse a proferir auto que ordene seguir adelante la ejecución, lo cual constituye una ratificación del mandamiento de pago.

“ARTÍCULO 440. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN, ORDEN DE EJECUCIÓN Y CONDENA EN COSTAS. Cumplida la obligación dentro del término señalado en el mandamiento ejecutivo, se condenará en costas al ejecutado, quien sin embargo, podrá pedir dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto que las imponga, que se le exonere de ellas si prueba que estuvo dispuesto a pagar antes de ser demandado y que el acreedor no se allanó a recibirle. Esta petición se tramitará como incidente que no impedirá la entrega al demandante del valor del crédito.”

Si el ejecutado no propone excepciones oportunamente, el juez ordenará, por medio de auto que no admite recurso, el remate y el avalúo de los

bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado.”

Así las cosas, teniendo en cuenta que la parte ejecutada no interpuso recurso en contra del mandamiento de pago, el cual quedó en firme, y su defensa no fue a través de las excepciones de que trata el artículo 442 del CGP, sino por el contrario, se reconoció la existencia de la obligación, y se manifestó tener desconocimiento del trámite de cobro de los demandantes ante la entidad para el pago, hecho que de ser cierto no impide la ejecución de la obligación; así como que se manifestó la imposibilidad de pago por factores de tipo presupuestal en el rubro de pago de sentencias y conciliaciones atribuyéndole dicha responsabilidad al Ministerio de Hacienda, que deberá darse aplicación a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 440 del Código General del Proceso; por tanto se ordenará seguir adelante la presente ejecución en contra de la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, tal y como se dispuso en el mandamiento de pago, practicar la liquidación del crédito en la forma y términos del artículo 446 ibidem.

3. COSTAS

De conformidad con lo establecido en el artículo 440 del CGP, se condenará a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** al pago de las expensas, de acuerdo a la liquidación de que trata el artículo 446 del Código General del Proceso, en favor de la parte demandante; Igualmente, se condenará a la entidad ejecutada, al pago de las agencias en derecho, en cuantía correspondiente al **cinco punto veinticinco por ciento (5,25%)** del valor total que se ordenó pagar en el mandamiento de pago, monto que se fija atendiendo la instancia y con base en los topes mínimo (3%) y máximo (7,5%) dispuestos en el artículo 5, numeral 4. del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, emanado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

Se reconocerá personería para actuar como apoderada de la Nación – Rama Judicial a la profesional del derecho ANGELA MARCELA ARIAS BERNAL, identificada con C.C. No. 1.092.353.576 de Villa del Rosario y Tarjeta profesional No. 271.251 del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el poder y anexos allegados al expediente y que obran en los documentos del No. 026 al 028.

Se advierte, además, que frente a este auto no procede ningún recurso, según lo previsto en el inciso segundo del artículo 440 del Código General del Proceso.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA,**

RESUELVE

PRIMERO: SEGUIR ADELANTE LA EJECUCIÓN a favor de los demandantes **YADIRA YÁÑEZ MORALES, ANA MILENA PERALTA LÓPEZ, JULIANA MARCELA MEZA CHAVARRO, CARMEN ALICIA CONTRERAS GÁFARO, INGRID YAJAIRA GONZÁLEZ RICO, MARCELA ISABEL MARCONI GAMBOA, ADRIANA PAOLA CARDONA RODRÍGUEZ, MAGALI LEAL UREÑA, PAUL VALVERDE MORENO, LIZABETH LORIET PINZON PACHECO, ELVIRA CAICEDO CONTRERAS y EVANA NUMA SÁNCHEZ,** y en contra de la **NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL,** en la forma ordenada en el mandamiento de pago.

SEGUNDO: PRACTICAR la liquidación del crédito, siguiendo el trámite indicado en el artículo 446 del Código General el Proceso.

TERCERO: CONDENAR en costas a la entidad ejecutada conforme a las consideraciones de esta providencia.

CUARTO: RECONÓZCASE personería para actuar como apoderada de la Nación – Rama Judicial a la profesional del derecho **ANGELA MARCELA ARIAS BERNAL,** identificada con C.C. No. 1.092.353.576 de Villa del Rosario y Tarjeta profesional No. 271.251 del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el poder y anexos allegados al expediente y que obran en los documentos del No. 026 al 028.

QUINTO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso, según lo previsto en el inciso segundo del artículo 440 del Código General del Proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SONIA LUCÍA CRUZ RODRÍGUEZ
Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha 07 de julio de 2023, hoy 10 de julio de 2023 a las 08:00 a.m., Nº 34.

Secretario

Firmado Por:

Sonia Lucia Cruz Rodriguez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
7
Cucuta - N. De Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2d684468860e6b97999ea03427ed8c0735d4131f5acb6e23f58da024405246fb**

Documento generado en 07/07/2023 03:54:53 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA
San José de Cúcuta, siete (7) de julio del año dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	54-001-33-33-007-2021-00153-00
Demandante:	Alirio Peñaranda Escalante
Demandado:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP
Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto:	Medida cautelar

Vencido el término de ley, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada a través de apoderado judicial por parte del señor Alirio Peñaranda Escalante en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

1. ANTECEDENTES

1.1 Objeto de la demanda presentada a través de apoderado judicial por parte del señor Alirio Peñaranda Escalante en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

(...)

1. Que se declare la Nulidad de la Resolución No. RDP 002263 del 2 de febrero de 2021, donde se niegan (sic) la sustitución pensional, al igual que se declare la nulidad de la Resolución ADP 001784 del 26 de marzo de 2021 en la cual se rechaza el recurso de apelación, expedidos por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

2. Que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, se otorgue al señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE la pensión de sobreviviente, ordenando el pago desde el momento en que adquirió el derecho respectivo.

3. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, se incluya en la nómina pensional al señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE, para que pueda recibir su mesada pensional, pagándole con la primera las mesadas dejadas de percibir desde el fallecimiento de su señora esposa.

Que se cancelen las mesadas dejadas de percibir desde el fallecimiento de La Señora MARIA ELISA PEÑARANDA DE PEÑARANDA hasta el día que efectivamente sea incluido en nómina para seguir percibiendo dicha pensión de sobreviviente. (...)

2. Solicitud de medida cautelar

La solicitud se señala en los siguientes términos:

“PRIMERO: Ordenarle a la entidad demandada a que reconozca y pague de manera TRANSITORIA, y hasta tanto se profiera sentencia de fondo, la pensión de sobrevivientes al señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE, en la cuantía legal correspondiente.

SEGUNDO: En subsidio de la anterior petición, solicito que se le ordene a la entidad demandada, a que reconozca y pague de manera TRANSITORIA y hasta tanto se profiera sentencia de fondo, la pensión de sobreviviente al señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE, en la cuantía de un salario mínimo legal mensual vigente, sin perjuicio a las compensaciones y/ o deducciones que se deban efectuar una vez sea proferida la sentencia de fondo.

