



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dos (2) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

<b>RADICADO:</b>	No. 54-001-23-33-000-2020-00602-00
<b>ACCIONANTE:</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
<b>DEMANDADO:</b>	SOLEDAD VEGA PEÑARANDA
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)

### I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Se decide la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, consistente en suspensión provisional de los efectos de los actos acusados.

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1. La solicitud

La apoderada de la parte demandante, solicita el decreto de una medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de las **Resoluciones No. 007738 del 18 de julio de 1996** (págs. 273-275 PDF. 002Demanda), por medio del cual se ordena el reconocimiento y pago de una pensión de gracia y **No. 15091 del 24 de abril de 2007** (págs. 453-455 PDF. 002Demanda), por medio de la cual se reliquidó la pensión de gracia en favor de la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA**.

Fundamenta dicha solicitud, afirmando que los actos administrativos en mención contrarían el ordenamiento jurídico, ya que al expediente administrativo fue aportada documentación que acredita a la demandada como docente de carácter nacional por espacio de 27 de años y 10 meses, desde el 01 de marzo de 1975 al 31 de diciembre de 2002, toda vez que fue nombrada por el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 1117 del 13 de marzo de 1975 con tipo de vinculación nacional, de manera que no cumple con el requisito de 20 años de servicio en la Docencia Oficial del orden Departamental, Municipal, Distrital o Nacionalizados establecidos en la Ley 114 de 1913 y Ley 91 de 1989, por lo tanto, no le asiste derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

#### 2.2. Pronunciamiento de la parte demandada

Por intermedio de apoderado, en primer lugar, cuestiona que la entidad demandante haya identificado los actos demandados como de su autoría, cuando quien reconoció y ordenó pagar la pensión gracia a la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA** fue la extinta Cajanal; además, luego de hacer referencia a las normas relacionadas con la procedencia de las medidas cautelares, destaca que la presunta falta o ausencia de juridicidad de los actos constituye precisamente el objeto mismo de las pretensiones de la demanda, por lo que, en su parecer, otorgar una medida cautelar en este sentido, bajo el sustento de la supuesta ocurrencia de estos preceptos, correspondería a reconocer tal situación sin haber sido demostrados dentro del proceso, los supuestos hechos que motivaron la demanda, lo cual es propio de resolver cuando se agote el presente proceso.

Agrega que la entidad demandante no acredita ninguna de las situaciones señaladas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que le sean otorgadas las medidas cautelares pedidas, conforme a que no se evidencia un perjuicio irremediable, y por el contrario, si se causara una afectación a la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA**, en el evento en que se decreta la medida, pues en la actualidad posee un crédito con entidad financiera en la modalidad de libranza, que es descontado de la mesada pensional objeto de la litis, y el cual fue adquirido para sufragar gastos médicos.

Finalmente, pide no se acceda a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, por cuanto de la confrontación directa con las normas que la parte demandante estima como violadas, no surge de manera ostensible el desconocimiento de tales disposiciones, por el contrario, el cotejo permite establecer que las Resoluciones objeto del medio de control, se expidieron en atención del debido proceso y en completo acatamiento del procedimiento legal establecido para el efecto (PDF. 010DescorreMC 20-00602).

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia

El artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, literal h) numeral 2, dispone que en primera instancia será de ponente el auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar, por lo que procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar.

#### 3.2. Las medidas cautelares en el CPACA

La Ley 1437 de 2011, instituyó en sus artículos 229 y siguientes un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares que pueden ser adoptadas a petición de parte en el procedimiento contencioso administrativo, para “*proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*”. Con ellas se concreta la garantía de efectividad de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, sin que su adopción constituya un prejuzgamiento, tal como quedó consagrado de manera categórica en este artículo.

A su vez, el artículo 230 *ejusdem*, complementa la facultad del juez con un listado –no taxativo- conformado por las siguientes medidas, a saber: las preventivas, que buscan evitar o impedir un perjuicio o la agravación de sus efectos; las conservativas, que buscan asegurar el mantenimiento de una situación (*statu quo ex ante*); las anticipativas, que pretenden satisfacer por adelantado la pretensión del demandante en el sentido de adoptar una decisión administrativa, de emitir una orden determinada o de imponer una obligación de hacer o no hacer, que en principio deberían adoptarse en la providencia que ponga fin al proceso, pero que se justifican por la necesidad de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable; y las suspensivas que corresponden precisamente, como su nombre lo indica, a la suspensión temporal de los efectos de la decisión administrativa que es objeto de examen, o a la suspensión de procedimientos administrativos, antes de que en ellos se profiera una decisión.

En virtud de lo anterior, el legislador impuso ciertos requisitos para efectos de que proceda a la adopción de la medida cautelar. Así, el numeral 2 del artículo 230 del CPACA dispone que la suspensión de un procedimiento o una actuación administrativa podrá adoptarse siempre que no exista otra posibilidad de conjurar la situación y, en cuanto fuere posible, el juez indicará las condiciones o pautas que se deban tener en cuenta para reanudar la actuación.

Esta misma normativa, en el artículo 231, señala requisitos atendiendo al tipo de medida cautelar que se pretenda. Para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando establece una diferenciación atendiendo a si en la demanda se pretende únicamente la nulidad del acto administrativo para lo cual solo debe acreditarse la violación de las normas superiores, o si se pretende además de la nulidad el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios además deberán probarse estos<sup>1</sup>. La norma señala expresamente lo siguiente:

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

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha clasificado tales requisitos para decretar las medidas cautelares en tres categorías, a saber: (i) requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal, (ii) requisitos de procedencia generales o comunes de índole material, y (iii) requisitos específicos de procedencia<sup>2</sup>:

**(i) Requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal:** denominados “*generales o comunes*” porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de “*índole formal*”, en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, son: (1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (2) debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.

**(ii) Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material:** denominados “*generales o comunes*” porque se exigen para todas las medidas

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 17 de marzo de 2015. Ref: Expediente N° 11001-03-15-000-2014-03799-00. Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego. C/. Procuraduría General de la Nación.

