



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO**  
**ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**  
**SECCION TERCERA**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el recurso de reposición interpuesto el 18 de junio de 2021 por el apoderado de la entidad accionada Nación-Congreso de la República, contra la providencia de fecha 8 de junio de 2021, en los siguientes términos:

En primer lugar, es preciso señalar que la providencia del ocho (8) de junio de 2021 se resolvió, entre otras cosas, declarar no probada la excepción previa de caducidad presentada por la demandada Nación-Congreso de la República y continuar con el trámite respectivo.

No obstante, el apoderado de la parte accionada Nación-Congreso de la República presentó recurso de reposición contra el auto que antecede, solicitando que se revoque la decisión mediante la cual se resuelven las excepciones de forma negativa y en su lugar se acceda a las mismas, argumentado que “(...)Para efectos de la presente declaratoria de responsabilidad de la Nación, como consecuencia de la expedición de la ley 797 de 2003, el término de caducidad debe contarse a partir de su publicación y entrada en vigencia, esto es a partir del 29 de enero del año 2003, atendiendo esta circunstancia de temporalidad de la ley, y la fecha en que ocurrió el vínculo laboral entre la señora FARIDES RINALDY QUIÑONES y la sociedad INDUSTRIA AGRARIA DE LA PALMA LTDA – EN LIQUIDACIÓN-, resulta claro que esta última, hoy demandante en el presente medio de control, debió ejercer esta acción indemnizatoria dentro de los dos siguientes contados a partir de la entrada vigencia de la citada ley, de tal suerte, que el termino venció el 29 de enero del año 2005”. Además agregó “(...)tenemos que se está alegando un daño producido por una sentencia judicial, en un proceso judicial donde no se observa la participación del Senado de la República, donde mal se haría en tener la fecha de la sentencia para indicar la caducidad

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa 2  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

*de la acción respecto del Congreso de la República, puesto que su actuación como ya se ha manifestado va hasta la expedición de la ley y según la teoría que se está aplicando, si en doscientos años (200) se produce un fallo judicial, la persona podría demandar al Congreso para esa fecha, lo cual va contra incluso la teoría de la caducidad de las acciones, puesto que se implanto para preservar una seguridad jurídica y evitar que se presenten demandas en cualquier momento.”.*

El 9 de julio de 2021 se fijó en lista por secretaría para el traslado a las partes el recurso impetrado, frente a lo cual el 9 de julio de 2021 el apoderado de la parte actora presentó escrito.

### **CONSIDERACIONES**

En primer lugar, se debe advertir que el ámbito de aplicación del recurso impetrado el 2 de junio de 2021 es lo dispuesto en la Ley 2080 de 2021, teniendo en cuenta que para cuando se radicó el escrito correspondiente se encontraba en plena vigencia la mencionada norma.

Los artículos 61 y 62 de la Ley 2080 de 2021, los cuales modificaron los artículos 242 y 243 de la Ley 1437 de 2011, establecen, respectivamente, la procedencia de los recursos de reposición y apelación, señalando que mientras que el recurso de reposición procede “*contra todos los autos, salvo norma legal en contrario*”, el recurso de apelación procede únicamente por las causales allí establecidas.

En efecto de una revisión del expediente se constata que el 15 de junio de 2021 se efectuó la notificación del auto del 8 de junio de 2021, por lo que el recurso de reposición impetrado el 18 de junio de 2021, se encuentra dentro del término y se procederán a estudiar los motivos expuestos.

Al respecto, es preciso señalar que frente al Congreso se demanda la responsabilidad por los daños acaecidos con la omisión legislativa:

1. “al no establecer en forma clara y precisa en el artículo 14 de la Ley 6 de 1945, en los artículos 72 y 76 de la Ley 90 de 1946 y en las demás normas concordantes del código sustantivo del trabajo y de las leyes anteriores a la Ley 100 de 1993, que la obligación de los empleadores de reconocer una pensión de jubilación...incluía el deber de hacer un cálculo actuarial en beneficio de quienes...”