TERCERO: En subsidio de las peticiones contenidas en los Numerales PRIMERO y SEGUNDO, solicito a su Honorable Despacho judicial que se adopten las medidas necesarias para darle prevalencia y prioridad al proceso del señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE en consideración al avanzado estado de edad en que el mencionado demandante se encuentra y habida cuenta de sus condiciones de salud.”

3. Fundamentos de la parte actora para el decreto de la medida cautelar

Señala la parte actora que a la fecha de presentación de esta solicitud cuenta con la edad de 81 años, superando la expectativa de vida certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE para los hombres nacidos en el territorio nacional, la cual esta categorizada en 74 años, motivo por el cual es sujeto de especial protección constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 125 del año 2008.

Manifiesta que en el sub examiné se dan los presupuestos establecidos en los artículos 229 y s.s del CPACA para acceder a decretar la medida cautelar, pues no hay lugar a equívocos de que el señor Alirio Peñaranda Escalante era esposo de la señora MARIA ELISA PEÑARANDA DE PEÑARANDA, luego tiene derecho a que le sea sustituida la pensión de vejez que la citada devengaba en vida al ser el titular del derecho reclamado.

Para finalizar manifiesta que, la falta del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad demandada ha ocasionado un alto grado de afectación a sus derechos fundamentales, particularmente su derecho al mínimo vital, situación que lo llevo a acudir a la justicia en especial a impetrar la solicitud de medida cautelar, puesto que esperar hasta la resolución del proceso ordinario podría no ser eficaz para lograr la protección de sus derechos, pues resalta su avanzada edad y el perjuicio irremediable que se le causaría con la negación de la misma.

4. Del trámite procesal adelantado

Mediante auto proferido el día 21 de abril del año 2023¹, el Despacho ordenó obedecer y cumplir lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en providencia del 16 de febrero de la presente anualidad, mediante el cual se revocó el proveído de fecha 30 de noviembre del año 2021, proferido por este Juzgado, procediendo a dar cumplimiento a lo allí dispuesto, es decir, se efectuó el análisis pertinente para proveer sobre la admisión de la demanda, encontrándose que la misma no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley 1437 del año 2011, la Ley 2080 de 2021 y en el Decreto 806 del 2020, el cual se encuentra vigente permanentemente de conformidad con lo establecido en la Ley 22213 de 2022, razón por la cual fue inadmitida.

Posteriormente y al haber sido corregida, se admitió la demanda de la referencia el día 19 de mayo del año 2023, ordenando efectuar las notificaciones del caso.²

De igual manera, el día 19 de mayo del año 2023 se ordenó correr traslado de la medida cautelar a la UGPP, para que ejerciera su derecho a la contradicción y defensa.

Finalmente, mediante auto del 26 de junio del año 2023 el Despacho efectuó unos requerimientos a efectos de dar trámite a la medida cautelar.³

5. Posición de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP:

Su apoderada judicial al inicio de su contestación efectúa un recuento normativo sobre los requisitos para decretar las medidas cautelares, así como de los requisitos para que sea reconocida la pensión "GRACIA".

Posteriormente, manifiesta que no se podrá computar el termino laborado por los docentes en el sector oficial para acreditar el derecho a la pensión gracia, motivo por el cual es indispensable valorar, **1)** El acto de nombramiento, **2)** acta de posesión y, **3)** certificado laboral, de conformidad con lo establecido en el Lineamiento 187, Acta No. 1979 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP de fecha 5 de diciembre del año 2018.

Que por lo expuesto, se tiene que para determinar si realmente un docente es de carácter nacional, territorial o nacionalizado, es necesario verificar de donde provienen los dineros con los cuales se financian dichos cargos, la plaza docente y los actos administrativos de nombramiento del docente.

Manifiesta que, de los tiempos acreditados por la parte actora se extrae que el periodo laborado por esta no puede ser tenido en cuenta para acreditar el derecho a la pensión gracia, en consideración a que el referido tiempo fue certificado como

¹ Auto obrante en el PDF No. 022 del expediente digital

² Ver PDF No. 018 ibíd.

³ Auto visto en el PDF No. 010 ibídem

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

docente nacional por lo que no cumple con los dos requisitos para adquirir el derecho deprecado, los cuales se pasan a transcribir:

(...)

- El primer requisito es el contemplado en el Artículo 1° de Ley 114 de 1913 que establece que para el reconocimiento de la pensión gracia, el docente debe desempeñar 20 años de servicios como docente oficial de carácter territorial (departamental, municipal, distrital y/o nacionalizado), por lo cual NO ES ADMISIBLE completar o computar tiempo de servicios prestados en la Nación cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación Nacional, por ser estos incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito.
- El segundo requisito es el contemplado en el Artículo 1° de la Ley 91 de 1989 el cual dispone: “Artículo 1°.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:
 2. Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.
 3. Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.
 4. Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

Parágrafo - Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.” (...)

Para sostener su tesis transcribe apartes de la sentencia del 1 ° de octubre del año 2009, expediente 0423- 2008, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Magistrada Ponente Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, en la que respecto al reconocimiento de la pensión gracia a docentes con vinculación de carácter nacional señaló lo siguiente:

*“...La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, **sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.***

El A quo ratificó los argumentos esgrimidos por la Entidad, que negó la pensión al actor, porque no satisfizo el requisito de los 20 años de servicio en la educación oficial territorial, ya que gran parte de ese tiempo estuvo vinculada directamente con la Nación.

La demandante en efecto, laboró en la educación primaria y secundaria por más de 20 años, sin embargo, el mayor tiempo de vinculación fue del orden Nacional, según los certificados expedidos por la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá y sólo laboró en colegios del orden territorial durante 7 años y 10 días (fls. 2-3 y 22-23), razón por la cual incumplió el requisito de no recibir o haber recibido otra pensión o emolumento proveniente del Tesoro Nacional.

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

En estas condiciones, como la actora laboró la mayor parte del tiempo para la Nación y no acreditó 20 años de servicios prestados a nivel territorial según lo exigido por la Ley 114 de 1913 y demás normas que desarrollan la pensión gracia, no le asiste el derecho reclamado, razón por la cual el proveído impugnado que negó las súplicas de la demanda debe ser confirmado...” Subraya y negrilla fuera del texto. (...)

Señala que de conformidad con lo ya expuesto es dable indicar que la pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, no admite completar o computar tiempos de servicio prestados en la Nación cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación Nacional por ser estos incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito, de tal manera que los tiempos de orden nacional deben ser desestimados.