<sup>2</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 6 de abril de 2015. Expediente N°: 11001-03-25-000-2014-00942-00. N° interno: 2905-2014. Demandante: JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.

cautelares; y son de “*índole material*”, en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la jurisprudencia aclara, que “*el «objeto del proceso», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «thema decidendi» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial, el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En se sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala”<sup>3</sup>.*

En ese orden de ideas, el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, **puesto que, al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares.** Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

Finalmente, respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

**(iii) Requisitos de procedencia específicos, de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo:** Así denominados porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011 –CPACA-. Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretendió la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –*medida cautelar negativa*-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: **(a)** si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 7 de marzo de 2019, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Ref.: Expediente N° 25000-23-42-000-2017-04390-01(4263-18).

invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud; y **(b)** si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas, **debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios** (Artículo 231, inciso 2, Ley 1437 de 2011 –CPACA-).

Finalmente, es de destacar que la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup> reguló en el artículo 229 que las medidas cautelares proceden en cualquier etapa del proceso, con el fin de proteger y garantizar provisionalmente el objeto del mismo y la efectividad de la sentencia, y por ende, la medida no implica prejuzgamiento<sup>5</sup>.

### 3.3. Marco normativo y jurisprudencial que regula la Pensión Gracia

En pronunciamiento de unificación de fecha 21 de junio de 2018, la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>6</sup> recordó el marco normativo regulatorio de la pensión gracia de los docentes, en los siguientes términos:

*“En principio, debe señalarse que la pensión gracia se considera una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20 años, entre otras exigencias. Su regulación normativa se condensa en los siguientes párrafos:*

*El artículo 1 de la Ley 114 de 1913<sup>4</sup>, consagró por primera vez la pensión gracia, así:*

*Los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.*

*El numeral 3 del artículo 4. de la aludida Ley determina que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe «Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional».*

*De acuerdo con los antecedentes normativos, en concepto de la Sala, el propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria de las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903<sup>5</sup>, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación.*

*Posteriormente, la Ley 116 de 1928 amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, normales e inspectores, así:*

*Artículo 6°. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.*

*Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo la prohibición establecida en la Constitución Política de 1886 de recibir doble asignación del erario, limitación que también consagra el artículo 128 de la Carta actual<sup>7</sup>.*

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>5</sup> Así lo ha establecido el Consejo de Estado en diferentes oportunidades: sentencias de la sección segunda, Subsección A, del 21 de agosto de 2018, exp. 4661-17, C.P. Dr. William Hernández Gómez; del 15 de marzo de 2017, exp 0740-16, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández; del 15 de noviembre de 2016, exp. 3007-14, de la Subsección B C.P. Dr. César Palomino Cortés. Igualmente la Sección Primera en sentencia del 25 de enero de 2019, exp. 11001-03-24-000-2014-00541-00, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés; y en el auto de 14 de febrero de 2019, que resolvió una medida cautelar, exp.4086-2018.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, CP: Carmelo Perdomo Cuéter, Sentencia del 21 de junio de 2018, Radicado No. 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014)

La Ley 37 de 1933<sup>8</sup> tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, pero hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

La Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1. (parcial) y 4 (numeral 3) de la Ley 114 de 1913, expresó:

*En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.*

*Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.*

*Posteriormente, a raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenada por la Ley 43 de 1975<sup>9</sup>, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que, como lo dispuso esta normativa, «[l]a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación». Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.*

*Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989, en cuyo artículo 15 (ordinal 2.º), respecto de las pensiones estableció lo siguiente:*

*A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, **tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia**, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y **será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación.***

*B. Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 19 81, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada Pensional (se destaca).*

*Las normas transcritas nos permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia; seguramente por la razón que antes enunciamos, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación.*

*Por ello, seguimos el criterio expuesto por la Sala plena de esta Corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.*

*En la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:*

*[...] La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad "[...] con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación", hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía*

disfrutar de la pensión gracia quien recibiera "[...] otra pensión o recompensa de carácter nacional". [...]

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la "[...] pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año", que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 lb.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia [...] siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos". Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley<sup>10</sup>.

En relación con la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, letra b), de la Ley 91 de 1989, la Corte Constitucional en sentencia C-84 del 17 de febrero de 1999, expuso:

**Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles.**

3 .2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2°, literal A, se dispuso que quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia", continuarían con ese derecho, para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.

[...]

Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la "nacionalización" de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada "pensión gracia", de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutaban, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompañada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4°, numeral 3° Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", nada de lo cual ocurre en este caso.

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de "hacer las leyes", que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior,

puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la "pensión de gracia" creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, **sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1 de enero de 1981** y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún "derecho adquirido", es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una "mera expectativa" la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1 ° de enero de 19 81 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación (se subraya y resalta) (...)"

Así las cosas, se tiene que la pensión de gracia se causa únicamente a favor del docente que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, cumpla 20 años de servicio en instituciones educativas del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados, **sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional**; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

De otro lado, en lo referente al origen de los recursos girados a las entidades territoriales provenientes, en su momento, del situado fiscal y, posteriormente, del sistema general de participaciones y a la incidencia de los fondos educativos regionales (FER) en el nombramiento de algunos docentes oficiales; todo ello, en lo que dice relación con el tema específico del reconocimiento de la pensión gracia, la sentencia de unificación en cuestión, adoptó las siguientes reglas:

i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación -**situado fiscal**- como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.



vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas -**situado fiscal**- cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal, hoy sistema general de participaciones**".

### 3.4. Caso Concreto

En primer lugar, es menester recordar los actos administrativos, sobre los cuales la entidad demandante pide se decrete la suspensión provisional de sus efectos jurídicos:

- **Resolución 007738 del 18 de julio de 1996** (págs. 273-275 PDF. 002Demanda), a través de la cual la extinta Cajanal ordena el reconocimiento y pago de una pensión de gracia de favor de la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA** (págs. 273-275 PDF. 002Demanda):
- **Resolución 15091 del 24 de abril de 2007** (págs. 453-455 PDF. 002Demanda), por la cual la extinta Cajanal reliquida la pensión gracia de la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA**.

En ese orden, corresponde verificar en el asunto *sub exámine* si los actos administrativos previamente señalados, relacionados con el reconocimiento, pago y reliquidación de la pensión gracia de la que hoy día disfruta la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA**, son ostensiblemente violatorios de normas superiores en que los mismos debían fundarse, esto es, si el docente causante reúne o no los requisitos para acceder a la pensión gracia.