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa 3  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

2. “por haber expedido el literal c del párrafo 1 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y reproducirlo parcialmente en el artículo 9 de la ley 797 de 2003...y que fueron declarados exequibles por las sentencias C 506 de 2001 y C 1924 de 2004 de la Corte Constitucional... inaplicadas por una Sala de Revisión (T 337/2018)”

El antecedente jurisprudencial frente a la caducidad por la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador cuando su fuente es la aplicación de una norma que no ha sido declarada inconstitucional o nula, es decir cuya constitucionalidad y/o legalidad no ha sido debatida, es el siguiente:

*“Por lo anterior, el argumento según el cual el inicio del término de caducidad estaba condicionado a que la señora Lucy Ardila Osorio le solicitara a su empleador la pensión convencional extralegal implicaría aceptar que en casos como el analizado la ocurrencia del hecho dañoso no dependería del proceder del Congreso de la República, sino del tiempo que la interesada se tomara para reclamar al empleador y del que este usara para contestarle, lo que quiere decir que el término para demandar dependería de la voluntad de quien pretende acudir a la administración de justicia, máxime cuando a la demandada no se le imputa la denegatoria del reconocimiento de la pensión, sino la eliminación de la expectativa de pensionarse. (... )*

*Pues bien, esta Corporación ha considerado que los eventos en los que la reparación directa tiene como propósito la indemnización de los perjuicios causados por una norma dictada por el legislador que se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, la caducidad se cuenta a partir de su promulgación, por ser este el momento de la ocurrencia del hecho causante del daño, así lo sostuvo:*

*“Así pues, en el presente caso los hechos se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha de promulgación de la Ley 335 de 1996, esto es, 20 de diciembre de 1996, con lo cual las demandas podían formularse hasta el 21 de diciembre de 1998; no obstante en ese período se produjo la vacancia judicial, por tanto, se tendrá como último día para el vencimiento de los términos de presentación de la demanda, el primer día hábil, esto es, el 12 de enero de 1999”<sup>1</sup>.*

*En relación con lo anterior, la Sala aclara que tal regla resulta aplicable en los eventos en los que la promulgación y la entrada en vigencia de la norma coinciden, pues en los casos en los que ello no sucede la caducidad debe computarse desde cuando el precepto entra en rigor...*

*La normativa adoptada por el Congreso de la República –ley o acto legislativo– puede promulgarse en una fecha determinada y surtir efectos tiempo después, en virtud del vencimiento de un plazo determinado –verbigracia, un año– o de una condición –expiración del término inicialmente pactado en una convención o pacto colectivo–.*

*Lo anterior, de conformidad con la potestad de configuración del legislador, la cual no solo implica la promulgación de dichas normas, sino la facultad de determinar la forma en que surtirán efectos.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2015, expediente 22.637, M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa 4  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

El Acto Legislativo 01 de 2005 se publicó, inicialmente, en el Diario Oficial No. 45.980 del 25 de julio de 2005, pero ante la existencia de errores en su titulación, se volvió a publicar en el Diario Oficial No. 45.984 de 29 de julio de 2005.

Con todo, la totalidad de las premisas normativas que allí se consagraron no entraron a regir a partir de su promulgación, pues, como se explicó, para tal fin se adoptaron varias reglas, por ejemplo, se dispuso que **con su publicación entraría en vigencia** la norma que impedía establecer en los pactos o convenciones colectivas nuevas pensiones extralegales. En cuanto a la extinción de las premisas preexistentes en las que se consagraran este tipo de pensiones, se estableció una **regla condicionada**, en el entendido de que subsistirían mientras no **venciera el período inicialmente** pactado entre el empleador y sus trabajadores, ocurrido lo cual **entraría en rigor la disposición** de acuerdo con la cual las mismas **ya no harían parte del régimen laboral de los trabajadores beneficiarios**, lo que en la práctica se traduce en su eliminación.

Según lo explicado en líneas anteriores, el 31 de enero de 2008 se extinguió el plazo pactado en la convención colectiva suscrita entre Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P. y Sintraeicol en 2004, que corresponde a la invocada por la señora Lucy Ardila Osorio en la demanda, por manera que debe entenderse que el 1º de febrero de 2008 entró a regir la disposición constitucional que eliminó la pensión extralegal convencional consagrada en el artículo 63.