Para finalizar, expone que al confrontar el acto administrativo demandado con la demanda y el soporte probatorio que se pretende hacer valer en el proceso, se constata que la medida cautelar no se fundamenta en la transgresión de la Resolución No. 002263 del 2 de febrero del año 2021, motivo por el cual deberá rechazarse de plano la medida cautelar invocada por el demandante.

6. CONSIDERACIONES

El Despacho abordará el estudio de la medida cautelar pretendida, haciendo un análisis inicialmente del marco normativo aplicable y finalmente y con base en éste, se desarrollará el caso concreto.

6.1 Fundamentos normativos sobre las medidas cautelares en los procesos declarativos.

El capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contiene las disposiciones relativas a las medidas cautelares que pueden ser decretadas en los procesos declarativos, así como su contenido, alcance, requisitos y el procedimiento para su adopción.

6.1.1 Procedencia de medidas cautelares:

El artículo 229 ibídem, consagra que “*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*” decisión que no implica prejuzgamiento.

6.1.2. De los requisitos para decretar una medida cautelar:

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, prevé los requisitos que deben cumplirse para el decreto de una medida cautelar de esta naturaleza, así:

“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.

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

1. Que la demanda esté razonadamente 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 que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) 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. (negritas y subrayas del Despacho)

De la normatividad en cita, se extrae que los requisitos exigidos para que proceda el decreto de una medida cautelar varían según la naturaleza de esta. En este sentido, la primera parte establece los requisitos para que proceda la suspensión provisional de los actos administrativos, mientras que la segunda parte señala los requisitos para los casos en que se pretenda una medida cautelar diferente.

En este orden de ideas, y como en el caso sub examiné la parte actora solicita una medida cautelar diferente a la suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados, corresponde a este la carga de demostrar los requisitos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

6.1.4 Marco jurisprudencial sobre las medidas cautelares

El Consejo de Estado se ha pronunciado acerca de la solicitud de medidas cautelares, por lo que se trae a colación el auto de fecha 14 de mayo de 2015, dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que fuera ponente el doctor Hugo Fernando Bastidas Barcenás, en esa oportunidad la citada Corporación precisó:

“El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de ser impugnados por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley. La Constitución no distingue

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

si la medida de suspensión provisional solo cabría contra los actos administrativos de contenido particular y no contra los actos generales o normativos, conocidos comúnmente como reglamentos, y que son de naturaleza diferente de los primeros. Como la norma no distingue, el intérprete tampoco. En consecuencia, la suspensión provisional puede recaer frente a cualquier clase de actos. En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte, debidamente sustentada, puede decretar no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, pero también prevé la medida cautelar de decretar la suspensión de una actuación o procedimiento administrativo, inclusive de carácter contractual, medida ésta un tanto diferente a la suspensión del acto propiamente dicha. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado. En cambio, la medida de suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, no necesariamente está atada o vinculada a la consideración a priori de que ese procedimiento o esa actuación devienen de un acto ilegal o inconstitucional. **Podría ser que la medida simplemente sirva para precaver la efectividad de la sentencia que posteriormente se dicte y, de contera, los derechos e intereses involucrados en el respectivo proceso judicial. De ahí que el artículo 231 diga que las medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional deben sopesarse aún en aras del interés público y que siempre deberán concederse cuando existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios. Según lo expuesto, el juez está en condiciones de ponderar si opta por la tradicional suspensión provisional de los actos jurídicos demandados o por otras medidas cautelares diferentes. En relación con la sustentación de la petición, esta Corporación ha precisado que «la medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación».** (negrita es propio)

Dentro de la providencia precedente se establece la necesidad de efectuar unos análisis, tales como, **i)** que la medida cautelar se haya solicitado en escrito aparte, **ii)** la identificación de los actos administrativos objeto de medida cautelar, **iii)** las causales invocadas en la solicitud de la suspensión provisional, entre las cuales se aprecia el capítulo de la demanda relativo a las normas violadas y el concepto de violación y **iv)** la confrontación del acto con la norma acusada.

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

Por otra parte, resulta de interés citar la sentencia SU 913 de 2009, proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual refiere los elementos que deben estar presentes al momento de estimar conveniente emitir una orden amparada en una medida cautelar:

“(…) En tanto se analizaron dos de los más importantes principios que rigen la práctica de medidas cautelares, para efecto de garantizar un justo término de equidad en el proceso. Estos son: el periculum in mora y el fumus boni iuris, los cuales deben aparecer de forma concurrente para asegurar la proporcionalidad y congruencia de la medida. El primero, periculum in mora, tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso. El segundo, fumus boni iuris, aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal. Estos dos principios, asegura la doctrina, deben operar de manera concurrente, al punto que la falta de uno de estos elementos, debe dar lugar a que: i. se rechace la medida cautelar o ii. se otorgue la medida, pero de manera limitada.”

Del aparte transcrito se resaltan dos principios importantes que rigen la práctica de medidas cautelares, tales como el **periculum in mora (peligro en la mora)** y el **fumus boni iuris - humo de buen derecho (literal) y/o apariencia exterior de derecho (semántico)-**.

De acuerdo con lo indicado previamente, los principios y requisitos a los que se debe sujetar el juez para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo, están concentrados en lo siguiente:

Art. 231 Ley 1437/2011	Requisitos jurisprudenciales
<ul style="list-style-type: none"> - Que sea solicitada por la parte interesada. - Violación de disposiciones indicadas en la demanda o en escrito aparte, cuando la violación surja del análisis del acto acusado y las normas superiores invocadas. - Vicio de nulidad derivado de la confrontación del acto administrativo con el material probatorio allegado al expediente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que de la confrontación de los actos administrativos con las normas alegadas en la demanda y del material probatorio aportado se establezca una trasgresión normativa. - Que exista peligro por la mora en sujetar la petición a la decisión final dentro del proceso. - Que sea verificable el derecho afectado del demandante.

6.1.5 De la solicitud de medida cautelar

El señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE con la interposición de la presente medida cautelar pretende se ordene a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP a que le reconozca y pague de manera transitoria y hasta que se profiera sentencia de fondo la sustitución pensional por el solicitada en cuantía de un salario mínimo legal

mensual vigente a la cual tiene derecho debido a la condición de esposo de la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante).

6.1.6 Pruebas aportadas con el escrito de demanda y medida cautelar:

El Despacho relacionará las pruebas aportadas por la parte actora con el escrito de demanda.