En primera medida, en cuanto al tipo de vinculación ostentado, de acuerdo con los considerandos de la **Resolución 007738 del 18 de julio de 1996**, a través de la cual la extinta Cajanal ordena el reconocimiento y pago de una pensión gracia en favor de la parte demandada, se advierte que prestó los siguientes servicios al Estado:

Que la peticionaria prestó los siguientes servicios al Estado.

ENTIDAD	DESDE	HASTA	D I A S	
			DEUCIDOS	LABORADOS
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER	660223	750301		3249
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	750302	950201		7170

Que laboró un total de 10,419 días.

Que nació el 27 de Enero de 1945 y cuenta con 50 años de edad.

Que el último cargo desempeñado fue el de **DOCENTE SECUNDARIA** en **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**.

Que adquirió el status jurídico el 27 de Enero de 1995.

En similar sentido, el acto de reliquidación pensional, la **Resolución 15091 del 24 de abril de 2007**, tiene en cuenta los siguientes tiempos de servicios:

Que esta entidad mediante Resolución N° 7738 del 18 de julio de 1996 reconoció una pensión GRACIA a la señora VEGA PEÑARANDA SOLEDAD identificada con C.C. N° 27760992 de OCAÑA (NORTE DE SANTANDER), en cuantía de \$255,458.27 M/CTE efectiva a partir del 27 de enero de 1995.

Que la interesada mediante apoderado en escrito de fecha 15 de junio de 2005, solicita a esta Entidad el reconocimiento y pago de una reliquidación de pensión gracia por nuevos factores de salario, certificados para el año anterior a la fecha de adquisición del status jurídico de pensionada, petición radicada bajo el No. 24280/2005.

Que la peticionaria acreditó los siguientes tiempos de servicio:

ENTIDAD	DESDE	HASTA	D I A S DEDUC LABORAD	
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER	19660223	19750301	0	3249
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	19750302	19950201	0	7170
			0	10419

Que laboró un total de : 10419 días.

El cargo acreditado por el peticionario es el de DOCENTE del Ministerio de Educación Nacional.

En efecto, de acuerdo con la certificación de servicios prestados de fecha 1 de febrero de 1995, emanada de la Institución Educativa NORMAL NACIONAL DE VARONES "Francisco Fernández de Contreras" (págs. 257 PDF. 002Demanda) la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA** ha prestado sus servicios al plantel desde el día 1 de marzo de 1975, como profesora de tiempo completo con dirección de grupo, nombrada por medio de la Resolución 1117 del 13 de marzo de 1975, emanada del Ministerio de Educación Nacional (págs. 159-161 PDF. 002Demanda):

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

RESOLUCION NUMERO 1117 DE 1975  
( 13 MAR. 1975 )

Por la cual se hacen unos nombramientos.

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL  
en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

ARTICULO UNICO - Hácense los siguientes nombramientos de Profesores de Enseñanza Secundaria. Cargos Nuevos:

NORMAL NACIONAL DE VARONES - Ocaña - Norte de Santander.

SOLEDAD VEGA PEÑARANDA, C. C. 27.760.992 de Ocaña, a partir de Marzo primero de 1.975, con asignación mensual de acuerdo a la categoría que acredite en el Escalafón Docente.

Se posesionó ante la Alcaldía Municipal de Ocaña el 10 de abril de 1975 (págs. 171 PDF. 002Demanda).

Así mismo, el jefe de la División de Planeación de la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander, en constancia del 8 de febrero de 1995, hace constar que la NORMAL NACIONAL DE VARONES "Francisco Fernández de Contreras" es de carácter nacional y se encuentra registrada en la Secretaría de Educación (págs. 258 PDF. 002Demanda).

Así pues, se observa que el tiempo de servicio prestado por la parte demandada en la Institución Educativa NORMAL NACIONAL DE VARONES "Francisco Fernández de Contreras" fue de carácter nacional; lo anterior se corrobora por la misma señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA** cuando radica ante la extinta Cajanal la solicitud de pensión gracia (págs. 247 PDF. 002Demanda): *"b) tiempo de servicio en el Departamento Norte de Santander, expedido por la Secretaría de Educación y tiempo de Servicio Nacional expedido por la institución donde actualmente laboro, con el visto bueno de la Secretaría de Educación"*. (Se destaca).

Reafirma lo hasta aquí advertido, la certificación del 5 de marzo de 2003 expedida por la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander, utilizada por la demandada para solicitar la reliquidación de la pensión gracia, donde hace constar la vinculación nacional en el colegio nacional "Francisco Fernández de Contreras" (págs. 287 PDF. 002Demanda):

Certificamos Que: VEGA PEÑARANDA SOLEDAD identificado (a) con la cédula de Ciudadanía No 27760992, presto sus servicios en el nivel Básica Secundaria, vinculación: En Propiedad, como Nacional en forma Continua.									
Hasta la última Fecha se desempeño como Docente en Col. Nal. Francisco Fernandez De Contreras ubicado en Ocaña, jornada Completa.									
Actualmente, se encuentra en el grado 014 del escalafón, según Resolución Número 1203 del 27 de Abril 2000, con fecha de efecto fiscal: 8 de Marzo 2000, fecha próximo ascenso:									
<b>Historia laboral :</b>									
Excedencia	Acto	Numero	Fecha	Fec.Fiscal	Fec.Fos.	Fec.Hasta	Años	Meses	Días
COL. NAL. FRANCISCO FERNANDEZ DE CONTRERAS - OCAÑA									
POSESION POR NOMBRAMIENTO	RES	1117	13 MAR 1975	01 MAR 1975	10 ABR 1975	30 DIC 2002	27	10	0
RETIROS	DEC	70	09 ENE 2003	31 DIC 2002		31 DIC 2002	0	0	0
Renuncia:									
Tiempo Servicio :							27	10	0

Y la certificación del 31 de mayo de 2019, expedida por la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander (págs. 19-21 PDF. 003AnexosDemanda):