Conviene aclarar que si bien desde la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2005 la parte actora conocía la decisión adoptada por el legislador en relación con la pensión extralegal contenida en la convención colectiva suscrita entre su empleadora y Sintraeicol, no es menos cierto que para ese momento no se le había causado daño alguno, dado que hasta el 31 de enero de 2008 entraría a regir la disposición pertinente, lo cual dejaba abierta la posibilidad de que, antes de surtir efectos, la disposición constitucional fuera derogada por el constituyente o sacada del ordenamiento por la Corte Constitucional, incluso podía darse la posibilidad de que durante este lapso la demandante fuera desvinculada de la empresa, por manera que se trataba de una situación hipotética, que adquirió certeza solo hasta que la norma surtió efectos en el caso particular.

Al respecto, resulta de especial relevancia insistir que la posibilidad de adquirir la pensión extralegal de carácter convencional estuvo vigente entre **el 29 de julio de 2005 y 31 de enero de 2008**, por manera que la mera expectativa que invoca la demandante se encontraba vigente hasta la última de las fechas mencionadas, de tal modo que si la señora Ardila Osorio hubiese acudido a la jurisdicción en una fecha anterior al 31 de enero de 2008 se hubiese arribado a la conclusión de que se presentaba una ausencia de daño o de que el mismo era de carácter hipotético.

**En suma, el hecho causante del daño, recalca la Sala, no ocurrió al día siguiente de la publicación del Acto Legislativo 01 de 2005, sino cuando entró a regir en el caso concreto la regla dispuesta para tal fin, esto es, al día siguiente del vencimiento del término inicialmente pactado, 1º de febrero de 2008”2.**

Revisado el caso concreto es claro que debe reponerse la decisión con la finalidad de declarar la caducidad frente a las pretensiones subsidiarias relacionadas con la responsabilidad de la Nación - Rama Legislativa – Congreso de la República, toda vez denota el despacho que:

---

2 Consejo de Estado, sentencia del 14 de febrero de 2019, expediente 54001-23-33-003-2016-00278-01(59886)

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa 5  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

1. La vigencia de las normas enunciadas como el origen de la omisión es la siguiente:

Norma	Fecha de publicación de la norma	Fecha de entrada en vigencia de la norma
Ley 6 del 19 de febrero de 1945	31/01/1946 DIARIO OFICIAL. AÑO LXXX. N 25772. 21, FEBRERO, 1945 PÁG. 22	19/02/1945
Ley 90 de 26 de diciembre de 1946	13/01/1947 DIARIO OFICIAL. AÑO LXXXII. N. 23112. 7, ENERO, 1947. PÁG. 1.	26/12/1946
Ley 100 del 23 de diciembre de 1993	23/12/1993 DIARIO OFICIAL. AÑO CXXIX. N.41148. 23, DICIEMBRE, 1993. PAG. 1.	23/12/1993
Ley 797 del 29 de enero 2003	29/01/2003 DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVIII. N. 45079. 29, ENERO, 2003. PÁG. 1.	29/01/2003

2. La solicitud de conciliación se hizo el 3 de julio de 2020, con constancia del art. 2 de la Ley 640 de 2001 emitida el 25 de septiembre de 2020.

3. La demanda se impetró el 30 de septiembre de 2020.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que se superó el término de dos años esgrimido por el antecedente jurisprudencial señalado para impetrar el medio de control de reparación directa y por ende debe declararse la caducidad frente a las pretensiones dirigidas a que se declarará la responsabilidad del Congreso y por ende la terminación del proceso frente a este demandado.

Ahora bien, considerando la inescindible relación de las pretensiones del Congreso con las dirigidas en contra del Ministerio de Hacienda y, es menester aclarar que en dicho caso no hay lugar a la declaratoria caducidad en este momento procesal, por las siguientes razones:

Lo que se pretende frente al Ministerio es que se declare la responsabilidad en los siguientes términos:

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa 6  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