PRUEBAS APORTADAS	DOCUMENTO EN QUE REPOSA
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Copia digital de la Resolución No. RDP 002263 del 2 de febrero del año 2021 “Por la cual se niega una PENSIÓN de sobrevivientes”. ➤ Copia digital de la Resolución No. ADP 001784 del 26 de marzo del año 2021 por medio del cual se llegó a la conclusión de “RECHAZAR el recurso de Apelación interpuesto dentro del expediente del causante PEÑARANDA DE PEÑARANDA MARIA ELISA”. ➤ Registro civil de matrimonio No. 1237178 del 14 de marzo de 1996. ➤ Registro civil de nacimiento del demandante. ➤ Registro civil de defunción de la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda. 	<p>Documental: Estos documentos reposan en el PDF No. 002 del expediente digital, desde el folio No. 13 y s.s.</p>

6.1.7 Prueba solicitada por el Despacho

Expediente administrativo aportado mediante correo electrónico por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, el cual reposa en el PDF No. 017 del expediente digital.

6.1.8 Caso Concreto:

De acuerdo con los parámetros legales y jurisprudenciales previamente expuestos, se abarcará de forma discriminada cada uno de los requisitos a tener en cuenta para proceder con el decreto de las medidas cautelares, diferentes a la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

1. Que la demanda este razonablemente fundada en derecho:

De la lectura de la demanda y el escrito de medida cautelar el Despacho observa que la misma se encuentra debidamente sustentada en derecho, pues los fundamentos normativos y jurisprudenciales que arguyo la parte actora se encuentran relacionados y son congruentes con las pretensiones de la demanda (sustitución pensional).

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados:

Al revisar el expediente digital encuentra el Despacho que a folios 21 y 22 del PDF No. 002 reposa el Registro Civil de Matrimonio No. 1237178 del 14 de marzo del año 1996, con el cual se demuestra que la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante) contrajo matrimonio con el señor Alirio Peñaranda Escalante.

De igual manera, a folios 25 y 26 del PDF No. 002 del expediente digital se encuentra el registro Civil de Defunción No. 096788307 con el cual se demuestra que la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante) falleció el día 18 de octubre del año 2019.

Se encuentra demostrado que el señor Alirio Peñaranda Escalante fue la única persona que se presentó a reclamar la sustitución pensional por el fallecimiento de la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante). – ver Resolución No. RDP 002263 del 2 de febrero del año 2021 vista a folios 13 a 15 del PDF No. 002-.

Aunado a lo anterior, en el expediente administrativo allegado por la Unidad administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP reposa una declaración juramentada de convivencia elaborada por el demandante en el cual se indica la convivencia ininterrumpida desde el año 1963 hasta el año 2019 entre el demandante y la causante. -folio 106 del PDF No. 017 del expediente digital-.

Por lo tanto, se encuentra probado sumariamente en el proceso que el demandante es el beneficiario de la prestación reclamada.

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:

La parte actora con la demanda pretende lograr que se declare la nulidad de la “**Resolución No. RDP 002263 del 2 de febrero de 2021** “Por la cual se NIEGA una Pensión de Sobrevivientes” y la **Resolución No. ADP 001784 del 26 de marzo del año 2021** por medio de la cual se llegó a la conclusión de “RECHAZAR el recurso de Apelación interpuesto dentro del expediente del causante PEÑARANDA DE PEÑARANDA MARIA ELISA”.

Por su parte, con la interposición de la medida cautelar se pretende se ordene a la entidad demandada a que reconozca y pague de manera transitoria y hasta que se profiera sentencia de fondo pensión de sobrevivientes en su favor, toda vez que cumple con los requisitos establecidos en la ley, para el efecto.

Lo anterior, teniendo en cuenta que es una persona de la tercera edad (85 años) que se ha visto desmejorado en sus condiciones de vida desde el fallecimiento de su esposa.

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión Pensional y Contribuciones de la Protección Social UGPP, al contestar la medida cautelar expuso que de los tiempos acreditados por la parte actora se extrae que el periodo laborado por esta no puede ser tenido en cuenta para acreditar el derecho a la pensión gracia, en consideración a que el mismo fue certificado como docente nacional por lo que no cumple con los dos requisitos para adquirir el derecho deprecado.

Señala que la pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, no admite completar o computar tiempos de servicio prestados en la Nación cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación Nacional por ser estos incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito, de tal manera que los tiempos de orden nacional deben ser desestimados.

Para finalizar, expone que al confrontar el acto administrativo demandado con la demanda y el soporte probatorio que se pretende hacer valer en el proceso, se constata que la medida cautelar no se fundamenta en la transgresión de la Resolución No. 002263 del 2 de febrero del año 2021, motivo por el cual deberá rechazarse de plano la medida cautelar invocada por el demandante.

- En el expediente se encuentran las siguientes evidencias:

Que efectivamente el señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE actualmente cuenta con 85 años de edad, tal y como lo demuestra con su registro civil de nacimiento el que obra a folio 23 del PDF No. 002 del expediente digital.

A folios 21 y 22 del PDF No. 002 reposa el Registro Civil de Matrimonio No. 1237178 del 14 de marzo del año 1996, con el cual se demuestra que la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante) contrajo matrimonio con el señor Alirio Peñaranda Escalante.

En los folios 25 y 26 del PDF No. 002 del expediente digital se encuentra el registro Civil de Defunción No. 096788307 con el cual se demuestra que la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante) falleció el día 18 de octubre del año 2019.

Se encuentra demostrado que el señor Alirio Peñaranda Escalante fue la única persona que se presentó a reclamar la sustitución pensional por el fallecimiento de la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante). – ver Resolución No. RDP 002263 del 2 de febrero del año 2021 vista a folios 13 a 15 del PDF No. 002-.

En el expediente administrativo allegado por la Unidad administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP reposa una declaración juramentada de convivencia elaborada por el demandante en el cual se indica la convivencia ininterrumpida desde el año 1963 hasta el año 2019 con la causante. -folio 106 del PDF No. 017 del expediente digital-.

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

- De la ponderación de intereses:

Al revisar la **Resolución No. RDP 002263 del 2 de febrero de 2021** “Por la cual se NIEGA una Pensión de Sobrevivientes”, tiene el Despacho que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, se basó en lo siguiente para negar la sustitución de la prestación:

(...)

Que no obstante haber aportado los documentos anteriores como requisito para obtener la pensión de sobrevivientes, es preciso analizar los antecedentes de la pensión concedida a la señora de PEÑARANDA DE PEÑARANDA MARIA ELISA, ya identificada, de lo cual se obtuvo lo siguiente:

Que la pensión que se pretende sustituir fue otorgada a la causante mediante resolución No. 017948 del 26 de septiembre de 1997.

Que de acuerdo con los certificados que aparecen en el expediente existe un certificado expedido por el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Educativo Regional del Norte de Santander, donde consta que la Señora MARIA ELSA PEÑARANDA, identificada con la cédula de ciudadanía No 27.747 300 de Lourdes, prestó sus servicios al Departamento como MAESTRA DE ENSEÑANZA PRIMARIA.