<b>I. DATOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION</b>									
NOMBRE SECRETARIA:					NIT ENTIDAD NOMINADORA				
GOBERNACION DE NORTE DE SANTANDER - SECRETARIA DE EDUCACION					REG(03927.7)				
DEPARTAMENTO									
NORTE DE SANTANDER									
<b>II. DATOS PERSONALES DEL DOCENTE</b>									
1. Primer Apellido					Segundo Apellido				
VEGA					PEÑARANDA				
Primer Nombre					Segundo Nombre				
SOLEDAD									
2. Tipo de Documento		CC	<input checked="" type="checkbox"/>	CE	<input type="checkbox"/>	Número de Documento:			
						27760992			
GRADO DE ESCALAFON		II							
NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO ACTUAL: COL. FRANCISCO FERNANDEZ DE CONTRERAS - OCAÑA (Norte)									
<b>III. SITUACION LABORAL</b>									
1. REGIMEN DE CESANTIAS					2. REGIMEN DE PENSIONES				
Ausult	<input checked="" type="checkbox"/>	Reservista	<input type="checkbox"/>	Nacional	<input checked="" type="checkbox"/>	Nacionalista	<input type="checkbox"/>	Vigencia 8132003	<input type="checkbox"/>
3. CARGO:		Docente	<input checked="" type="checkbox"/>	Directivo Docente	<input type="checkbox"/>	Cual? :			
4. NIVEL:		Preescolar	<input type="checkbox"/>	Primaria	<input type="checkbox"/>	Básica Secundaria			
						<input checked="" type="checkbox"/>			
5. ACTIVO:		S	<input type="checkbox"/>	N	<input checked="" type="checkbox"/>				
6. TIPO DE NOMBRAMIENTO:		Periodo de Prueba	<input type="checkbox"/>	Propiedad	<input checked="" type="checkbox"/>	Provisionalidad			
		Otro	<input type="checkbox"/>	Cual?					

De las pruebas relacionadas pareciera ser que, aunque la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA** tiene más de 50 años (los cumplió el 27 de enero de 1995), se vinculó a la docencia oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 (23 de febrero de

1966) y laboró como docente de manera ininterrumpida durante más de veinte (20) años, del 23 de febrero de 1966 al 1 de febrero de 1995, su vinculación laboral del 02/03/1975 al 01/02/1995, fue de carácter nacional, circunstancia demostrada con las certificaciones de tiempo de servicios que reposan en el expediente, pues su designación emanó del Ministerio de Educación Nacional y se materializó en una plaza de una institución educativa de naturaleza nacional, y en ese orden, las pruebas aportadas hasta el momento podrían indicar apariencia de un buen derecho de la **UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP** para solicitar la medida cautelar de suspensión, pues, la demandada habría prestado sus servicios como docente nacional, tal como lo corroboran los certificados aludidos, y el tiempo laborado para el Departamento Norte de Santander, como docente nacionalizada, del 23/02/1966 al 01/03/1975 (9 años, 0 meses, y 7 días), no le es suficiente para acreditar los 20 años exigidos.

En este orden de ideas, los docentes con vinculación nacional, no tienen el derecho de exigir el reconocimiento de la pensión gracia, por cuanto para acceder a dicha prestación se requiere haber laborado como profesor del orden territorial o nacionalizado por más de 20 años y, en consecuencia, a *prima facie* es claro que no le era dable a la Administración reconocer la pensión gracia a la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA**, en razón a la naturaleza de su vinculación nacional del 02/03/1975 al 01/02/1995 (19 años, 10 meses, y 25 días).

Frente a lo aducido por la parte demandada que los actos son inexistentes y no pueden ser demandados por la entidad demandante, ya que fueron expedidos por la extinta Cajanal, es de recordar que la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo aplicable al periodo 2006-2010, en su artículo 156, creó y estableció las características de la **UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP**, consagrándole personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente a dicha entidad, para «[...] i) El reconocimiento de derechos pensionales [...] causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación [...]»; lo que significó, que parte de los asuntos que habían sido encomendados a Cajanal pasaron a estar a cargo de la **UGPP**.

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 169 de 2008 «Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social», el cual estableció en su artículo 1 como función de la **UGPP**, la siguiente: “[...] *El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral*”. (Se resalta).

Se tiene entonces que, con base en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, contrario a lo manifestado por la parte demandada, la **UGPP** cuenta con plenas facultades para demandar bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la nulidad de actos proferidos por la extinta Cajanal, al considerar, que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley.

Bajo tal contexto, la medida de suspensión provisional de los actos demandados es procedente porque mientras se produce el fallo dentro del presente proceso, la medida evitaría un perjuicio irremediable a la **UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP**, pues el continuar cancelando una prestación con esta apariencia de ilicitud, podría generar un detrimento patrimonial para el Estado.

Así pues, al observarse a primera vista una clara situación de manifiesto desconocimiento del marco normativo de la pensión gracia, se accederá a la solicitud efectuada por la entidad demandante, de decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, de acuerdo con el artículo 234 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sin que sea necesario fijar caución, según lo dispone el inciso tercero del artículo 232 ib.

Por lo anteriormente expuesto, el Despacho 001 del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECRETÁSE** la suspensión provisional de los efectos jurídicos de las **Resoluciones No. 007738 del 18 de julio de 1996**, por medio del cual la extinta Cajanal ordena el reconocimiento y pago de una pensión de gracia y **No. 15091 del 24 de abril de 2007** (págs. 453-455 PDF. 002Demanda), por medio de la cual la extinta Cajanal reliquidó la pensión de gracia en favor de la señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, **COMUNICAR** el contenido del presente auto a las partes.

**TERCERO: RECONÓZCASE** personería jurídica para actuar al abogado Javier Eduardo Álvarez Torrado, como apoderado de la demandada señora **SOLEDAD VEGA PEÑARANDA**, conforme lo estipula el artículo 75 del CGP, en los términos y para los efectos del memorial poder visto en págs. 10 del archivo PDF. 010DescorreMC 20-00602.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDUAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI

Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER  
San José de Cúcuta, tres (3) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2019-00007-00  
**Demandante:** Dumian Medical S.A.  
**Demandado:** ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En atención al informe secretarial que antecede y una vez revisado el presente asunto, encuentra el Despacho que mediante auto proferido el día 10 de marzo del 2022, se reprogramó la fecha para la celebración de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, para el día 9 de mayo del 2022 a las 09:00 a.m., tal como se puede observar en el PDF del expediente digital denominado "022AutoAplazaAudiencia", en virtud de la solicitud hecha por la Representante Legal de Dumian Medical S.A.S

Sin embargo, mediante memorial de fecha 2 de mayo del 2022, la doctora Carolina González Andrade, en su condición de Representante Legal de Dumian Medical S.A.S. solicita nuevamente el aplazamiento de la audiencia inicial, al argumentar que el apoderado que llevaba el presente asunto renunció recientemente y que actualmente no cuentan con un profesional del derecho que pueda asumirlo.