1. Que LA NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y LA NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO incurrió en falla del servicio por omisión reglamentaria al no reglamentar los aspectos relativos a la manera en la cual los empleadores podían cumplir su obligación de hacer aportes o provisionamientos o reservas, para el pago de pensiones de aquellos extrabajadores que como en el caso de la señora FARIDES RINALDY QUIÑONES prestaron sus servicios a INDUSTRIAL AGRARIA LA PALMA LTDA - INDUPALMA LTDA del 5 de diciembre de 1977 hasta el 3 de noviembre de 1991, teniendo en cuenta que la señora FARIDES RINALDY QUIÑONES fue inscrita en el Seguro Social el 8 de enero de 1991, fecha en la cual el Instituto de Seguros Sociales entró a tener cobertura y a prestar servicios en el Municipio de San Alberto (Cesar), liquidando sus prestaciones el 7 de noviembre de 1991, por un tiempo de trece (13) años, once (11) meses y veintisiete (27) días, es decir, seiscientos noventa y cuatro coma veintiséis (694,26) semanas.

De la pretensión se avizora que la caducidad está atada a la posibilidad de la reglamentación de la Ley 6 de 1945, Ley 90 de 1946, las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003.

Es decir que NO están atadas al momento en que entran a regir sino a su vigencia, razón por la cual, es menester tener en cuenta la existencia del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 para concluir que, dada la naturaleza mixta de esta excepción, no se declarará su configuración como previa, debiéndose, tal como se va a hacer con la falta de legitimación por activa, resolver de fondo conforme a las pruebas que se recauden en el curso procesal, que permitan establecer si en alguna norma se contempló algún término para que estas demandadas emitieran reglamentación al efecto, en consecuencia se dará aplicación del principio *pro damato*, ordenando su análisis al fondo del asunto.

Por otra parte, mediante memorial del 15 de junio de 2015 el doctor OLMES MAURICIO ORTEGA MORALES, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78734266 y portador de la Tarjeta Profesional 201766 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderado de la Nación -Cámara de Representantes, solicitó que se le reconociera personería aclarando que la doctora LUCILA RODRIGUEZ LANCHEROS OBRA en calidad de apoderada de la Nación-Congreso de la República-Senado de la República.

En consecuencia, esta autoridad judicial

## RESUELVE

**PRIMERO: Revocar parcialmente** la providencia del 8 de junio de 2021, en lo atinente al objeto del recurso de reposición impetrado por el apoderado de la

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa 7  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

parte demandada Nación-Congreso de la República, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia y modificar el numeral primero del auto en cita así:

*“PRIMERO: Declarar probada la excepción de caducidad frente a las pretensiones dirigidas contra el Congreso de la República y dar por terminado el proceso frente a este demandado. Declarar no prosperas las de Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Capacidad jurídica y procesal” propuestas por este demandado.*

*Declarar no probadas las excepciones previas denominadas “Caducidad”, “falta de legitimación en la causa” e “Indebida acumulación de pretensiones”, propuestas por las entidades demandadas Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, respectivamente. Ordenar en consecuencia seguir el trámite procesal frente a estos demandados”.*

**SEGUNDO: Reconocer** personería a OLMES MAURICIO ORTEGA MORALES como apoderado de la Nación - Cámara de Representantes. Aclarar que el reconocimiento a la doctora LUCILA RODRIGUEZ LANCHEROS OBRA se hace en calidad de apoderada de la Nación-Congreso de la República-Senado de la República

**TERCERO:** En razón a lo anterior, por secretaría, continúese con el trámite ordenado en la providencia que antecede.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**EDITH ALARCÓN BERNAL**  
**JUEZA**

OARM

	<p><b>JUZGADO SESENTA Y UNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ Sección Tercera. NOTIFICACIÓN</b></p> <p><b>La anterior providencia emitida el 27 de julio de dos mil veintiuno (2021), fue notificada en el ESTADO No. 26 del 28 de julio de dos mil veintiuno (2021).</b></p> <p><b>Sandra Natalia Pepinosa Bueno</b> Secretaria</p>
---	--

**M. DE CONTROL:** Reparación Directa 8  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2020-00208-00  
**DEMANDANTE:** Industrial Agraria La Palma -Indupalma Ltda.  
**DEMANDADO:** Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Otros

*Edith Alarcon Bernal*

*Juez Circuito*

61

*Juzgado Administrativo*

*Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.*

*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: oda87e94e91172e298daco2c1023e7d8eead7c6bd05318bd6881611dcdf29ccb*

*Documento generado en 27/07/2021 10:30:00 AM*

*Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>*