Que revisada la documentación no se encontraron los actos administrativos de nombramiento y posesión de la causante, por tanto, no es claro el tipo de vinculación que mantuvo la causante y preciso descartar que ésta no haya sido de carácter Nacional.

Que se requiere certificado laboral en el cual indique claramente el tipo de vinculación.

Que teniendo en cuenta lo anterior es preciso dar aplicación al lineamiento interno de la entidad respecto a esta situación fáctica, establecido en el Acta No. 1172 lineamiento 122, de fecha 8 de julio de 2016 que determina:

(...) En un segundo escenario, si el pensionado fallece y el beneficiario solicita la sustitución pensional, se debe negar motivando que el causante no tenía derecho. Y por último si el beneficiario de la sustitución pensional solicita la reliquidación se debe negar e inmediatamente iniciar las acciones judiciales para atacar los dos actos administrativos (reconocimiento con tiempos nacionales y sustitución de la misma), pero se debe seguir pagando hasta que el juez decreta la suspensión provisional. (...)

Que de acuerdo con el CPACA, se dará aplicación al artículo 167 que establece lo siguiente:

“Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.”

Que con base en lo expuesto es necesario analizar los documentos mencionados, con el fin de realizar un estudio de fondo frente a la solicitud de reconocimiento de la Pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento PEÑARANDA DE PEÑARANDA MARIA ELISA.

Los documentos por presentar son: El acta de nombramiento y posesión de la causante como maestra de escuela primaria en las entidades para las cuales prestó sus servicios, con certificado laboral en el cual indique claramente el tipo de vinculación.

En consecuencia, no es posible acceder a lo solicitado hasta tanto se allegue los documentos relacionados con anterioridad. (...) (negrita del Despacho)

Del párrafo anteriormente transcrito, se tiene que el argumento esgrimido por la entidad demanda para negar la sustitución de la pensión de la señora MARÍA ELISA PEÑARANDA DE PEÑARANDA (causante) al señor ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE no es admisible en dicho estadio procesal, por cuanto no se estudió propiamente el derecho que le asiste al citado de devengar la prestación económica de su señora esposa, si no, al contrario, el estudio adelantado obedeció a si la causante tenía o no el derecho a devengar la prestación cuando dicho estudio -valga la redundancia- se efectuó al momento de emitir la **Resolución No. 017948** del 26 de septiembre del año 1997 por medio de la cual la extinta Caja Nacional de Previsión Social “RECONOCE Y ORDENA EL PAGO DE UNA PENSIÓN MENSUAL VITALICIA DE JUBILACIÓN”.

Por lo anterior, si la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP considera que el referido acto no se encuentra acorde con la normatividad que rige la materia y teniendo en cuenta que la señora María Elisa Peñaranda ya falleció, ésta cuenta con el medio de control idóneo para controvertir su propio acto.

Ahora bien, el Despacho mediante auto del 26 de junio⁴ de la presente anualidad consideró necesario efectuar un requerimiento probatorio, toda vez que ni en la demanda, ni en sus anexos, se podía advertir si el señor Alirio Peñaranda Escalante goza o no, de sustitución de pensión de vejez “ordinaria” debido a que la entidad en la contestación de la medida cautelar manifiesta que la pensión debatida es la denominada “gracia” la cual se recuerda es de carácter especial y puede

⁴ Ver PDF No. 010 del expediente digital

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

devengarse simultáneamente con cualquier otra reconocida por parte de la Nación, para mayor claridad se cita la parte resolutive del proveído:

(...)

PRIMERO: REQUERIR al señor **ALIRIO PEÑARANDA ESCALANTE** a efectos de que en el término de **tres (03)** días contados a partir de la notificación del presente proveído, informe al Despacho si actualmente es beneficiario de sustitución de pensión de vejez ordinaria, o si dicho reconocimiento se encuentra en trámite, debiendo aportar todos los documentos que reposan en su poder y que no fueron allegados con el escrito de demanda.

SEGUNDO: REQUERIR a la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER** para en el término de **tres (03)** días contados a partir de la notificación del presente proveído, aporte con destino al presente proceso los antecedentes administrativos que reposan en esa dependencia de la señora Elisa Peñaranda de Peñaranda quien en vida se identificaba con la cédula de ciudadanía No. 27.747.300.

TERCERO: REQUERIR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES de la PROTECCIÓN SOCIAL UGPP** para que en el término de tres (03) días contados a partir de la notificación del presente proveído, allegue con destino al presente proceso los antecedentes administrativos que dieron origen a la Resolución No. RDP 002263 del 2 de febrero del 2021. (...)

Con el fin de dar respuesta a lo requerido por el Despacho, el apoderado del señor Alirio Peñaranda Escalante allego memorial mediante correo electrónico del 28 de junio de 2023⁵ en el cual indica que en la demanda no se hace referencia a la pensión gracia, sino a una pensión de jubilación ordinaria, aunado a que en los actos administrativos demandados se hace referencia una pensión de jubilación y quien manifiesta que la prestación que se debate es la pensión gracia, es la entidad demandada quien deberá demostrarlo.

Continúa su argumentación señalando que el señor Alirio Peñaranda Escalante no goza de ningún tipo de prestación derivada de su difunta esposa, ni mucho menos se encuentra en trámite un reconocimiento diferente al presente.

En cuanto a los documentos que sustentan el reconocimiento de la prestación de la causante, fueron aportados por ella y deben reposar en el expediente administrativo, el cual se solicitó como prueba en la demanda.

Se resalta que la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander hizo caso omiso al requerimiento efectuado por el Despacho, sin embargo, no se apertura incidente de desacato en estos momentos por cuanto la decisión de la medida cautelar tendría que esperar hasta que se resuelva el mismo, situación que no es factible debido al tiempo que ha transcurrido desde la presentación de la

⁵ Ver PDF No.012 expediente digital

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

demanda a la fecha por el desarrollo normal del mismo, motivo por el cual en el transcurso normal del proceso se revisara sobre lo pedido al ente territorial.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP allegó los antecedentes administrativos solicitados, los cuales reposan en el PDF No. 017 del expediente digital.

Al revisar los antecedentes administrativos aportados por la entidad, se tiene que la sustitución de la pensión solicitada por el actor obedece a la pensión “gracia”, tal y como lo planteó la apoderada de la entidad demanda al contestar la demanda, puesto que al leer la parte resolutive de la Resolución No. 017948 del 26 de septiembre de 1997 “POR LA CUAL SE RECONOCE Y ORDENA EL PAGO DE UNA PENSIÓN MENSUAL VITALICIA DE JUBILACIÓN” se observa que la entidad manifiesta que su reconocimiento cumple con los requisitos establecidos en los artículo 1, 3 y 4 de la Ley 114/13, aunado a que en las diferentes peticiones elevadas por la señora María Elisa Peñaranda se indicó que solicitaba la “pensión gracia”.