En tal sentido, resulta necesario recordar que de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 3 del artículo 180 de la Ley 1437 del 2011, cuando se presente excusa con anterioridad a la audiencia y el juez la acepte, fijará nueva fecha y hora, por auto que no tendrá recursos y **en ningún caso podrá haber otro aplazamiento.**

Así las cosas, atendiendo a que la referida audiencia ya había sido aplazada y reprogramada, anteriormente y a petición de la Representante Legal de la empresa demandante, para el Despacho no resulta procedente aceptar nuevamente la referida solicitud de aplazamiento y por tanto la misma habrá de negarse.

**En consecuencia se dispone,**

**1.- Niéguese** la solicitud de aplazamiento de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, presentada por la doctora Carolina González Andrade, en su condición de Representante Legal de Dumian Medical S.A.S., por las razones expuestas en la parte motiva.

**2.- En consecuencia reitérese** que la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, dentro del presente asunto se llevará a cabo el 9 de mayo del 2022 a las 09:00 a.m.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, tres (3) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Rad:** 54001-23-33-000-2017-00636-00  
**Demandante:** Carlos Arturo Mutis Flórez y otros  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Visto el informe secretarial que antecede del 2 de mayo de 2022 y de acuerdo al numeral 1° del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, observados los requisitos de ley, debe decidirse por el Despacho sobre la concesión del recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia del 10 de septiembre de 2021 notificada y proferida por esta Corporación, conforme a lo siguiente:

1°.- El día 10 de septiembre de 2021 se profirió sentencia en la cual se negaron las pretensiones de la demanda, tal como consta en el archivo pdf "017SentenciaNyR", del expediente digital.

2°.- La citada providencia fue notificada por Secretaría el día 13 de septiembre de 2021, conforme se observa en la página 23 del archivo PDF "017SentenciaNyR", del expediente digital.

3°.- El apoderado de la parte demandante, presentó el día 22 de septiembre de 2021, el recurso de apelación contra la sentencia del 10 de septiembre de 2021, el cual obra en el archivo pdf "018RecursoApelacion 17-00636", el cual fue pasado al Despacho el 2 de mayo de 2022.

4°.- La Ley 2080 de 2021 entró en vigencia el 25 de enero de la misma anualidad, señalando en el inciso 4° del artículo 86 que los recursos interpuestos se regirán por las leyes vigentes cuando fueron presentados.

En ese sentido, es diáfano para este Despacho que lo procedente es conceder en el efecto suspensivo para ante el H. Consejo de Estado, el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte actora por cuanto el mismo fue interpuesto oportunamente y se encuentra debidamente sustentado, con fundamento en lo reglado en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

**En consecuencia se dispone:**

1.- **Concédase**, en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado el recurso de apelación, interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia del 10 de septiembre de 2021, proferida por esta Corporación.

2.- Por secretaría **remítase** el expediente al H. Consejo de Estado para el trámite del recurso de apelación que se concede, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER  
San José de Cúcuta, dos (02) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2019-00021-00  
**Demandante:** Helistar SAS  
**Demandado:** Ecopetrol SA  
**Medio de Control:** Controversias Contractuales

En atención al informe secretarial que antecede, se procederá a citar a las partes, al señor Procurador 23 Judicial II para asuntos administrativos y al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para llevar a cabo la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021, para lo cual se fija el día 11 de julio de 2022 a las 09:00 de la mañana.

Igualmente, debe indicarse que la celebración de la audiencia se realizará de manera virtual conforme lo establece el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, a través de la plataforma de Microsoft Teams, con la coordinación de la Secretaría de esta Corporación, quien a su vez deberá compartir con las partes el expediente digital de la referencia, una vez notificada la presente decisión.

**En consecuencia se dispone,**

**1.- Cítese** a las partes, al señor Procurador 23 Judicial II para asuntos administrativos y al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el fin de llevar a cabo la celebración de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021, la cual se fija para el día 11 de julio de 2022 a las 09:00 de la mañana.

**2.- Comuníquese** a las partes, que en cumplimiento del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, la celebración de la audiencia se realizará de manera virtual utilizando los medios tecnológicos que se tengan a disposición de las partes, con la coordinación de la Secretaría de esta Corporación.

**3.- Reconózcase** personería al doctor Daniel Zapata Rueda, para actuar como apoderado de Ecopetrol, conforme y para los efectos del poder otorgado a él, el cual obra en la página 3 del archivo PDF denominado "010ContestaciónDemanda" del expediente digital.

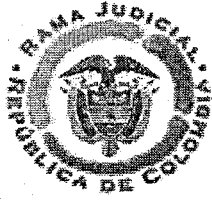
**4.-** Por Secretaría, una vez notificada la presente decisión, **désele** acceso del expediente digital de la referencia a las partes, para que estas tengan conocimiento de todas las actuaciones que en él reposan.

**5.-** Una vez realizado lo anterior, devuélvase el proceso al Despacho para proveer lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado





**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, dos (02) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Medio de Control:** Reparación Directa  
**Radicado No:** 54001-23-33-000-2021-00184-00  
**Demandante:** William Alberto Montezuma López y otros  
**Demandado:** Nación – Fiscalía General de la Nación

En atención al informe secretarial que antecede, el Despacho encuentra procedente admitir la demanda de la referencia junto con el escrito de subsanación, dado que cumple con los requisitos formales señalados en la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, modificada por la Ley 2080 de 2021.