Sin embargo, el Despacho resalta en estos momentos que la clasificación de la prestación no tiene inferencia en la decisión que se tomara, puesto que con lo obrante en el expediente y lo expuesto por el apoderado del señor Alirio Peñaranda Escalante se tiene que el citado actualmente no se encuentra devengando una pensión ordinaria de jubilación propia, ni sustituida por la muerte de su esposa, por lo que sus condiciones de existencia se encuentran desmejoradas debido a la negativa de la UGPP en reconocerle la sustitución pensional.

Aunado a lo anterior, con las pruebas obrantes en el plenario hasta este momento el Despacho encuentra debidamente probado la apariencia de buen derecho - doctrinalmente llamado *fumus boni iuris* - que le asiste al señor Alirio Peñaranda Escalante para reconocerle de manera transitoria y provisional el reconocimiento y pago de la sustitución pensional deprecada.

Sobre el asunto en particular, el Consejo de Estado⁶ ha señalado lo siguiente:

*«[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o **apariencia de buen derecho**, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...].⁶»* (Negrillas fuera del texto). (subrayas del Despacho)

- El adulto mayor como sujeto de especial protección constitucional:

⁶ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87560>

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

Ahora bien, en relación con la protección especial de las personas de la tercera edad, que consideran verse afectados por el no reconocimiento de una prestación pensional, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional en la Sentencia T-111/94⁷, sostuvo lo siguiente:

“que ante la pérdida de su capacidad laboral, las personas de la tercera edad muchas veces se encuentran limitadas e imposibilitadas para obtener un mínimo vital de ingresos económicos que les permita disfrutar de una especial calidad de vida. En estas circunstancias, el no reconocimiento de las prestaciones a su favor por las entidades de previsión social, su no pago oportuno o la suspensión de éste, pueden significar atentados contra los aludidos derechos y principios; ello justifica plenamente la especial protección que la Constitución ha dispuesto para las personas de la tercera edad (arts. 46,47 y 48), la cual se traduce en la imperatividad de la norma del inciso 3 del art. 53, que dice: "El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales"

Por su parte, el Consejo de Estado⁸ ha señalado lo siguiente:

La condición de sujeto de especial protección constitucional encuentra su fundamento en los principios que inspiran el Estado Social de Derecho, plasmados en el Ordenamiento Superior a lo largo de su articulado, y obedece al deber que le asiste al Estado y a la Sociedad de lograr la igualdad material de aquellas personas que, por razón de su condición física, social o psicológica, requieran de acciones positivas para lograrla.

En ese orden, la Jurisprudencia Constitucional ha ubicado en tal categoría a los adultos mayores, los niños, los adolescentes, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza, entre otros.

De conformidad con el literal b) del artículo 7º de la Ley 1276 de 2009, se considera adulto mayor a la persona que tenga 60 años de edad o más. En igual sentido el Boletín Trimestral de Violencia al Adulto Mayor en el Contexto Intrafamiliar del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, publicado en marzo de 2012, señaló que según la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez del Ministerio de la Protección Social publicada en diciembre de 2007, son considerados adultos mayores las personas que cuentan con 60 o más años de edad. (negrita es propio)

En cuanto a la eficacia de esperar que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho siga su curso normal, el Consejo de Estado en la providencia citada en párrafo precedente, indica lo siguiente:

Lo anterior justifica la ausencia subsidiariedad de la acción, **pues dada la avanzada edad de los actores**, el mecanismo ordinario de defensa judicial que eventualmente pudieran ejercer los tutelantes contra la Resolución No. 0443 de 12 de julio de 2013, expedida por el Director General del Fondo de Previsión del Congreso de la República, **no resultaría idóneo ni eficaz, pues esperar a que se agote el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho o de simple nulidad contra dicho acto**

⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-111-94.htm>

⁸ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/157/AC/25000-23-41-000-2013-02686-01\(AC\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/157/AC/25000-23-41-000-2013-02686-01(AC).pdf)

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

administrativo ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, supondría el sometimiento de los tutelantes a un trámite dispendioso que excede la expectativa de vida, tornando la materialización del derecho de acceso a la justicia en ilusorio. (negrita es propio)

- Del derecho a la seguridad social y la pensión de sobrevivientes

Existe abundante jurisprudencia sobre el asunto de la referencia, sin embargo, el Despacho citara apartes de la Sentencia T -344/21 proferida por la Corte Constitucional por ser la más ajustada al caso concreto:

(...)

56. *El derecho fundamental a la seguridad social.* El artículo 48 de la Constitución Política dispone que la seguridad social es (i) un “*derecho irrenunciable*”, que se debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional^[89]; y (ii) un “*servicio público de carácter obligatorio*”, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, por entidades públicas o privadas. Se trata de un derecho de eminente desarrollo legal que, entre otros aspectos, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, debe determinar las condiciones en las que las personas pueden acceder a ciertas prestaciones económicas para la protección de las contingencias derivadas de la desocupación, vejez, incapacidad o muerte^[90].

57. De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho fundamental a la seguridad social como un “*conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano*”^[91]. El derecho a la seguridad social tiene la naturaleza de institución protectora del ser humano frente a las contingencias que lo puedan afectar. Así, su objetivo primordial es darle a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que “*tanto el nivel, como la calidad de vida no sufrirán, dentro de la medida de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de coyunturas o dificultades de orden social o económico, como el desempleo, la vejez, la invalidez, la enfermedad, el fallecimiento de un ser querido quien garantizaba la subsistencia patrimonial de su núcleo familiar, entre muchas otras provisiones*”^[92].

58. Con el objeto de desarrollar esta disposición constitucional y de materializar este conjunto de medidas, el Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993 “[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Este Sistema tiene como finalidad procurar el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la protección de las principales contingencias que los afectan^[93], a partir de cuatro componentes básicos: (i) el sistema general de pensiones, (ii) el sistema general de salud, (iii) el sistema general de riesgos laborales y (iv) los servicios sociales complementarios^[94].

59. En específico, el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (en adelante, SGSSP) instituye una serie de prestaciones asistenciales y económicas que amparan los riesgos de vejez, invalidez, o muerte. Asimismo, desarrolla los derechos a la sustitución pensional, a la pensión de sobrevivientes y a la indemnización sustitutiva, entre otras^[95]. El artículo 10 de la Ley 100 de 1993 dispone que su principal objetivo es el de garantizar a la población el amparo contra tres contingencias: (i) vejez, (ii) invalidez y (iii) muerte. En efecto, la legislación establece que una vez estas contingencias ocurran, y bajo el cumplimiento de los requisitos legales, se procederá “*al reconocimiento de las pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes de los afiliados, o de sus beneficiarios o al otorgamiento de las prestaciones sociales que operan en su reemplazo*”^[96].

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

60. *La pensión de sobrevivientes.* La pensión de sobrevivientes es una materialización del derecho fundamental a la seguridad social. Se trata de una prestación económica periódica, inalienable, e imprescriptible cuyo objetivo es asegurar a los beneficiarios del afiliado cotizante o del pensionado que fallece, con una pensión que les permita satisfacer sus necesidades ante la ausencia de aquel. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la pensión de sobrevivientes tiene como fin *“la protección del núcleo familiar que, como consecuencia del fallecimiento de quien proporcionaba el sustento del hogar, queda en situación de indefensión”*^[97]. En tal sentido, dicha prestación *“puede llegar a constituirse en derecho fundamental en caso de que de ella dependa la garantía del mínimo vital del accionante”*^[98].

Respecto de este tema la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado Consejo de Estado⁹ ha señalado lo siguiente:

(...)

El derecho a la sustitución pensional ha sido definido como una de las expresiones del derecho a la seguridad social siendo una prestación que se genera a favor de las personas que dependían económicamente de otra que fallece, y corresponde a una garantía propia del sistema de seguridad social fundada en los principios constitucionales de solidaridad, reciprocidad, y universalidad del servicio público¹⁴.

A través de la Ley 100 de 1993, el legislador organizó el Sistema de Seguridad Social Integral, en lo que tiene que ver con el régimen de pensiones; su objetivo fue garantizar a la población el amparo contra las eventualidades derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la citada ley.

Con el objeto de atender la contingencia derivada de la muerte, el legislador estableció la denominada pensión de sobrevivientes y sustitución pensional, como una prestación dirigida a suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba el afiliado al grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación. Es decir, que su reconocimiento se fundamenta en normas de carácter público y constituye un desarrollo del principio de solidaridad. (...)

- Del derecho fundamental al mínimo vital

En la Sentencia T -344/21 proferida por la Corte Constitucional, respecto al derecho fundamental al mínimo vital señaló lo siguiente:

(....)

69. Desde 1992, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución^[104], la jurisprudencia constitucional^[105] ha reconocido el derecho al mínimo vital como un derecho fundamental innominado, que deriva de los principios constitucionales de dignidad humana^[106], Estado social de derecho y solidaridad y que, además, permite la materialización de otros derechos fundamentales como la vida, la salud, la integridad personal, la seguridad social y la igualdad^[107]. Esto, porque la carencia de las condiciones materiales mínimas necesarias para garantizar la subsistencia del individuo implica la negación de la dignidad que le es inherente^[108].

70 La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al mínimo vital como aquella *“porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud”*^[109]. En ese sentido, el mínimo vital constituye un presupuesto esencial *“para el*

⁹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177426>

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona^[110] y (...) una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales^[111] de subsistencia del individuo^[112].

71. En tal sentido, la protección del derecho al mínimo vital implica la satisfacción de las necesidades básicas del individuo para el desarrollo de su proyecto de vida^[113]. Por lo tanto, la garantía de este derecho no depende únicamente de un determinado ingreso monetario para el individuo, porque dicho mínimo *“debe tener la virtualidad de producir efectos reales en las condiciones de la persona, de tal manera que no solo le garantice vivir dignamente sino también desarrollarse como individuo en una sociedad”^[114].*

72. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado las siguientes subreglas relativas al contenido y alcance del derecho al mínimo vital:

(i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda; y (iii) en materia pensional, el mínimo vital no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales, sino también por el pago incompleto de la pensión, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional^[115].

73. De otra parte, si bien todos los ciudadanos son titulares del derecho al mínimo vital, **existen determinados sectores de la población, como los adultos mayores, cuya “subsistencia está comprometida [debido] a su edad y condiciones de salud”^[116]. Además, su “capacidad laboral se encuentra agotada” y, en algunos casos, al no contar con una pensión o con ingresos propios para asumir sus necesidades más elementales, su calidad de vida y su mínimo vital se ven afectados. Dicha circunstancia los ubica “en una condición de indefensión”^[117] y, por tanto, necesitan una protección reforzada de sus derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte Constitucional ha resaltado que las personas de la tercera edad tienen derecho “a una protección mínima frente al desempleo, y a la falta de vivienda, de educación y de alimentación”. Ese derecho “adquiere el carácter fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su falta de reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral, o el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad”^[118].**(...) (negrita es propio)

- Del derecho fundamental a la dignidad humana:

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha desarrollado el tema de la dignidad humana, para el efecto, el Despacho se permite transcribir apartes de la Sentencia T – 239/16¹⁰, así:

(...) La Corte Constitucional ha señalado en su precedente constitucional que el derecho a la dignidad humana es aquel derecho inviolable e inherente al ser humano, cuya aplicación y reconocimiento impide tratos degradantes al mismo. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha sostenido que las obligaciones del Estado Colombiano con las personas en situación de discapacidad no sólo surgen de los

¹⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-239-16.htm>

tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto del reconocimiento de sus derechos humanos y de su dignidad humana, principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana^[20]. La dignidad en el sistema internacional de derechos humanos, y el sistema interamericano de derechos humanos es un atributo de las personas, sin ningún tipo o forma de discriminación, en efecto, un derecho a que la misma se reconozca, se considere, se proteja y no se viole.^[21]

En tal sentido, la Corte ha advertido que negar injustificadamente a una persona un derecho prestacional equivale a ‘(...) someter arbitrariamente su bienestar a la voluntad o capacidad de terceras personas, lo que compromete seriamente la dignidad, la igualdad y la autonomía. Al respecto, (...) el principio de dignidad humana resulta vulnerado cuando se somete a una persona a vivir de la caridad ajena, existiendo la posibilidad de que tenga acceso a unos recursos económicos propios que le permitan subvenir algunas de sus necesidades básicas’.^[22] Entonces, al atentar contra la dignidad humana no sólo se transgrede la intangibilidad de bienes como la vida, la seguridad social y la salud; sino que, por una parte, se actúa contra ciertas condiciones que deben garantizarse. Y por la otra, se atenta contra un principio fundante del ordenamiento jurídico colombiano, que, además de ser un valor, es un derecho fundamental autónomo. La gravedad que reviste una conducta que vilipendie la dignidad es entonces evidente.^[23]

Ahora, tanto la Constitución Política en su artículo 46 como la jurisprudencia constitucional han reconocido que las personas de la tercera edad ocupan un lugar privilegiado en la escala de protección del Estado. Las características particulares de este grupo social permiten elevar a categoría fundamental el derecho a la salud, dada su conexidad con derechos de rango superior tales como la vida y la dignidad humana. Puede decirse también que por sus generales condiciones de debilidad manifiesta, el Estado se encuentra obligado a brindarle una protección especial a las personas de la tercera edad, según lo establece el artículo 13 superior.^[24] (negrita es propio)

Efectuado el estudio de los primeros 3 numerales del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, procede el Despacho a revisar si la medida cumple con alguna de las condiciones señaladas en el numeral 4° del citado artículo.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

En este punto tiene el Despacho que tanto en el escrito precautelativo como en el escrito de demanda, la parte actora sostiene que debido a su avanzada edad (85 años) y las condiciones de salud desmejoradas debido a lo propio de su edad requiere un sustento para cubrir sus necesidades básicas, toda vez que al no contar con el ingreso que percibía su esposa María Elisa no ha podido solventar las mismas ya que esta era su apoyo emocional y económico.