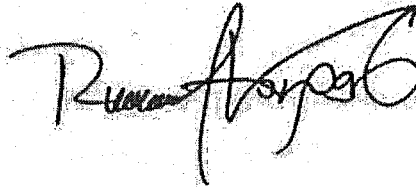
**En consecuencia, se dispone:**

- 1.- **Admitir** la demanda, junto con el escrito de subsanación, interpuesta por el señor **William Alberto Montezuma López y otros**, a través de apoderado debidamente constituido, en ejercicio del medio de control reparación directa consagrado en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en contra de la **Nación – Fiscalía General de la Nación**.
2. **Notifíquese** por estado electrónico este proveído a la parte demandante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021.
3. **Notifíquese** personalmente la admisión de la demanda, junto con el escrito de subsanación a la **Nación – Fiscalía General de la Nación**, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CPACA.
4. **Notifíquese** personalmente la admisión de la demanda, junto con el escrito de subsanación al señor **Procurador Delegado** para actuar ante este Tribunal (Reparto) y a la **Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado**, en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021.
5. Vencido el término señalado en el inciso 4º del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021, sin necesidad de fijación alguna por Secretaría, **córrase traslado de la demanda**, junto con el escrito de subsanación a la entidad demandada y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.
6. Conforme al numeral 4º del artículo 171 del C.P.A.C.A, **fijese** la suma de **cuarenta mil pesos (\$40.000.00)**, como gastos ordinarios del proceso, los cuales deberán ser consignados por la parte accionante en la cuenta de gastos del proceso que al efecto tiene el Tribunal en el Banco Agrario de la ciudad, **Nro. 45101200201-9, convenio No. 11275**, para lo cual se señala un término de diez (10) días

contados a partir de la notificación del presente auto; con la prevención de lo señalado en el artículo 178 ibídem.

7. **Reconózcase** personería para actuar al doctor **William Adán Rodríguez Castillo**, como apoderado de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido, obrante en el archivo pdf denominado "003AnexosDemanda.pdf" del expediente digital.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ  
MAGISTRADO**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, dos (2) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Medio de Control:** Nulidad Electoral  
**Radicado No:** 54-001-23-33-000-2021-00179-00  
**Demandante:** Rafael Antonio Mora Leal  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial – Martha Ruth Rojas Devia y Flor María Misse Landinés

Una vez revisado el expediente encuentra el Despacho que lo procedente es ordenar a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión por el término de diez (10) días a partir de la notificación de esta providencia, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 modificada por la Ley 2080 de 2021.

**En consecuencia se dispone:**

- 1.- **Córrase traslado** a las partes por el término de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 modificada por la Ley 2080 de 2021, por lo expuesto en la parte motiva.
- 2.- Una vez realizado lo anterior, devuélvase el proceso al Despacho para proveer lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022)

<b>EJECUCIÓN DE SENTENCIA</b>	
Expediente:	54001-33-33-008-2020-00187-01
Demandante:	Juan Miguel Ángel Alvarado y otros
Demandado:	Nación – Ministerio de Salud - PAR ISS
Asunto:	Auto Resuelve Recurso Apelación

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, contra el auto de fecha treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020), por medio del cual se decretó como medida cautelar el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en diferentes cuentas bancarias de las que es titular la entidad demandada, previos los siguientes:

### **1. ANTECEDENTES**

Mediante auto de fecha treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020), el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, libró mandamiento de pago a favor de los demandantes y en contra de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social – Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en Liquidación a cargo de Fiduagraria S.A., por las siguientes sumas de dinero:

- "
- *Por la suma de TRESCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$331.972.650) por concepto de capital contenido en las sentencias proferidas por el Juzgado y el Tribunal, respectivamente, a título de perjuicios morales y pérdida de oportunidad.*
  - *Por lo (sic) intereses moratorios a la tasa comercial desde el 12 de octubre de 2017 hasta la fecha en que se efectúe el pago total de la obligación según el artículo 177 del C.C.A.*
  - *Por las agencias en derechos (sic), costas y demás gastos del proceso."*

La apoderada de la parte demandante, mediante memorial de fecha cuatro (04) de agosto de dos mil veinte (2020), solicitó el embargo y retención de las sumas de dinero que la entidad ejecutada tuviere a su favor en las cuentas bancarias o bajo cualquier título en las entidades financieras allí relacionadas, señalando que, debía darse aplicación a lo ordenado por el Consejo de Estado en tratándose de embargo de sumas de dinero cuando el título lo constituye una sentencia judicial.

### 1.1. Del auto apelado

Mediante auto de fecha treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020), el *A-quo* resolvió la solicitud de medida cautelar presentada por la parte ejecutante de la siguiente manera:

**"PRIMERO: ACCEDER** a la medida cautelar solicitada por la abogada de la parte ejecutante respecto del embargo y retención de las sumas de dinero que posea la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, atendiendo las consideraciones de la presente providencia.

**SEGUNDO: DECRETAR** el embargo de los dineros que la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL tenga depositados en cuentas corrientes, de ahorro o de cualquier otro título financiero en: BBVA Colombia, Banco de Bogotá, Banco Popular, Scotiabank, Banco GNB Sudameris, Bancolombia, Banco de Occidente, Banco Agrario de Colombia, Davivienda, Banco AV Villas y Banco Caja Social, con la precisión de que, sin oponibilidad de inembargabilidad **podrán ser objeto de embargo de las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación**, por un valor hasta de **CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$400.000.000)**, salvo: i) lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y; ii) los rubros de presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencia, en los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA.  
(...)"

Indicó la juez de primera instancia que resultaba procedente acceder al decreto de la medida cautelar solicitada, como quiera que de acuerdo a lo previsto en la ley y las reglas fijadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el principio de inembargabilidad de los recursos de las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, encuentra una excepción cuando se solicitan medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferida por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin que esta excepción cobije los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones, así como recursos del Fondo de Contingencias.

### 1.2. Del recurso de apelación

Mediante memorial de fecha catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)<sup>1</sup>, la apoderada de la parte ejecutada Ministerio de Salud y Protección Social, presentó recurso de apelación contra el auto a través

<sup>1</sup> A folios 1 a 8 del Cuaderno Principal obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF – Documento 09.

del cual se decretó la medida de embargo de las cuentas de la entidad, por considerar que los dineros que maneja el Ministerio son del Presupuesto General de la Nación y por tanto, gozan de inembargabilidad, tal como lo ha reconocido la Contraloría General de la República.

Así mismo advirtió que dentro de las competencias del Ministerio de Salud y Protección Social no se encuentra el cumplimiento de sentencias contra entidades descentralizadas como lo fue el Instituto de Seguros Sociales, dado que por ejemplo en el presente caso, corresponde a una condena que se generó por la falla del servicio médico del mencionado instituto que ya se encuentra liquidado y respecto del cual, no existe ninguna obligación a cargo del Ministerio.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación conocer de los recursos de apelación formulados en los procesos tramitados en primera instancia por los jueces administrativos, en concordancia con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 244 de la misma disposición legal.

Por otro lado, se tiene que por mandato expreso del Artículo 298 del C.P.A.C.A., los procesos ejecutivos tramitados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deben seguir las reglas previstas en el Código General del Proceso. Así lo ha explicado el Consejo de Estado en distintas oportunidades, dentro de las cuales vale la pena destacar el siguiente pronunciamiento:

***"Adicionalmente, los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones, realización de audiencias, sustentaciones y trámite de recursos, también se sujetarán a las previsiones y formalidades del Código General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo.***

*Por otro lado, también podrían surgir eventualmente dudas sobre el alcance del párrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, en lo que atañe con el trámite de las apelaciones en los procesos ejecutivos, pues tal precepto, dispone: "La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil".*

(...)

*Para el Despacho, el correcto entendimiento del anterior precepto, no puede ser otro que aquél que surge del contenido literal del párrafo del artículo 243 del prenotado estatuto procesal, esto es, que la apelación sólo se surta bajo las reglas de la Ley 1437 de 2011, si el*

recurso se deriva de decisiones que surjan en el trámite de procesos contenciosos administrativos, puesto que, de lo contrario, si la decisión controvertida nace del discurrir propio de procesos especiales que consten o que estén regulados en otros estatutos procesales, como es el caso de los procesos ejecutivos, **la apelación necesariamente deberá desatarse bajo las disposiciones del Código General del Proceso, porque de no ser así, tendríamos que en un mismo proceso ejecutivo, en la primera instancia se surte bajo las cuerdas de la Ley 1564 de 2012 y la segunda se tramitaría con base en la Ley 1437 de 2011, lo cual carece de toda justificación.**<sup>2</sup> (Negrita fuera de texto)

Teniendo claro lo anterior, es preciso indicar que corresponde al Magistrado Sustanciador resolver el presente asunto, por tratarse de un recurso de apelación contra un auto que decretó una medida cautelar, de conformidad con lo establecido en el Artículo 35 del Código General del Proceso, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 35. Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado sustanciador.** Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. **El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión.** (...)" (Negrita fuera de texto).

## 2.2. De la oportunidad y trámite del recurso de apelación

En primer lugar, sobre la procedencia del recurso se advierte que el auto proferido el quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019), es susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación conforme lo previsto en el numeral 8 del Artículo 321 del C.G.P.

Por otro lado, respecto a la oportunidad y trámite del mismo, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 322 *ibídem*, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 322. Oportunidad y requisitos.** El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

1. (...)

La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.

(...)"

Del análisis del expediente, se advierte que la providencia recurrida fue notificada por estado el día nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020), por lo que el término para interponer el recurso de apelación iba hasta el catorce (14) del mismo mes y año.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 18 de mayo de 2017. Radicado: 15001233300020130087002 (0577-17)

Así las cosas, y como quiera que el recurso fue presentado en término, procederá el Despacho a resolverlo de fondo, teniendo en cuenta los planteamientos allí esgrimidos sobre el principio de inembargabilidad que por regla general cobija a las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como las excepciones a esta regla.

### **2.3. Problema jurídico**

En el presente caso, el problema jurídico que se debe resolver es el siguiente:

¿Hay lugar a revocar el auto proferido el treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, por haberse decretado el embargo de recursos cuya naturaleza es inembargable, o por el contrario, debe confirmarse tal decisión por encontrarse procedente la medida cautelar en atención a las características especiales del caso concreto?

Para resolver tal interrogante, entrará el Despacho a estudiar la procedencia del embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias a nombre de entidades públicas, en virtud del principio de inembargabilidad de los recursos públicos así como las reglas de excepción desarrolladas tanto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, en aras de establecer si el presente caso se ajusta a alguna de tales excepciones, o si por el contrario, debe darse plena aplicación al principio de inembargabilidad y en consecuencia, revocarse la medida decretada.

### **2.4. Inembargabilidad de los recursos públicos**

El Artículo 63 de la Constitución Política, señala que "*los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*". Adicionalmente, conforme lo señala el Artículo 72 *ibídem*, son inembargables los demás bienes culturales que conforman la identidad nacional.

De esta manera, se advierte que además de los señalados expresamente en el articulado constitucional, existen bienes de naturaleza inembargable definidos por el legislador en ejercicio de la facultad que le fue otorgada por el constituyente. Tal es el caso por ejemplo, de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, conforme lo dispone el Artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, o los señalados en el Artículo 594 del Código General del Proceso.

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre el principio de inembargabilidad ha señalado que "*es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera*



*el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior*"<sup>3</sup>

No obstante lo anterior, la Corte ha dejado claro que pese a su importancia y necesidad, el referido principio de inembargabilidad no puede ser absoluto, pues es necesario que exista armonía entre este y otros principios, valores y derechos constitucionales tales como la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo, por lo que debe entenderse que aunque por regla general los recursos públicos son inembargables, existen tres excepciones a esta regla general, aplicables en determinados casos, los cuales ha señalado de la siguiente manera:

- "(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.*
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible."*<sup>4</sup>

Ahora bien, sobre la aplicación de tales excepciones cuando se trate de recursos del Sistema General de Participaciones, el Alto Tribunal ha sido enfático en señalar que sólo serán aplicables cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos inicialmente; (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

De esta manera, de acuerdo a los planteamientos desarrollados en la jurisprudencia constitucional, los recursos públicos de los que se predica su inembargabilidad, excepcionalmente pueden constituirse como garantía de las deudas de su titular, cuando lo que se pretenda satisfacer sean obligaciones que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: i) que sean de carácter laboral, ii) que se deriven de una sentencia judicial, o iii) que consten en un título emanado de la administración.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, proferida dentro del proceso ejecutivo radicado bajo el número: 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014), dispuso lo siguiente:

*"En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2013, proferida el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>4</sup> *Ibidem.*

*estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.*

***Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables,** cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato.”* (Negrita y subrayado fuera de texto)

Es así como el Consejo de Estado, tomando como fundamento la jurisprudencia constitucional, ha adoptado los criterios que excepcionalmente permiten la retención de recursos públicos inembargables, como quiera que resultan plenamente aplicables en los casos en que el juez administrativo se encuentre ante una situación especial que amerite la aplicación de tales reglas cuando se persiga el pago de los créditos contenidos en los documentos que según el C.P.A.C.A., constituyen título ejecutivo.