Teniendo en cuenta lo expuesto y la edad del demandante quien como se dijo en párrafos precedentes es sujeto especial de protección constitucional, no decretar la medida podría desembocar en la vulneración de sus derechos fundamentales a la sustitución pensional, mínimo vital y vida digna del demandante y consecuentemente en la causación de un perjuicio irremediable, tal como la disminución y/o merma de sus condiciones de vida y salud.

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serian nugatorios.

Si bien es cierto en el numeral 4° del artículo 231 de la Ley 1437 del año 2011, se establece que adicionalmente a los numerales 1° a 3° debe cumplirse una sola de las referidas condiciones, este Juzgado advierte que igual al perjuicio irremediable la presente condición se encuentra estructurada, toda vez que de no reconocerse de forma transitoria la sustitución pensional al demandante debido a su avanzada edad y el tiempo que falta para que el proceso surta su curso normal hasta concluir con una decisión de fondo debidamente ejecutoriada los efectos de la eventual sentencia favorable sería nugatorios.

En cuanto a la valoración del perjuicio irremediable, el Consejo de Estado¹¹ ha señalado lo siguiente:

(...)

La Jurisprudencia Constitucional ha previsto que para la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable, deben tenerse en cuenta las circunstancias que rodean el caso bajo estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el Juez in abstracto, sino que requieren de un análisis específico del contexto en que se desarrollan, para lo cual deben al menos concurrir las siguientes circunstancias: **1).- Que se produzca de manera cierta y evidente una amenaza sobre un derecho fundamental. 2).- Que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo. 3).- Que su ocurrencia sea inminente. 4).- Que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra. 5).- Que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, cuando el caso bajo estudio reúna los supuestos anteriores se hará necesaria la intervención del Juez Constitucional para el restablecimiento de los derechos involucrados adoptando medidas inmediatas de protección, imponiéndose en este evento la tutela como mecanismo transitorio mientras el Juez Competente decide de fondo la acción correspondiente. (...)** (negrita del Despacho)

Se resalta que si bien el argumento planteado por el Consejo de Estado fue desarrollado en sede de tutela ello no es óbice para que el mismo pueda ser aplicado por el Juez Contencioso Administrativo entratándose de medidas cautelares, pues en este caso la lógica jurídica de uno y otro mecanismo jurídico es precisamente la de evitar la consumación de un perjuicio, el que en este caso sería que los efectos de una eventual sentencia favorable sean nugatorios.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta este momento y al corroborarse en el juicio de ponderación de intereses que sería más gravoso para el interés público negar la medida debido a los derechos fundamentales que pueden verse menoscabados (derecho a la sustitución pensional, mínimo vital y dignidad humana), aunado al hecho de que el señor Alirio Peñaranda Escalante cuenta con

¹¹ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/157/AC/25000-23-41-000-2013-02686-01\(AC\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/157/AC/25000-23-41-000-2013-02686-01(AC).pdf)

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

85 años de edad lo cual lo convierte en un sujeto de especial protección constitucional, el Despacho considera viable el decreto de la medida cautelar a efectos de garantizar los derechos fundamentales del demandante, por tal razón la orden a impartir por esta juzgadora será la siguiente: **Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que reconozca y pague la sustitución de la pensión de jubilación de que era beneficiaria la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante) al señor Alirio Peñaranda Escalante en cuantía equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, desde la fecha en que quede en firme el presente auto hasta que se profiera sentencia definitiva,** tal y como se dirá en la parte resolutive del presente proveído.

El Despacho considera pertinente en estos momentos resaltar que de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 del año 2011, **la presente decisión no implica prejuzgamiento**, por lo que una vez se surta el trámite normal del proceso, se realice el debate probatorio y se oigan los alegatos de conclusión, se tomará la decisión de fondo que ponga fin al proceso.

5. De la caución:

El artículo 232 de la Ley 1437 del año 2011, establece lo siguiente:

“ART.232.-**Caución:** El solicitante deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que puedan ocasionar con la medida cautelar. El Juez o magistrado ponente determinará la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución, para lo cual podrá ofrecer alternativas al solicitante. (...)”

Teniendo en cuenta el artículo transcrito, sería del caso proceder a fijar la respectiva caución, sin embargo, el Despacho considera que al examinar el caso concreto su decreto sería desproporcionado, pues precisamente en la solicitud de la medida y en el pronunciamiento allegado por el apoderado de la parte actora el día 7 de junio de la presente anualidad¹² se indica que este no cuenta con los medios para el pago de la misma, motivo por el cual esta instancia se abstendrá de fijar caución alguna en el caso en concreto, máxime si se tiene en cuenta que la caución no es requisito sine qua non para el decreto de las medidas cautelares distintas a la suspensión de los actos administrativos.

La presente decisión acompaña con la decisión adoptada por la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado, C.P Gabriel Valbuena Hernández el 22 de agosto del año 2017, en el trámite de una medida cautelar en condiciones similares al caso sub examiné.¹³

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

¹² Ver PDF No. 007 del expediente digital

¹³ https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/28-08-2017_76001233300020130054301.pdf

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar consistente en Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que reconozca y pague la sustitución de la pensión de jubilación de que era beneficiaria la señora María Elisa Peñaranda de Peñaranda (causante) al señor Alirio Peñaranda Escalante en cuantía equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, desde la fecha en que quede en firme el presente auto hasta que se profiera sentencia definitiva, por lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: ABSTENERSE de fijar caución, de conformidad con las razones expuestas en los considerandos del presente proveído.

TERCERO: NOTIFIQUESE la presente decisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ

Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha 7 de julio del año 2023, hoy 10 de julio del año 2023 a las 08:00 a.m., N° 034.

Secretario

Firmado Por:
Sonia Lucia Cruz Rodriguez

Juez Circuito
Juzgado Administrativo
7
Cucuta - N. De Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c403a79ef62f17341628dbbf0eba451f691880cd9bed0b143d9a1428df248459**

Documento generado en 07/07/2023 04:25:54 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>