Así mismo, en la providencia referida anteriormente el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sobre la destinación específica de los recursos públicos, señaló que:

*“(...) la destinación específica del dinero reclamado por el demandante, más que conllevar a su inembargabilidad, lo que activa es una restricción en torno a los bienes que pueden retenerse en función de la obligación insoluta. Esta idea subyace al tratamiento que la sección tercera ha dado a las solicitudes de embargo cuando recaen sobre recursos públicos, pues tanto entonces como ahora, tras determinar que no aplica sobre ellos la regla general de inembargabilidad, lo que se ha revisado en los antecedentes jurisprudenciales es si los bienes por embargar han sido destinados a una finalidad que corresponde con la naturaleza de la obligación cobrada.*

*Visto lo anterior, esta Corporación ha dicho (i) **que los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud pueden ser embargados si la deuda que suscita la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud;** (ii) que los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión ejecutados mediante la suscripción de convenios interadministrativos, son embargables cuando su objeto coincide con el del contrato que motiva la ejecución; y (iii) que, en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, pueden ser embargados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de esas cesiones y participaciones.*

***Por esto, la destinación específica de recursos públicos, tampoco es óbice para sustraer de ellos lo legalmente necesario en aras de garantizar el pago de sentencias judiciales, créditos laborales o deudas derivadas de la actividad contractual del Estado,** lo cual contrasta con una de las premisas a partir de las cuales construyó el a quo su providencia.”* (Negrita y subrayado fuera de texto)

## 2.5. Del caso concreto

Del análisis del expediente, se advierte que la demanda ejecutiva instaurada en el presente caso tiene como objeto el pago de una condena impuesta en sentencia judicial.

Adicionalmente se tiene que el *A-quo*, además de acceder al mandamiento de pago, decretó la medida cautelar solicitada, consistente en el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en las cuentas corrientes, de ahorro, o de cualquier otro título financiero que posea la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social en el Banco BBVA Colombia, Banco de Bogotá, Banco Popular, Scotiabank, Banco GNB Sudameris, Bancolombia, Banco de Occidente, Banco Agrario de Colombia, Davivienda, Banco AV Villas y Banco Caja Social, para lo cual limitó el alcance del embargo a la suma de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$400.000.000).

El apoderado de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, presentó recurso de apelación contra el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar, argumentando principalmente que los recursos de la institución, están incorporados en el Presupuesto General de la Nación, y que por esta razón, gozan de la protección de inembargabilidad, aunado al hecho que la entidad no está llamada a responder por las condenas impuestas en contra del Instituto de Seguros Sociales, hoy liquidado.

Sobre el particular, encuentra el Despacho que conforme se explicó en el acápite que antecede, si bien es cierto, los recursos y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación, por regla general son inembargables, dicho principio no es de aplicación absoluta y por tanto, cuando lo que se persiga sea el pago de una sentencia judicial, podrán ser objeto de embargo, salvo en los casos previstos en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 y el Artículo 195 del CPACA.

Así las cosas, una vez analizada la providencia impugnada, los argumentos expuestos en el recurso de apelación y el desarrollo jurisprudencial sobre la materia, considera el Despacho que aún cuando los recursos del Ministerio de Salud y Protección Social sean parte de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, y por tanto sean inembargables, el presente caso se adecúa a una de las excepciones previstas y desarrolladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en virtud de la cual, es procedente acceder al embargo y retención de los recursos, como quiera que lo que se persigue es el pago de una obligación derivada de una sentencia judicial.

Del mismo modo se advierte que el Ministerio de Salud y Protección Social administra recursos de destinación específica pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud que como su nombre lo indica, solo pueden ser destinados a la prestación del servicio de salud y eventualmente embargados en tratándose de deudas que tengan por objeto la prestación de tales servicios; sin embargo, también debe

tenerse en cuenta que la entidad recibe igualmente recursos asignados para otro tipo de competencias distintas a la prestación del servicio, frente a los cuales como ya se dijo, pese a ser parte del Presupuesto General de la Nación, procede su embargo dentro de las excepciones ya señaladas.

Por lo anterior, debido a que el objeto del proceso es el cumplimiento de una sentencia judicial, la prohibición de embargo que en principio puede predicarse sobre los recursos de que es titular la entidad demandada pierde su fuerza, razón por la cual estos pueden fungir como garantía de la obligación existente en cabeza de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social-, de acuerdo a los fundamentos contenidos en la doctrina establecida por la Corte Constitucional en sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y C-543 de 2013, y adoptada por el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades, razón por la cual se confirmará la decisión de primera instancia.

Finalmente, sobre los argumentos planteados por el recurrente a través de los cuales controvierte el hecho de no ser quien se encuentra en la obligación de dar cumplimiento a la obligación, se advierte que corresponden a consideraciones que deberán ser tenidas en cuenta por el *A-quo* como razones de la defensa al proferir decisión de fondo, pues lo que en esta oportunidad se controvierte es la procedencia o no de la medida cautelar y las condiciones en que esta debe aplicarse.

## 2.6. Conclusión

De conformidad con lo expuesto, considera el Despacho que lo procedente en este caso es confirmar la decisión contenida en el auto proferido el día treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, dado que en la manera en que fue decretada la medida, no se afectan los postulados y principios anteriormente señalados.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión contenida en el auto proferido el treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, previas anotaciones secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ  
MAGISTRADA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Sustanciador CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de abril del dos mil veintidós (2022)

**Radicado acumulado:** 54-001-23-33-000-2016-00177-00  
**Actor:** Marvin Rafael Escorcía  
**Demandado:** Empresa Social del Estado Regional Norte  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del derecho

Visto el informe secretarial que antecede y teniendo en cuenta que los recursos de apelación vistos a pfd 020 presentado por el apoderado de la parte demandante y pdf 022 presentado por el apoderado de la ESE Hospital Regional Norte, fueron presentados y sustentados oportunamente, de conformidad con lo previsto en el artículo 247 del C.P.A.C.A, **CONCÉDASE** en el efecto suspensivo, recursos de apelación interpuestos por ambas partes, en contra de la sentencia de fecha de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022), mediante la cual se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

En consecuencia, **REMÍTASE** el expediente al Honorable Consejo de Estado previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado**