



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2019-00004-00  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones -  
**Demandado:** Rocío Aurora Florián Vásquez  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Por ser procedente y oportuno, conforme lo previsto en los artículos 243 y 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **CONCÉDASE** ante el Honorable Consejo de Estado el recurso de apelación en efecto devolutivo interpuesto por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, contra el auto de fecha veintitrés (23) de enero del año en curso, en lo que concierne a la negativa a decretar la medida cautelar solicitada de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

En consecuencia, remítase el expediente ante el Superior para el trámite del recurso que se concede.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (03) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2022-00030-00  
**Demandante:** Don Amaris Ramírez Paris Lobo  
**Demandados:** Nación – Presidencia de la República – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN – Ministerio de Defensa Nacional  
**Vinculado:** Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - UAEMC  
**Medio de Control:** Protección de los derechos e intereses colectivos

Vencido el término de traslado de la contestación de la demanda, de conformidad con lo reglado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, **CITese** a las partes y al Ministerio Público a audiencia especial para pacto de cumplimiento, fijando al efecto el día **atorce (14) de abril de dos mil veintitrés (2023) a las 09:00 a.m.**

Líbrense por secretaria las comunicaciones respectivas, con la advertencia a que alude el artículo 27.2 de la Ley 472 de 1998.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2022-00031-00  
**Demandante:** Adrián Ricardo Ramírez Ortega  
**Demandado:** Gobernación Norte de Santander  
**Medio de control:** Nulidad

De conformidad con lo reglado en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, **SE CITA** a las partes, a sus apoderados y al señor Procurador Delegado Judicial II, con el fin de dar trámite a la **AUDIENCIA INICIAL** de que trata la norma en cita, para lo cual se señala como fecha el día **viernes diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023) a las nueve de la mañana (09:00 a.m.)**.

Por Secretaría otórguese acceso a las partes, a los apoderados y al señor Procurador Delegado Judicial II del expediente electrónico de la referencia, debiéndose remitir el link para ingreso a la audiencia con la antelación correspondiente, previo a la notificación del presente auto.

Reconózcasele personería al profesional del derecho Carlos Yesid Jaimes Reina como apoderado del Departamento Norte de Santander, en los términos y para los efectos del memorial poder allegado.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2022-00058-00  
**Demandante:** Diel Augusto Bustamante Camargo  
**Demandado:** Caja de Retiro de las Fuerzas Militares  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Encontrándose vencido en término para dar contestación a la demanda, sería del caso fijar fecha para audiencia inicial sino advirtiera el Despacho la necesidad de dar aplicación al numeral 1° del artículo 182 de la Ley 2080 de 2021, que señala el tema de la sentencia anticipada cuando se trate de asuntos de puro derecho y no haya que practicar pruebas.

Ahora bien, habría de decidirse las excepciones previas propuestas dentro del presente asunto, sino se advirtiera que la demandada no invocó tales.

En virtud de lo anterior, se dispone:

**PRIMERO:** Declarar que no hay excepciones previas o mixtas por resolver en la presente etapa.

**SEGUNDO:** Fijar el litigio de la siguiente manera:

En el presente asunto el problema jurídico se centra en determinar:

¿Si se encuentra ajustada o no a la legalidad las Resoluciones No. 5662 del 30 de mayo de 2019, por la cual se niega el reconocimiento y pago de la asignación mensual de retiro al señor Diel Augusto Bustamante Camargo; y No. 10164 del 03 de octubre de 2019, por la cual se atiende en forma desfavorable el recurso de reposición interpuestos contra la primera Resolución, expedidas por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares?

**TERCERO:** Con el valor legal que corresponda, téngase como pruebas los documentos aportados junto con la demanda y la contestación de la misma, los cuales obran en el expediente así:

**3.1. Aportados con la demanda,** los vistos en documento PDF N° 002Demanda.

**3.2. Aportados con la contestación,** los vistos en el documento PDF N° 012ContestaciónDemanda.

**3.3. Las partes no solicitaron la práctica de pruebas.**

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia, córrase traslado por diez (10) días para que las partes presenten sus alegatos de conclusión por escrito, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, procediéndose a proferir la sentencia por escrito.

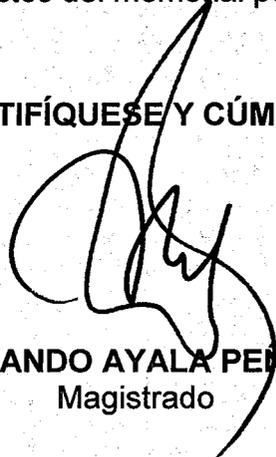
De igual forma, al señor agente del Ministerio Público con el fin de que, si a bien lo tiene, rinda concepto dentro de este asunto.

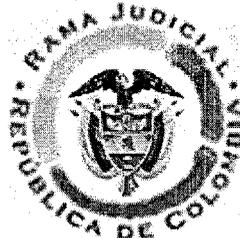
Por Secretaría garántese el acceso al expediente digital por las partes, de no haberse realizado, remítase para el efecto el correspondiente link, previo a la notificación del presente auto.

**QUINTO:** Una vez surtido el trámite correspondiente, vuelva el expediente al despacho para lo pertinente.

**SEXTO:** Reconózcasele personería a la profesional del derecho Diana Carolina Villamizar Sarmiento como apoderado de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, en los términos y para los efectos del memorial poder allegado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo del dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número:** 54-001-23-33-000-2019-00066-00  
**Demandante:** Pedro José Hernández Castillo actuando como  
Presidente de la Asociación Sindical de Profesores  
Universitarios (ASPU)  
**Demandado:** Universidad de Pamplona  
**Medio de control:** Nulidad

Por ser procedente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **CONCÉDASE** ante el Honorable Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte demandada<sup>1</sup>, contra la sentencia de primera instancia de fecha dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)<sup>2</sup>, proferida dentro del medio de control de la referencia.

En consecuencia, **REMÍTASE** el expediente en formato digital al superior para el trámite del recurso que se concede, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

GMV

1. Ver PDF 026 del expediente digital.  
2. Ver PDF 024 del expediente digital.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2019-00086-00  
**Demandante:** Rosa Mery Ramírez Peñaloza  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Educación Nacional – FOMAG – Departamento Norte de Santander  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

De conformidad con lo reglado en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, **SE CITA** a las partes, a sus apoderados y al señor Procurador Delegado Judicial II, con el fin de dar trámite a la **AUDIENCIA INICIAL** de que trata la norma en cita, para lo cual se señala como fecha el día **martes veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023) a las nueve de la mañana (09:00 a.m.)**.

Por Secretaría otórguese acceso a las partes, a los apoderados y al señor Procurador Delegado Judicial II del expediente electrónico de la referencia, debiéndose remitir el link para ingreso a la audiencia con la antelación correspondiente, previo a la notificación del presente auto.

Reconózcasele personería a la profesional del derecho Lina Paola Reyes Hernández como apoderada de la Nación – Ministerio De Educación Nacional - Fomag, en los términos y para los efectos del memorial poder allegado.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2022-00118-00  
**Medio de control:** Reparación Directa  
**Demandante:** Palmeras del Llano Grande  
**Demandado:** Nación – Ministerio De Defensa – Ecopetrol – Cenit - Ismocol S.A.

Por haber sido subsanada y reunir los requisitos y formalidades previstas en la ley, se dispone **ADMITIR** la demanda presentada, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, por el Representante Legal de la Sociedad Palmeras del Llano Grande S.A., por conducto de apoderado contra la Nación – Ministerio De Defensa – Ecopetrol – Cenit – Ismocol S.A.

En virtud de lo anterior, se dispone:

**1º.** Notifíquese personalmente este proveído y córrasele traslado de la demanda al Director Ejecutivo de Ecopetrol S.A., al Ministro de Defensa Nacional, y a los Representantes Legales de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. e Ismocol S.A., de conformidad con los artículos 172 y 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**2º.** Notifíquese por estado a la parte demandante la presente providencia.

**3º.** Notifíquese personalmente el presente auto al **Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** en los términos del artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. Para tal efecto téngase como dirección de buzón electrónico las informadas por los señores Procuradores Judiciales Delegados.

**4º.** Reconózcase personería para actuar al profesional del derecho Isabel Victoria García de la Rosa, como apoderada de la parte actora, conforme y en los términos del poder conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (03) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número:** 54-001-23-33-000-2022-00141-00  
**Demandante:** Wilmer Iván Garnica Villamizar  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional –  
Departamento de Norte de Santander – DENOR;  
Secretaría de Tránsito Departamental y Departamento de  
Norte de Santander  
**Medio de control:** Protección de derechos e intereses colectivos

Visto el informe secretarial que antecede, observa el Despacho que en el expediente digital reposan las pruebas que fueran decretadas en audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 10 de febrero del año en curso, razón por la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup> se dispone **CORRER TRASLADO** a las partes para alegar de conclusión por el término común de cinco (05) días, tiempo durante el cual también podrá presentar su concepto el Ministerio Público, para seguidamente dictar sentencia de conformidad con los términos del artículo 34 ibídem.

Por secretaría garantícese el acceso al expediente digital por las partes y el Ministerio Público asignado al asunto, de no haberse realizado, remítase para el efecto, el correspondiente link, previo a la notificación del presente auto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado**

Angie V.

<sup>1</sup> **ARTICULO 33. ALEGATOS.** Vencido el término para practicar pruebas, el juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

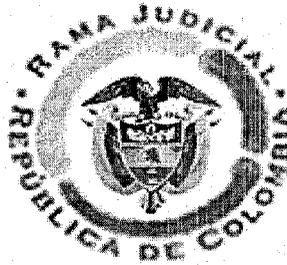
**Radicado:** 54-001-23-33-000-2019-00173-00  
**Demandante:** Clara Teresa Rojas Sierra  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Educación Nacional - FOMAG  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En atención a las pruebas documentales allegadas visibles en los archivos PDF 028. Rta Banco BBVA allega información 2019-00173, 029Rta Fiduprevisora 19-00173 y 032RespuestaSecretariaEducacionCucuta, mediante las cuales se remiten las pruebas ordenadas en la audiencia inicial, **se dispone incorporarlas** al expediente, dejándolas a disposición de las partes para lo que estimen pertinente a efectos de garantizar el derecho de contradicción.

Por otra parte, contándose con la totalidad del material probatorio necesario, se dispone **CORRER TRASLADO** a las partes para alegar de conclusión por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes, dando aplicación al inciso 3º del artículo 181 *in fine* de la Ley 1437 de 2011, prescindiéndose de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, en esa misma oportunidad podrá el Ministerio Público presentar concepto si a bien lo tiene.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2022-00178-00  
**Demandante:** Agua de Los Patios S.A. E.S.P.  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -  
Corponor  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Encontrándose vencido en término para dar contestación a la demanda, sería del caso fijar fecha para audiencia inicial, sino advirtiera el Despacho la necesidad de dar aplicación al numeral 1° del artículo 182ª de la Ley 2080 de 2021, que señala el tema de la sentencia anticipada cuando se trate de asuntos de puro derecho y no haya que practicar pruebas.

Ahora bien, habría de decidirse las excepciones previas propuestas dentro del presente asunto, sino se advirtiera que la demandada no invocó tales.

En virtud de lo anterior, se dispone:

**PRIMERO:** Declarar que no hay excepciones previas o mixtas por resolver en la presente etapa.

**SEGUNDO:** Fijar el litigio de la siguiente manera:

En el presente asunto el problema jurídico se centra en determinar:

¿Si se encuentran ajustadas o no a la legalidad las Resoluciones No. 209 de fecha veintiuno (21) de septiembre de 2021 y No. 165 del once (11) de marzo de 2022, expedidas por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor; la primera que rechazó la excepción de pago propuesta dentro del proceso de Cobro Coactivo N° 2019-010 y ordenó continuar con la ejecución, y la segunda que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 209 confirmándola integralmente y ordenó continuar con el proceso coactivo?

**TERCERO:** Con el valor legal que corresponda, téngase como pruebas los documentos aportados junto con la demanda y la contestación de la misma, los cuales obran en el expediente así:

**3.1. Aportados con la demanda,** los vistos en documento PDF N° 002Demanda.

**3.2. Aportados con la contestación,** los vistos en el documento PDF N° 008ContestaciónDemanda.

**3.3. Las partes no solicitaron la práctica de pruebas.**

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia, córrase traslado por diez (10) días para que las partes presenten sus alegatos de conclusión por escrito, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, procediéndose a proferir la sentencia por escrito.

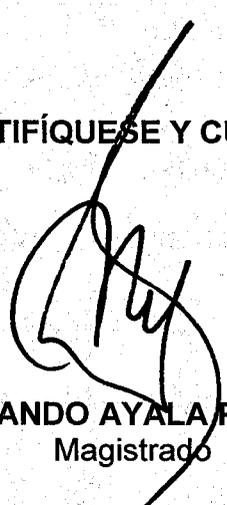
De igual forma, al señor agente del Ministerio Público con el fin de que, si a bien lo tiene, rinda concepto dentro de este asunto.

Por Secretaría garántese el acceso al expediente digital por las partes, de no haberse realizado, remítase para el efecto el correspondiente link, previo a la notificación del presente auto.

**QUINTO:** Una vez surtido el trámite correspondiente, vuelva el expediente al despacho para lo pertinente.

**SEXTO:** Reconózcasele personería a la profesional del derecho María Eugenia Ararat Diaz como apoderada de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR, en los términos y para los efectos del memorial poder allegado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación N°:** 54001-23-33-000-2021-00271-00  
**Demandante:** Seguros Generales Suramericana S.A.  
**Demandado:** Municipio de San José de Cúcuta – Unión Temporal CDI 2013 conformada por la Constructora Marmal Ltda. e Ingenio Construcciones SAS  
**Medio de control:** Controversias Contractuales.

De conformidad con lo reglado en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, **SE CITA** a las partes, a sus apoderados y al señor Procurador Delegado Judicial II, con el fin de dar trámite a la **AUDIENCIA INICIAL** de que trata la norma en cita, para lo cual se señala como fecha el día **martes treinta (30) de mayo de dos mil veintitrés (2023) a las nueve de la mañana (09:00 a.m.)**.

Por Secretaría otórguese acceso a las partes, a los apoderados y al señor Procurador Delegado Judicial II del expediente electrónico de la referencia, debiéndose remitir el link para ingreso a la audiencia con la antelación correspondiente, previo a la notificación del presente auto.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (03) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número:** 54-001-23-33-000-2021-00280-00  
**Demandante:** Hugo Antonio Combariza Rodríguez  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial  
**Medio de control:** Protección de derechos e intereses colectivos

Visto el informe secretarial que antecede, observa el Despacho que en el expediente digital reposan las pruebas que fueran decretadas en audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 27 de enero del año en curso, razón por la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup> se dispone **CORRER TRASLADO** a las partes para alegar de conclusión por el término común de cinco (05) días, tiempo durante el cual también podrá presentar su concepto el Ministerio Público, para seguidamente dictar sentencia de conformidad con los términos del artículo 34 ibídem.

Por secretaría garantícese el acceso al expediente digital por las partes y el Ministerio Público asignado al asunto, de no haberse realizado, remítase para el efecto, el correspondiente link, previo a la notificación del presente auto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado**

Angie V.

<sup>1</sup> **ARTICULO 33. ALEGATOS.** Vencido el término para practicar pruebas, el juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2019-00301-00  
**Demandante:** Blanca Edilia Montes Peñaranda  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En atención a las pruebas documentales allegadas por la Secretaria de Educación Municipal de San José de Cúcuta (PDF N° 022. Respuesta Secretaria de educación municipal de Cúcuta del expediente), mediante las cuales se remiten constancias laborales, certificados, actos administrativos de nombramiento, actas de posesión, formatos único para la expedición de certificado de historia laboral, certificados de salarios, **se dispone incorporarlas** al expediente, dejándolas a disposición de las partes para lo que estimen pertinente a efectos de garantizar el derecho de contradicción.

Por otra parte, contándose con la totalidad del material probatorio necesario, se dispone **CORRER TRASLADO** a las partes para alegar de conclusión por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes, dando aplicación al inciso 3° del artículo 181 *in fine* de la Ley 1437 de 2011, prescindiéndose de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, en esa misma oportunidad podrá el Ministerio Público presentar concepto si a bien lo tiene.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo del dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número:** 54-001-23-33-000-2018-00318-00  
**Demandante:** Recuperadora Valentina S.A.S  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Por ser procedente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **CONCÉDASE** ante el Honorable Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la parte demandante<sup>1</sup>, contra la sentencia de fecha dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)<sup>2</sup> que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, proferida dentro del medio de control de la referencia.

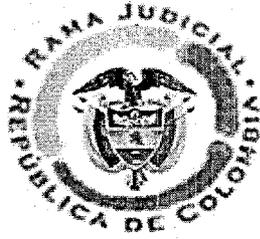
En consecuencia, **REMÍTASE** el expediente en formato digital al superior para el trámite del recurso que se concede, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

GMV

1. Ver Folios 185 al 192 del expediente físico.  
2. Ver Folios 172 al 183 del expediente físico.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54001-23-33-000-2020-00566-00  
**Demandante:** José Rodolfo Mojica Maldonado  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Encontrándose el expediente al Despacho con requerimiento realizado por segunda vez a la Secretaria de Educación Departamental, sin respuesta alguna, sería del caso proceder a ordenar oficiarle nuevamente si no se observara que en el expediente administrativo allegado con la contestación de la demanda figuran los certificados laborales, actos administrativos de nombramiento, actas de posesión, formatos único para la expedición de certificado de historia laboral, certificados de salarios del demandante, contándose con la totalidad del material probatorio necesario para resolver de fondo el asunto, por lo que se dispone **CORRER TRASLADO** a las partes para alegar de conclusión por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes, dando aplicación al inciso 3º del artículo 181 *in fine* de la Ley 1437 de 2011, prescindiéndose de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, en esa misma oportunidad podrá el Ministerio Público presentar concepto si a bien lo tiene.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 54-001-23-33-000-2020-00615-00  
**Demandante:** Hernando Luís Jácome Archila  
**Demandado:** Agencia Nacional de Minería  
**Medio de control:** Controversias contractuales

Encontrándose el expediente al Despacho para resolver la medida cautelar presentada por la parte demandante, se procedió a realizar nuevamente el estudio del asunto, advirtiéndose que esta Corporación carece de competencia para conocer del mismo por razón de la cuantía, conforme a las reglas de competencia establecidas en la Ley 1437 de 2011.

**1. CONSIDERACIONES:**

Mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, el señor Hernando Luís Jácome Archila, demanda la nulidad de la Resolución N° 000821 del 16 de agosto de 2018, por la cual la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la Agencia Nacional de Minería, y del acto ficto originado del recurso de reposición interpuesto el 26 de marzo de 2019 contra la Resolución antes indicada.

Revisado el expediente se observa lo siguiente:

- La demanda fue presentada el tres (03) de marzo de 2020:

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL

38

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Fecha: 03/mar/2020 Página 1

NUMERO DE RADICACIÓN **25000233600020200011000**

CORPORACION	GRUPO	FECHA DE REPARTO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA	CD. DESP	03/03/2020 04:12:31p.m.
REPARTIDO AL DESPACHO	002	657

**ALFONSO SARMIENTO CASTRO**

IDENTIFICACION	NOMBRE	APELLIDO	PARTE
3227630	HERNANDO LUIS JACOME ARCHILA		DEMANDANTE
9005000182	AGENCIA NACIONAL DE MINERIA		DEMANDADO
79795855	JONATHAN ANDRES POLANIA RODRIGUEZ		APODERADO

PRESIDENTE

80TASSTEI

- La parte demandante en la estimación razonada de la cuantía indica:

#### 7. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA

La cuantía de la presente demanda la estimo razonadamente en **\$353.014.135**, que corresponde al monto de la sanción impuesta a través del acto administrativo demandando.

De acuerdo con el texto original de la Ley 1437 de 2011, vigente al momento de admitirse la demanda, los Tribunales Administrativos en primera instancia conocerán de los siguientes asuntos:

“...5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, **cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes...**” (Resalta el Despacho)

Por su parte el artículo 157 del C.P.A.C.A, vigente para el año 2020, al regular la competencia por razón de cuantía señala:

ARTÍCULO 157. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

**La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.**

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años. (Resalta el Despacho)

Visto ello, se tiene que la parte demandante estima la cuantía en la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES CATORCE MIL CIENTO TREINTA Y CINCO PESOS (\$353.014.135), al haberse presentado la demanda en el año 2020 se debe tener en cuenta el salario mínimo de esa época, es decir, \$877.802, por lo que la cuantía corresponde a 402.15 S.M.L.M.V., lo que lleva a concluir que esta Corporación no es competente para conocer del asunto debiendo pronunciarse en consecuencia, pues no excede los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por último, ha de señalarse que el artículo 168 del C.P.A.C.A. indica que, en caso de presentarse falta de competencia, le corresponde al Juez de instancia, ordenar remitir el expediente al competente, a la mayor brevedad posible, señalando que para todos los efectos se tendrá en cuenta la presentación inicial de la demanda, realizada en el Despacho judicial que ordena la remisión.

En virtud de lo anterior considera el Despacho que el competente para adelantar el trámite de la presente demanda es el Juez Administrativo del Circuito de Cúcuta, por lo que se dispondrá su remisión inmediata.

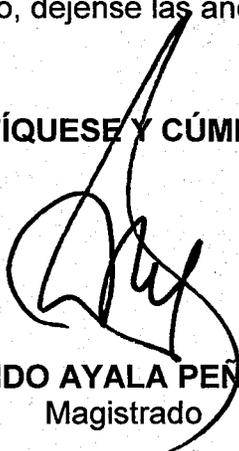
En mérito de lo brevemente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REMITIR** por competencia a los Juzgados Administrativos del Circuito de Cúcuta -Reparto, el proceso de la referencia, conforme lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaria remítase para el efecto el expediente ante la Oficina Judicial para el respectivo reparto, déjense las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (03) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado N°:** 54-001-33-33-004-2022-00251-01  
**Demandante:** Sandra Judith Boada Bautista  
**Demandado:** Nación - Ministerio Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Departamento Norte de Santander.  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Corresponde al Despacho decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido en audiencia inicial el siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante el cual negó el decreto de las pruebas solicitadas por la parte demandante, relacionada con la copia de la consignación de las cesantías depositadas en el respectivo fondo.

### **1.- LA DEMANDA**

La señora Sandra Judith Boada Bautista, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita se declare la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 16 de octubre de 2021, frente a la petición presentada ante el Departamento Norte de Santander, el día 16 de octubre de 2021, mediante la cual se niega el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99.

A título de restablecimiento del derecho solicita el reconocimiento y pago de la citada prestación.

### **2.- AUTO APELADO**

Mediante auto dictado en audiencia inicial el día siete (7) de octubre de dos mil veintidós (2022), el Juez Cuarto Administrativa Oral del Circuito de Cúcuta, resolvió negar la prueba solicitada por la parte demandante, relacionada con requerir al ente territorial y al Ministerio de Educación Nacional, al considerar que los documentos aportados que ya reposan dentro del expediente resultan suficientes para decidir de fondo lo pretendido en la Litis.

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00251-01

Demandante: Sandra Judith Boada Bautista

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

### **3.- EL RECURSO DE APELACIÓN**

La demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión citada, solicitando se revoque dicha providencia, y en su lugar se ordene y decrete la práctica de pruebas solicitadas con el fin de demostrar que el trámite de la consignación correspondiente a los recursos de las cesantías de los docentes entre la Secretaría de Educación y la Nación - Ministerio de Educación- Fomag se queda limitado a un simple reporte de valores, y no a la materialización del pago efectivo en el Fondo Prestacional del Magisterio, situación que determina que las entidades demandadas han faltado al cumplimiento del deber legal de la consignación efectiva de los dineros correspondientes año tras año por el concepto de cesantía anualizada.

Además, destaca que el extracto de intereses a las cesantías es un documento simplemente informativo, mediante el cual la entidad "FOMAG" indica el valor reportado por la Secretaría de Educación, y allí no es posible visualizar la fecha exacta en la que el Ministerio de Educación y/o la Secretaría de Educación a la que se encuentra adscrito el docente gira el valor correspondiente por el concepto de las cesantías causadas del año inmediatamente anterior al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por último, advierte que en ningún momento dentro del extracto de los intereses a las cesantías se puede evidenciar la consignación del valor de las cesantías en el respectivo fondo, prueba que se solicitó a la entidad demandada con anterioridad, el cual fue resuelto con la expedición del extracto allegado sin que este cumpla con lo solicitado como prueba.

### **4.- DECISIÓN**

#### **4.1.- Competencia**

En el presente asunto, debe señalarse que es procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el proveído del Juzgado de primera instancia que resolvió negar el decreto de unas pruebas pedidas oportunamente, pues se trata de una de las providencias consagradas en el numeral 7 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, formulada dentro de la oportunidad prevista en el numeral 2 del artículo 244 ibídem, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, esto es, a continuación de su notificación en estrados.

Así las cosas, el Despacho en anuencia de lo dispuesto por los artículos 125 y 244 ibídem, a adentrarse a resolver el recurso de apelación interpuesto.

#### **4.2.- Asunto a resolver**

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00251-01

Demandante: Sandra Judith Boada Bautista

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Le corresponde al Despacho determinar si es procedente o no el decreto de las pruebas que fueron negadas a la parte ejecutante en audiencia inicial el día siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022).

Para resolver el problema jurídico en el caso concreto, es necesario estudiar las oportunidades probatorias establecidas en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, los requisitos generales de la prueba y las exigencias fijadas en el Código General del Proceso.

#### **4.2.1. Las oportunidades probatorias**

Sea lo primero advertir que las oportunidades probatorias de los procesos contenciosos administrativos se encuentran establecidas en artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, que dispone lo siguiente:

**“Artículo 212. Oportunidades probatorias.** Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvenición y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada...”

Para el efecto, la ley previó una serie de medios de prueba que pueden ser decretados en el marco del proceso, aquellos están enunciados en el artículo 165 del Código General del Proceso, no obstante, el decreto y práctica de pruebas no es automática, toda vez que, previo a tomar cualquier decisión, el juez deberá analizar si aquel es conducente, pertinente y útil, lo anterior, según el tenor del artículo 168 del Código General del Proceso.

#### **4.2.2. De los requisitos generales de la prueba:**

El artículo 168 del Código General del Proceso señala lo siguiente: *“El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”.*

Así las cosas, se tienen cuatro requisitos generales para que una prueba pueda ser decretada dentro de un proceso, la conducencia, pertinencia, licitud y utilidad de la prueba. En lo que respecta a la conducencia, hace relación a la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho, esto es la conexión que existe entre el medio probatorio y la ley, para conocer si puede probar determinado hecho.

La pertinencia, consiste en la adecuación entre los hechos que se pretenden llevar al proceso y los hechos que son tema de prueba en este, es decir, es la observación realizada por el operador judicial, respecto al vínculo entre los hechos que se deben investigar en el proceso, y aquellos que se pretenden

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00251-01

Demandante: Sandra Judith Boada Bautista

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

llevar al proceso como prueba, según el tratadista, Jairo Parra Quijano, en su Manual de Derecho Probatorio –Décima Sexta Edición.

Ahora bien, respecto a la utilidad, esta refiere a que el medio probatorio no se torne superfluo para la convicción del juez, dicho a contrario sensu, si una prueba no presta algún beneficio para la convicción del Juez, debe ser rechazada de plano. Por último frente a la licitud, exige este requisito, que la prueba no haya sido obtenida con violación al debido proceso, en concordancia del artículo 29 Constitucional.

Sobre el punto, se debe tener en cuenta que *“...la importancia de la prueba está en relación directa con el principio de necesidad. Se requiere ineludiblemente la prueba para demostrar los hechos que han de servir de sustento a la aplicación del derecho y el juez no está llamado a subsanar la falta de pruebas con el mero conocimiento privado o personal”*<sup>1</sup>.

El Consejo de Estado ha expresado la necesidad de las pruebas judiciales indicando que *“es un medio procesal que permite llevarle al juez el convencimiento de los hechos que son materia u objeto del proceso y, por tanto, le permite tomar una decisión fundada en la realidad fáctica.”*<sup>2</sup>

En términos de la Corte Constitucional, *“...las pruebas judiciales son los medios señalados por el legislador para crear en el juzgador la certeza o el convencimiento sobre la verdad de los hechos que son materia de los procesos respectivos, con el fin de que el mismo aplique el ordenamiento positivo a los casos concretos”*<sup>3</sup>.

En ese orden, los diferentes medios probatorios aportados y solicitados por las partes y decretadas por el Juez oficiosamente dentro del proceso, deben satisfacer los requisitos de **utilidad, conducencia y pertinencia**, y además de ello, cumplir con las exigencias impuestas para cada uno de estos.

#### 4.2.3. Caso en concreto

Descendiendo al caso sub exámine, a efecto de analizar la pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba negada por el *A quo*, objeto de recurso, se verifica en el libelo demandatorio que la parte ejecutante solicita se oficie al Departamento Norte de Santander y/o Secretaría de Educación para que se sirva certificar la fecha exacta en la que consignó las cesantías durante la vigencia del año 2020 en el Fomag, y el valor específico pagado por este concepto en esa fecha.

Así mismo, requiere se oficie al Ministerio De Educación Nacional, para que se certifique la fecha exacta en la que consignó las cesantías que corresponden al trabajo realizado como docente oficial al servicio de esta entidad territorial durante la vigencia del año 2020 en el Fomag, y el valor

<sup>1</sup> Giacomette Ferrer, Ana. Teoría General de la Prueba Judicial. Segunda Edición. Bogotá.2003.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, sección cuarta, Consejero ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, radicado: 25000-23-27-000-2011-00054-02 (21195), diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-830 de octubre ocho (8) de dos mil dos (2002). M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00251-01

Demandante: Sandra Judith Boada Bautista

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

específico pagado por este concepto en esa fecha, así como la siguiente información:

*A. Así mismo, sírvase expedir copia de la constancia de la respectiva transacción - consignación, que fue realizada de manera individual o conjunta que corresponda al concepto de cesantía de la vigencia laborada 2020, a favor del docente que aparece como demandante en el FONDO PRESTACIONAL DEL MAGISTERIO – FOMAG.*

*B. Sírvase indicar la fecha exacta en la cual fueron cancelados los intereses a las cesantías sobre el monto acumulado de esta prestación, que le corresponden al docente solicitante, así como el valor cancelado, y que incluye el valor de las cesantías que fueron causadas y acumuladas hasta el año 2020.*

En el presente asunto, se tiene que el objeto de la litis corresponde al pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, así como, la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías de la misma anualidad.

En esa medida, al examinar el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 en el numeral 3° dispone: “3°. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.”

La norma es clara en señalar que la sanción moratoria se causa a razón de un día de salario por cada día de retardo en la consignación de las cesantías anualizadas, teniendo su causa en el incumplimiento u omisión del deber legal consagrado a cargo del empleador de consignarlas en la fecha indicada, o sea, antes del 15 de febrero, por lo tanto, a partir de esta data procede la reclamación de la indemnización por la mora en la consignación de las cesantías anualizadas.

De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario se observa que la prueba solicitada en oportunidad por la parte demandante, esto es, la certificación de la fecha exacta en la que consignó las cesantías durante la vigencia del año 2020 en el Fomag y el valor específico pagado por este concepto en esa fecha, no se allegó, prueba que es pertinente y conducente para resolver el objeto de la litis, más aún cuando la norma es clara en señalar la fecha exacta en que el empleador debe realizar la consignación, y es a partir del día siguiente de efectuar la consignación que se causa el incumplimiento.

Como puede observarse, el legislador consagró una obligación a cargo del empleador y la sometió al cumplimiento de un plazo que, de incumplirse, le genera una sanción pecuniaria a favor del empleado o trabajador, en esta medida, se fijó en cada año una fecha determinada para efectuar la consignación, por lo cual, válidamente puede afirmarse que la obligación está sometida a un plazo para su pago, razón por la cual es pertinente establecer

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00251-01

Demandante: Sandra Judith Boada Bautista

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

la fecha exacta en que se realizó el pago o consignación de las cesantías, pues con esta última se logra establecer la fecha límite de la sanción, pues ninguna penalidad puede existir indefinidamente en el tiempo.

De acuerdo con lo anterior, el Despacho revocará la decisión adoptada en el auto dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta en audiencia inicial de fecha siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022), por medio de la cual se negó el decreto y práctica de las pruebas solicitada por la parte demandante, y en su lugar, se ordenará decretar las pruebas solicitadas en el acápite de pruebas relacionado en el libelo demandatorio, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

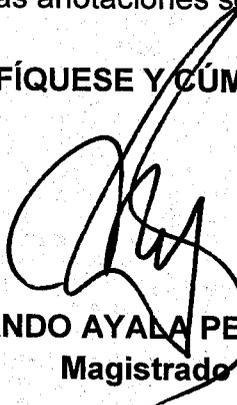
En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión adoptada en el auto dictado en audiencia inicial de fecha siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, por medio de la cual se negó el decreto y práctica de las pruebas solicitada por la parte demandante, y en su lugar, se ordena oficiar al Departamento Norte de Santander y/o Secretaría de Educación para que se sirva certificar la fecha exacta en la que consignó a la señora Sandra Judith Boada Bautista las cesantías durante la vigencia del año 2020 en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG-, y el valor específico pagado por este concepto en esa fecha, así como, las solicitadas en el acápite de pruebas relacionado en el libelo demandatorio, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado N°:** 54-001-33-33-004-2022-00156-01  
**Demandante:** Ana Bellanid Carrillo Lozada  
**Demandado:** Nación - Ministerio Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Departamento Norte de Santander.  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Corresponde al Despacho decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido en audiencia inicial el siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante el cual negó el decreto de las pruebas solicitadas por la parte demandante, relacionada con la copia de la consignación de las cesantías depositadas en el respectivo fondo.

### **1.- LA DEMANDA**

La señora Ana Bellanid Carrillo Lozada, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita se declare la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 29 de octubre de 2021, frente a la petición presentada ante el Departamento Norte de Santander, el día 29 de octubre de 2021, mediante la cual se niega el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99.

A título de restablecimiento del derecho solicita el reconocimiento y pago de la citada prestación.

### **2.- AUTO APELADO**

Mediante auto dictado en audiencia inicial el día siete (7) de octubre de dos mil veintidós (2022), el Juez Cuarto Administrativa Oral del Circuito de Cúcuta, resolvió negar la prueba solicitada por la parte demandante, relacionada con requerir al ente territorial y al Ministerio de Educación, al considerar que los documentos aportados que ya reposan dentro del expediente resultan suficientes para decidir de fondo lo pretendido en la Litis.

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00156-01

Demandante: Ana Bellanid Carrillo Lozada

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

### **3.- EL RECURSO DE APELACIÓN**

La demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión citada, solicitando se revoque dicha providencia, y en su lugar se ordene y decrete la práctica de pruebas solicitadas con el fin de demostrar que el trámite de la consignación correspondiente a los recursos de las cesantías de los docentes entre la Secretaría de Educación y la Nación - Ministerio de Educación- Fomag se queda limitado a un simple reporte de valores, y no a la materialización del pago efectivo en el Fondo Prestacional del Magisterio, situación que determina que las entidades demandadas han faltado al cumplimiento del deber legal de la consignación efectiva de los dineros correspondientes año tras año por el concepto de cesantía anualizada.

Además, destaca que el extracto de intereses a las cesantías es un documento simplemente informativo, mediante el cual la entidad "FOMAG" indica el valor reportado por la Secretaría de Educación, y allí no es posible visualizar la fecha exacta en la que el Ministerio de Educación y/o la Secretaría de Educación a la que se encuentra adscrito el docente gira el valor correspondiente por el concepto de las cesantías causadas del año inmediatamente anterior al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por último, advierte que en ningún momento dentro del extracto de los intereses a las cesantías se puede evidenciar la consignación del valor de las cesantías en el respectivo fondo, prueba que se solicitó a la entidad demandada con anterioridad, el cual fue resuelto con la expedición del extracto allegado sin que este cumpla con lo solicitado como prueba.

### **4.- DECISIÓN**

#### **4.1.- Competencia**

En el presente asunto, debe señalarse que es procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el proveído del Juzgado de primera instancia que resolvió negar el decreto de unas pruebas pedidas oportunamente, pues se trata de una de las providencias consagradas en el numeral 7 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, formulada dentro de la oportunidad prevista en el numeral 2 del artículo 244 ibídem, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, esto es, a continuación de su notificación en estrados.

Así las cosas, el Despacho en anuencia de lo dispuesto por los artículos 125 y 244 ibídem, a adentrarse a resolver el recurso de apelación interpuesto.

#### **4.2.- Asunto a resolver**

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00156-01

Demandante: Ana Bellanid Carrillo Lozada

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Le corresponde al Despacho determinar si es procedente o no el decreto de las pruebas que fueron negadas a la parte ejecutante en audiencia inicial el día siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022).

Para resolver el problema jurídico en el caso concreto, es necesario estudiar las oportunidades probatorias establecidas en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, los requisitos generales de la prueba y las exigencias fijadas en el Código General del Proceso.

#### **4.2.1. Las oportunidades probatorias**

Sea lo primero advertir que las oportunidades probatorias de los procesos contenciosos administrativos se encuentran establecidas en artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, que dispone lo siguiente:

**"Artículo 212. Oportunidades probatorias.** Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvención y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada..."

Para el efecto, la ley previó una serie de medios de prueba que pueden ser decretados en el marco del proceso, aquellos están enunciados en el artículo 165 del Código General del Proceso, no obstante, el decreto y práctica de pruebas no es automática, toda vez que, previo a tomar cualquier decisión, el juez deberá analizar si aquel es conducente, pertinente y útil, lo anterior, según el tenor del artículo 168 del Código General del Proceso.

#### **4.2.2. De los requisitos generales de la prueba:**

El artículo 168 del Código General del Proceso señala lo siguiente: *"El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles"*.

Así las cosas, se tienen cuatro requisitos generales para que una prueba pueda ser decretada dentro de un proceso, la conducencia, pertinencia, licitud y utilidad de la prueba. En lo que respecta a la conducencia, hace relación a la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho, esto es la conexión que existe entre el medio probatorio y la ley, para conocer sí puede probar determinado hecho.

La pertinencia, consiste en la adecuación entre los hechos que se pretenden llevar al proceso y los hechos que son tema de prueba en este, es decir, es la observación realizada por el operador judicial, respecto al vínculo entre los hechos que se deben investigar en el proceso, y aquellos que se pretenden

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00156-01

Demandante: Ana Bellanid Carrillo Lozada

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

llevar al proceso como prueba, según el tratadista, Jairo Parra Quijano, en su Manual de Derecho Probatorio –Décima Sexta Edición.

Ahora bien, respecto a la utilidad, esta refiere a que el medio probatorio no se torne superfluo para la convicción del juez, dicho a contrario sensu, sí una prueba no presta algún beneficio para la convicción del Juez, debe ser rechazada de plano. Por último frente a la licitud, exige este requisito, que la prueba no haya sido obtenida con violación al debido proceso, en concordancia del artículo 29 Constitucional.

Sobre el punto, se debe tener en cuenta que *“...la importancia de la prueba está en relación directa con el principio de necesidad. Se requiere ineludiblemente la prueba para demostrar los hechos que han de servir de sustento a la aplicación del derecho y el juez no está llamado a subsanar la falta de pruebas con el mero conocimiento privado o personal<sup>1</sup>”*.

El Consejo de Estado ha expresado la necesidad de las pruebas judiciales indicando que *“es un medio procesal que permite llevarle al juez el convencimiento de los hechos que son materia u objeto del proceso y, por tanto, le permite tomar una decisión fundada en la realidad fáctica.”<sup>2</sup>*

En términos de la Corte Constitucional, *“...las pruebas judiciales son los medios señalados por el legislador para crear en el juzgador la certeza o el convencimiento sobre la verdad de los hechos que son materia de los procesos respectivos, con el fin de que el mismo aplique el ordenamiento positivo a los casos concretos<sup>3</sup>”*.

En ese orden, los diferentes medios probatorios aportados y solicitados por las partes y decretadas por el Juez oficiosamente dentro del proceso, deben satisfacer los requisitos de **utilidad, conducencia y pertinencia**, y además de ello, cumplir con las exigencias impuestas para cada uno de estos.

#### 4.2.3. Caso en concreto

Descendiendo al caso sub exámine, a efecto de analizar la pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba negada por el *A quo*, objeto de recurso, se verifica en el libelo demandatorio que la parte ejecutante solicita se oficie al Departamento Norte de Santander y/o Secretaría de Educación para que se sirva certificar la fecha exacta en la que consignó las cesantías durante la vigencia del año 2020 en el Fomag, y el valor específico pagado por este concepto en esa fecha.

Así mismo, requiere se oficie al Ministerio De Educación Nacional, para que se certifique la fecha exacta en la que consignó las cesantías que corresponden al trabajo realizado como docente oficial al servicio de esta entidad territorial durante la vigencia del año 2020 en el Fomag, y el valor

<sup>1</sup> Giacomette Ferrer, Ana. Teoría General de la Prueba Judicial. Segunda Edición. Bogotá.2003.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, sección cuarta, Consejero ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, radicado: 25000-23-27-000-2011-00054-02 (21195), diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-830 de octubre ocho (8) de dos mil dos (2002). M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00156-01

Demandante: Ana Bellanid Carrillo Lozada

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

específico pagado por este concepto en esa fecha, así como la siguiente información:

*A. Así mismo, sírvase expedir copia de la constancia de la respectiva transacción - consignación, que fue realizada de manera individual o conjunta que corresponda al concepto de cesantía de la vigencia laborada 2020, a favor del docente que aparece como demandante en el FONDO PRESTACIONAL DEL MAGISTERIO – FOMAG.*

*B. Sírvase indicar la fecha exacta en la cual fueron cancelados los intereses a las cesantías sobre el monto acumulado de esta prestación, que le corresponden al docente solicitante, así como el valor cancelado, y que incluye el valor de las cesantías que fueron causadas y acumuladas hasta el año 2020.*

En el presente asunto, se tiene que el objeto de la litis corresponde al pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, así como, la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías de la misma anualidad.

En esa medida, al examinar el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 en el numeral 3° dispone: “3°. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.”

La norma es clara en señalar que la sanción moratoria se causa a razón de un día de salario por cada día de retardo en la consignación de las cesantías anualizadas, teniendo su causa en el incumplimiento u omisión del deber legal consagrado a cargo del empleador de consignarlas en la fecha indicada, o sea, antes del 15 de febrero, por lo tanto, a partir de esta data procede la reclamación de la indemnización por la mora en la consignación de las cesantías anualizadas.

De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario se observa que la prueba solicitada en oportunidad por la parte demandante, esto es, la certificación de la fecha exacta en la que consignó las cesantías durante la vigencia del año 2020 en el Fomag y el valor específico pagado por este concepto en esa fecha, no se allegó, prueba que es pertinente y conducente para resolver el objeto de la litis, más aún cuando la norma es clara en señalar la fecha exacta en que el empleador debe realizar la consignación, y es a partir del día siguiente de efectuar la consignación que se causa el incumplimiento.

Como puede observarse, el legislador consagró una obligación a cargo del empleador y la sometió al cumplimiento de un plazo que, de incumplirse, le genera una sanción pecuniaria a favor del empleado o trabajador, en esta medida, se fijó en cada año una fecha determinada para efectuar la consignación, por lo cual, válidamente puede afirmarse que la obligación está sometida a un plazo para su pago, razón por la cual es pertinente establecer

Radicado 54-001-33-33-004-2022-00156-01

Demandante: Ana Bellanid Carrillo Lozada

Demandado: Nación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

la fecha exacta en que se realizó el pago o consignación de las cesantías, pues con esta última se logra establecer la fecha límite de la sanción, pues ninguna penalidad puede existir indefinidamente en el tiempo.

De acuerdo con lo anterior, el Despacho revocará la decisión adoptada en el auto dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta en audiencia inicial de fecha siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022), por medio de la cual se negó el decreto y práctica de las pruebas solicitada por la parte demandante, y en su lugar, se ordenará decretar las pruebas solicitadas en el acápite de pruebas relacionado en el libelo demandatorio, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

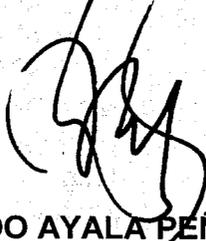
En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

#### **RESUELVE:**

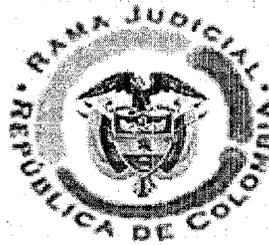
**PRIMERO: REVOCAR** la decisión adoptada en el auto dictado en audiencia inicial de fecha siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, por medio de la cual se negó el decreto y práctica de las pruebas solicitada por la parte demandante, y en su lugar, se ordena oficiar al Departamento Norte de Santander y/o Secretaría de Educación para que se sirva certificar la fecha exacta en la que consignó a la señora Ana Bellanid Carrillo Lozada las cesantías durante la vigencia del año 2020 en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG-, y el valor específico pagado por este concepto en esa fecha, así como, las solicitadas en el acápite de pruebas relacionado en el libelo demandatorio, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, tres (03) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado No.** 54-001-23-33-000-2016-00171-00  
**Actor:** Municipio de El Zulia  
**Demandado:** Municipio de El Zulia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Encontrándose el expediente al Despacho, se observa que por la Secretaría de esta Corporación se procedió al emplazamiento de la señora Carmen Elena Peña Rengifo en el Registro Nacional de Personas Emplazadas, sin que hubiese realizado pronunciamiento alguno vencido el término otorgado en el Código General del Proceso, ante lo cual se procede a la designación de curador *ad litem*, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 48 ibidem, que dispone:

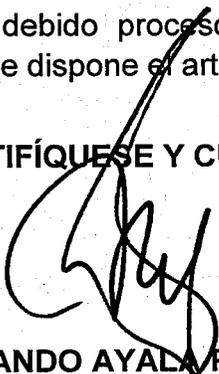
“... ”

7. La designación del curador ad litem recaerá en un abogado que ejerza habitualmente la profesión, quien desempeñará el cargo en forma gratuita como defensor de oficio. El nombramiento es de forzosa aceptación, salvo que el designado acredite estar actuando en más de cinco (5) procesos como defensor de oficio. En consecuencia, el designado deberá concurrir inmediatamente a asumir el cargo, so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar, para lo cual se compulsarán copias a la autoridad competente...”

Así las cosas, **DESIGNESE** como CURADOR AD LITEM de la demandada, señora Carmen Elena Peña Rengifo, a la abogada Katherine Ordoñez Cruz, a quien se le comunicará tal designación, advirtiéndole que deberá asumir el cargo en forma inmediata una vez notificado de la presente decisión, el cual es de forzosa aceptación, so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar, de conformidad con la norma en cita.

En garantía del derecho al debido proceso, el curador Ad Litem, designado dispondrá de las facultades que dispone el artículo 56 del C.G.P.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)  
**Magistrada Ponente: MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**

<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	
Expediente:	54-001-33-33-010-2022-00729-00
Demandante:	Héctor Josué Reyes Rodríguez
Demandado:	Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Asunto:	Resuelve Impedimento

En atención al informe secretarial que antecede, procede la Sala a decidir el impedimento planteado por la Juez Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, quien además estimó que el impedimento comprende a todos los jueces administrativos de este circuito judicial, previos los siguientes:

### **1. ANTECEDENTES**

El señor Héctor Josué Reyes Rodríguez a través de apoderado judicial presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra Nación – Fiscalía General de la Nación, a efectos que se declare la nulidad del acto administrativo a través del cual se resolvió de forma negativa la solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación judicial establecida en el Decreto 382 de 2013, como factor salarial.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condene a la entidad, a reconocer y pagar la bonificación judicial como factor salarial de las prestaciones sociales recibidas, tales como: prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, vacaciones, entre otras.

#### **1.1. Del impedimento planteado**

La Juez Décimo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta manifestó que se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 1 del Artículo 141 del Código General del Proceso.

Fundamentó su impedimento, al manifestar que las circunstancias fácticas y jurídicas expuestas en la demanda, guardan similitud con su situación actual en calidad de Juez de la República, al punto de no ser posible separar de tales consideraciones su propio interés en las resultas del proceso, lo que a su juicio compromete la independencia e imparcialidad que caracteriza la labor judicial.

Así mismo, estimó que la causal de impedimento planteada comprende a los demás jueces administrativos, por lo que no consideró necesario remitirles el presente proceso, y en su lugar, lo remitió a esta Corporación a efectos de obtener pronunciamiento sobre el

impedimento planteado, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 131 de la Ley 1437 de 2011.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. De las causales de impedimento invocadas

Del análisis del impedimento planteado, se advierte que se invoca como fundamento la causal prevista en el numeral 1 del Artículo 141 del Código General del Proceso, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 141. Causales de recusación.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, **interés directo o indirecto en el proceso.**

Así las cosas, del análisis de la causal invocada y de los argumentos expuestos como fundamento del impedimento planteado, esta Sala de Decisión lo considera fundado, toda vez que, como bien lo afirma la Juez Décimo Administrativo, tanto ella como los demás Jueces Administrativos de este Circuito Judicial, en su calidad de jueces de la República se encuentran en una situación similar a la del demandante en el presente asunto, situación que aunque no representa un interés directo en las resultas del presente caso, si compromete su independencia al momento de resolverlo.

En razón de lo anterior, se declarará fundado el impedimento manifestado por la Juez Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, y se le separará del conocimiento del presente asunto. Así mismo, teniendo en consideración que los demás Jueces Administrativos de este Circuito Judicial se encuentran incurso en la misma causal, en virtud del principio de celeridad procesal y dando aplicación a lo previsto en el numeral 2 del Artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará la remisión del expediente a la Presidencia de esta Corporación, a efectos de que se fije fecha y hora para efectuar el respectivo sorteo del conjuer que asumirá el conocimiento del presente asunto, en condición de juez *ad - hoc*.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLÁRESE FUNDADO** el impedimento manifestado por la Juez Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, y los demás Jueces Administrativos del Circuito de Cúcuta. En consecuencia, sepárese del conocimiento del presente asunto, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **REMÍTASE** el expediente a la Presidencia de esta Corporación, a efectos de que señale fecha y hora para efectuar el respectivo sorteo del conjuer que asumirá el conocimiento del presente asunto como juez *ad - hoc*.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

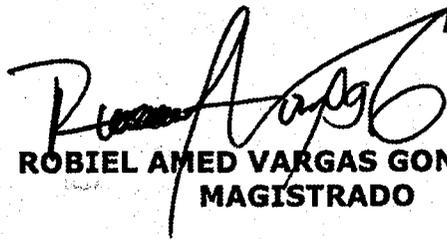
(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión Virtual de la fecha)



**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ  
MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
MAGISTRADO**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ  
MAGISTRADO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado No:** 54-518-33-33-001-2019-00229-01  
**Demandante:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP  
**Demandado:** Miriam Jaimes Ramón  
**Medio de Control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en adelante UGPP, contra el auto proferido el 29 de marzo de dos mil veintidós<sup>1</sup>, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Pamplona, mediante el cual negó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución RDP 039854 del dos de octubre de 2018, por el cual le reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Miriam Jaimes Ramón.

República de Colombia  
**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. La demanda:**

Mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la UGPP solicita se declare nula la Resolución RDP 039854 del dos de octubre de 2018, por medio de la cual le reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Miriam Jaimes Ramón, como consecuencia del fallecimiento del señor Antonio Vera Miguel al considerar lo siguiente:

Así las cosas, queda claro que la señora MIRIAM JAIMES RAMON, no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, toda vez que no convivió con el causante durante los últimos cinco años al fallecimiento compartiendo, lecho, techo y mesa.

En este sentido, de conformidad con el informe investigativos No. informe investigativo No. 140145 del 12 de diciembre de 2018 y de acuerdo a los testimonios allí recopilados arrojó como resultado INCOMFORME - No Convivencia, estableciendo de manera clara que entre la señora MIRIAM JAIMES RAMON y el señor ANTONIO VERA MIGUEL NO SE DEMOSTRÓ que existiera UNA RELACION DE PAREJA donde se brindara el Apoyo Mutuo y convivencia más allá del ámbito parental, de conformidad con lo reglado en ella Ley 100 de 1993 modificada por la Ley 797 de 2003. Así las cosas, la señora MIRIAM JAIMES RAMON no demostró fehacientemente que convivió con el señor ANTONIO VERA MIGUEL a durante los últimos 5 años anteriores a su fallecimiento.

Solicitando la siguiente medida cautelar:

Se solicita la suspensión de los efectos de: la resolución RDP 039854 de 02 de octubre de 2018, emanada por la UGPP, en la cual se le reconoce una pensión de sobrevivientes a la señora MIRIAM JAIMES RAMON, identificada con CC No 27.783.802, con ocasión del fallecimiento del señor MIGUEL ANTONIO VERA, solicito al despacho la suspensión provisional de las resoluciones en cita, ello en tanto que se quebrantaron las disposiciones superiores y legales por indebida aplicación, errónea interpretación e infracción de las normas en las que el acto debe fundarse, referidas dichas normas, a todas aquellas que componen el ordenamiento jurídico, falsa motivación, e ilegalidad de los actos expedido por CAJANAL tal y como se señala a continuación:

De la normatividad reseñada de factores se puede establecer que la norma de factores vigente al momento de la entrada en vigencia la Ley 100 de 1993, la cual fue modificada por el cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de sobreviviente contenidos por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

## 1.2. El auto recurrido:

Mediante auto proferido el 29 de marzo de 2022, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Pamplona, decidió negar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución RDP 039854 del dos de octubre de 2018, con fundamento en lo siguiente:

"Analizada la medida de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución RDP 039854 del 2 de octubre de 2018, por medio de la cual la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP le reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Miriam Jaimes Ramón y los argumentos expuestos por el accionado, la suscrita considera, que las medidas cautelares son potestativas y su objeto es la de prevenir un daño inminente o hacer cesar el ya causado, que no pueden inferirse con el solo dicho de la parte accionante, sino que para su procedencia requiere de elementos de convicción que demuestren la vulneración del derecho y que el sujeto demandado esté comprometido con esta.

Ahora bien, en el caso sub examine se tiene que las pretensiones giran en torno a la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución citada, por considerarse contrarias al ordenamiento jurídico, sin embargo este Despacho Judicial considera que por las características propias de esta pretensión, debido a que se trata de un tema pensional, es necesario surtir el debate probatorio y las demás etapas del proceso en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para de esta manera determinar a ciencia cierta la legalidad del acto administrativo acusado.

En tal virtud, por el momento, es menester efectuar un amplio análisis en torno a las normas que se invocan como transgredidas y el material probatorio que se aporte al proceso; no sólo las allegadas por las partes sino las que el juzgado considere de oficio, que conduzcan a la certeza de los hechos, labor que sólo puede lograrse en una etapa procesal posterior y hacen improcedente la adopción de una medida como la solicitada."

## 1.3. El recurso de apelación<sup>2</sup>

El apoderado de la UGPP interpuso recurso de apelación contra la decisión antes referenciada, argumentando que la entidad inició el proceso con el fin de actuar dentro de los parámetros que rigen el sistema pensional colombiano

<sup>2</sup> PDF 07RecursoApelacionAutoNiegaMedida.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
Radicado: 54-518-33-33-001-2019-00229-01  
Auto de segunda instancia

y bajo el principio de buena fe constitucional, procediendo a demandar su propio acto administrativo por ser éste contrario a la ley y a la Constitución Política, pues fue expedido con un vicio en su legalidad al no ser la beneficiaria una real acreedora de la pensión de sobrevivientes, en la medida que no convivió con el causante durante sus últimos cinco años de vida, pues existen criterios integrales que también deben probarse y dan cuenta que dicha convivencia consiste no solo en compartir lecho, techo y mesa sino también, en el apoyo afectivo y la comprensión mutua, así como la necesidad y la dependencia única de quien reclama la calidad de compañera permanente o cónyuge, respecto del ingreso que significaba la mesada pensional para el causante que, si en efecto llegase a faltar, significaría una afectación a quien ostenta la calidad de cónyuge supérstite.

Señala que, si bien el Despacho no está dudando de la obligatoriedad de la Constitución, sí se cuestiona la efectividad de alegar una trasgresión a ésta para otorgar una medida cautelar, por lo que considera que continuar otorgándole el derecho a una persona que no le corresponde por no cumplir los requisitos de ley es un acto contrario a la ley y a la Constitución. Refiere que las pruebas que se allegaron con la solicitud de la medida cautelar obedecen a los parámetros legales establecidos en el ordenamiento jurídico para evitar un detrimento del erario, así como un histórico de movimientos en nómina del causante Antonio Vera en el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP.

Advierte de los hechos narrados en el escrito de la demanda, que la demandada viene percibiendo por la Resolución No. RDP 039854 del dos de octubre de 2018, una mesada pensional en la misma cuantía devengada por el causante, de conformidad con el acto administrativo que le ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez, sin embargo, la pensión de sobrevivientes no debió ser reconocida, al no acreditar que convivió con el causante durante los últimos cinco años anteriores a su fallecimiento; por lo que es válido afirmar que la hoy demandada, todos estos años, a partir del 18 de mayo de 2016 (fecha de efectividad del acto demandado) y hasta el 2019 (fecha de la realización de la liquidación), recibió dinero indebidamente a causa de la resolución que se demanda, suma que equivale en totalidad a TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA MIL NOVECIENTOS NOVENTA PÉSOSES MC/TE (\$35.360.990).

Manifiesta que con la solicitud de la suspensión de los actos administrativos demandados fueron allegados suficientes elementos de juicio que determinen con claridad el valor del perjuicio económico por la resolución que se demanda, justificando cuantitativamente el detrimento al erario. Afirma que la señora Juez incurre en incorrecta interpretación por cuanto el objeto de la medida cautelar no es realizar un prejuzgamiento sino evitar un posible daño presente o futuro, por ende, el funcionario judicial no puede sustentar el rechazo de la medida por consideraciones que únicamente deben tenerse en cuenta en la sentencia que decida de fondo sobre la litis del proceso, pues de hacerlo, incurriría en una vulneración grave al debido proceso, así como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Advierte que el presente proceso se da para evitar un detrimento del patrimonio público en ocasión a la ilegalidad de la Resolución No. RDP 039854 de 02 de octubre de 2018, emanada de la UGPP, la cual fue expedida bajo normas inaplicables a la beneficiaria, ya que el acto administrativo que le concede el derecho a la parte demandada fue expedido con un vicio en su legalidad al no ser la beneficiaria un real acreedor de la pensión de sobrevivientes. Por lo anterior, solicita la suspensión provisional de la resolución demandada la cual protege y garantiza la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones por cuanto es la medida oportuna y la única que evita el futuro detrimento al patrimonio público mientras se surte el proceso.

## **2. CONSIDERACIONES:**

### **2.1. Competencia:**

La Sala es competente para conocer el asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en el artículos 125 literal h y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2.2. El problema jurídico:**

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si se ajusta a la legalidad el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Pamplona, mediante el cual se negó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución RDP 039854 del 2 de octubre de 2018, por la cual la UGPP le reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Miriam Jaimes Ramón?

Para resolver el problema jurídico en el caso concreto, es necesario estudiar en primer lugar, la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos y sus requisitos de procedencia; y en segundo lugar sí se dan los presupuestos para decretarla.

### **2.3. De la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y sus requisitos:**

El artículo 238 de la Constitución Política faculta a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley; así el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reglamenta lo referente al trámite de las medidas cautelares permitiendo su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de salvaguardar el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-518-33-33-001-2019-00229-01  
 Auto de segunda instancia

En lo que respecta a los requisitos de procedencia de la citada medida cautelar, la norma en cita dispone, en los artículos 230 y el inciso 1º del 231, los siguientes:

**“...Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y **deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.** Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo...”  
 (Negrillas del Sala)

**“...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...” (Negrillas y subrayado del Sala)

Así las cosas, la Sala analizará el presente asunto a través de la verificación de: i) los requisitos formales de procedibilidad; y ii) los materiales de procedibilidad para la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo.

En providencia el Consejo de Estado sobre la procedencia de las medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, ha indicado<sup>3</sup>:

“El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.”

### 2.3.1. Requisitos formales de procedibilidad.

Atendiendo al tipo de medida cautelar solicitada, esta Sala analizará los requisitos formales establecidos por el Honorable Consejo de Estado –Sección Segunda –Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en providencia del

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN CUARTA.  
 Auto del 15 de diciembre de 2016. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Radicado No. 11001-03-27-000-2016-00034-00(22518)

veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) en el proceso de radicado 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), en el siguiente orden.

CUADRO N° 2		
REQUISITOS FORMALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. - LEY 1437 DE 2011-		
1	TIPO DE PROCESO	Declarativo
2	IMPULSO	Solicitud de parte (sustentada en la demanda o en escrito separado)
3	OPORTUNIDAD	De urgencia, con la demanda ó en cualquier etapa del proceso.

Al respecto se tiene que en el presente caso la solicitud de medida cautelar: 1) se realizó en un proceso declarativo de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, 2) fue presentada por la parte demandante y está sustentada en la medida en que expresa los motivos por los cuales considera se debe suspenderse los actos administrativos acusados, así mismo, 3) fue presentada dentro de una etapa permitida del proceso declarativo, junto con la demanda. En virtud de lo anterior es evidente que la solicitud de medida cautelar cumple con los requisitos formales de procedibilidad, razón por la cual se abordara el estudio de los requisitos materiales.

### 2.3.2. Requisitos materiales de procedibilidad:

CUADRO N° 3		
REQUISITOS MATERIALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. - LEY 1437 DE 2011-		
1	ESPECIALES	a) Que exista una vulneración de las normas superiores invocadas -por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud- (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011). b) Que se pruebe al menos sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).
2	COMUNES	c) Que la medida cautelar solicitada sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011). d) Que la medida cautelar solicitada tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

### 2.4 Del caso concreto

Como quedó expuesto en los antecedentes de este proveído, la Sala deberá establecer, si de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, procedía la declaratoria de suspensión de la Resolución RDP 039854 del 2 de octubre de 2018, por medio de la cual la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP le reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Miriam Jaimes Ramón.

El artículo 47 de la Ley 100 de 1993, con relación a los beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes, indica:

**«ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. <Expresiones "compañera o compañero permanente" y "compañero o compañera permanente" en letra itálica CONDICIONALMENTE exequibles>**

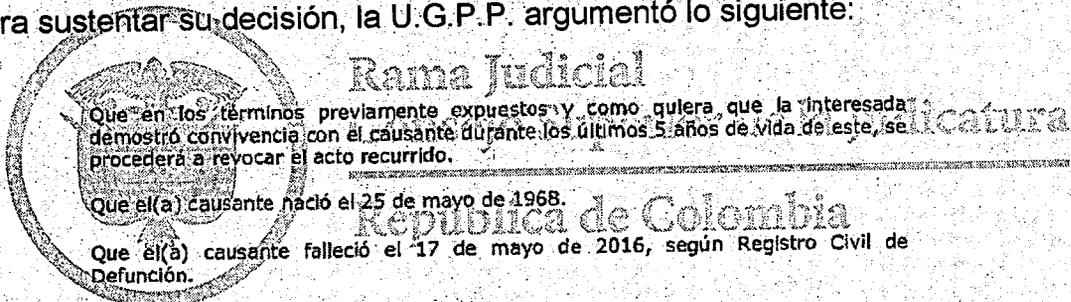
<Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o *la compañera o compañero permanente* o superstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o *la compañera o compañero permanente* superstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

(...)

En el *sub examine* se tiene que a través de la Resolución demandada la UGPP, reconoció y ordenó el pago de una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de Antonio Vera Miguel, a favor de Miriam Jaimes Ramón.

Para sustentar su decisión, la U.G.P.P. argumentó lo siguiente:



Que se publicó aviso de prensa, sin que dentro del término legal se hubiera presentado beneficiarlo de mejor o igual derecho a los peticionarios.

Que de acuerdo con los soportes existentes en el expediente y conforme al contenido del Artículo 47 de la Ley 100 de 1993, se considera que:

Tiene (n) derecho a la pensión de sobrevivientes el (los) siguiente (s) solicitante (s):

JAIMES RAMON MIRIAM ya identificado en un porcentaje 100.00 % en calidad de Cónyuge o Compañera(o) . La pensión reconocida es de carácter vitalicio.

Son disposiciones aplicables: CPACA, Ley 100 de 1993 Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003 y C.C.A.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Revocar la Resolución No. 28704 del 17 de julio de 2018, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** En consecuencia del artículo anterior, reconocer y ordenar el pago de una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de VERA MIGUEL ANTONIO, a partir de 18 de mayo de 2016 día siguiente al fallecimiento en la misma cuantía devengada por el causante, conforme la siguiente distribución:

En el expediente administrativo pensional se allegó por parte de la demandada lo siguiente<sup>4</sup>:

Que se evidencia declaración extrajudicial de fecha 02 de junio de 2016 rendida por MARIA VICTORIA RAMIREZ De GALLARDO, quien manifestó:

" . . . declaro bajo la gravedad del juramento que conocí de vista trato y comunicación al señor MIGUEL ANTONIO VERA, (q.e.p.d) quien se identificaba con la C.C número 2.003.580 desde hacía 50 años, fallecido el 17 de mayo de 2016, por ese conocimiento se y me consta que MIGUEL ANTONIO era el compañero permanente de MIRIAM IMES RAMON, quien se identifica con la cédula de ciudadanía número 27.783.802 de esta unión existen tres (3) hijos mayores de edad, Igualmente declaro que vivieron y convivieron bajo el mismo techo y lecho hasta el momento de su fallecimiento, también declaro que MIRIAM dependía económicamente de él, puesto que es ama de casa. . . "

Que dentro del expediente pensional obra Declaración de Convivencia de MIRIAM JAIMES RAMON, ante la Notaria Segunda de Pamplona de fecha 30 de Abril de 2018, manifestando:

(...) Que viví y conviví bajo el mismo techo y lecho y mesa con MIGUEL ANTONIO VERA (Q.E.P.D) quien se identificaba con la cédula de ciudadanía número 2003.580 desde el año 1967 hasta el momento de su fallecimiento el día 17 de mayo de 2016, también es cierto que de esta unión viven y existen tres hijos mayores de edad, igualmente declaro que vivieron y convivieron bajo el mismo techo lecho y mesa hasta el momento de su fallecimiento, también declaro que dependía económicamente de él, puesto que era quien me suministraba todo en mi diario vivir, declaro que MIGUEL ANTONIO VERA no tuvo relaciones extramatrimoniales con nadie por tanto no tiene otros hijos reconocidos ni por reconocer. (...)

Pero al observar que la señora MIRIAM JAIMES RAMON presenta su solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes el 10 de Mayo de 2018 y el causante MIGUEL ANTONIO VERA, fallece el 17 de mayo de 2016, se presentan inconsistencias, toda vez que la solicitud la está presentando mucho tiempo después del fallecimiento; motivo por el cual se niega el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. (...)

Que obra declaración rendida por la interesada de fecha 7) días del mes de junio de dos mil dieciséis (2018), en la cual se manifiesta:

MIRIAM JAIMES RAMON, de condiciones civiles arriba anotadas, declaro bajo la gravedad del juramento que viví y conviví bajo el mismo techo lecho y mesa con el señor MIGUEL ANTONIO VERA. (Q.E.P.D) quien se identificaba con la C.C número 2.003.580, desde el 15 de enero del año 1967 hasta el momento de su fallecimiento el día 17 de mayo del 2016. También es cierto que de esta unión viven y existen tres (3) hijos mayores de edad, Igualmente declaro que vivieron y convivieron bajo el mismo techo y lecho hasta el momento de su fallecimiento, declaro que dependía económicamente de él, puesto que era quien suministraba todo en mi diario vivir. Declaro que MIGUEL ANTONIO VERA, (Q.E.P.D) no tuvo relaciones extramatrimoniales con nadie por lo tanto no tiene otros hijos reconocidos ni por reconocer . . . "

No obstante, la UGPP mediante auto ADP 003280 del 16 de mayo de 2019 solicitó el consentimiento para la revocatoria directa prevista en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 respecto del acto administrativo Resolución RDP N° 039854 del dos de octubre de 2018, por el cual se reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Miriam Jaimes Ramón al considerar:

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-518-33-33-001-2019-00229-01  
 Auto de segunda instancia

Revisado el expediente pensonal del causante, obra Informe Técnico de Investigación No 140145 del 12 de diciembre de 2018, por medio del cual se concluyó:

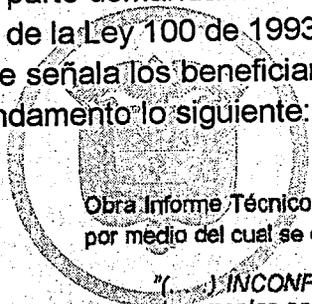
( . . . ) **INCONFORME:** De acuerdo a la revisión, análisis y validación de documentos aportados en la presente solicitud por Miriam Jaimes Ramon.

Ya que, se logró confirmar que el señor Miguel Antonio Vera y la señora Miriam Jaimes Ramón, convivieron en unión libre por espacio de 9 años desde el año 1960 hasta el año 1969 que se separan debido a diferencias de pareja, posterior a esto la relación no se retoma ya que el causante vivía solo hasta el 17 de mayo de 2016, fecha de su muerte.  
 ( . . . )

Así las cosas, queda claro que la señora MIRIAM JAIMES RAMON identificada con CC 27783802, no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, toda vez que no convivió con el causante durante los últimos cinco años al fallecimiento compartiendo, lecho, techo y mesa.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el señor (a) MIRIAM JAIMES RAMON, ya identificada, no reúne los requisitos que la Ley exige para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, es procedente dar aplicación a la figura de la Revocatoria Directa, que se encuentra sometida al procedimiento establecido en el artículo 93 del CPACA, por lo que se solicita, consentimiento para revocar la Resolución RDP No. 039854 del 02 de octubre de 2018 en el término de diez (10) días.

La parte demandante en la demanda señala como normas violadas el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que señala los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, indicando como fundamento lo siguiente:



Obra Informe Técnico de Investigación No 140145 del 12 de diciembre de 2018, por medio del cual se concluyó:

"( . . . ) **INCONFORME:** De acuerdo a la revisión, análisis y validación de documentos aportados en la presente solicitud por Miriam Jaimes Ramon.

Ya que, se logró confirmar que el señor Miguel Antonio Vera y la señora Miriam Jaimes Ramón, convivieron en unión libre por espacio de 9 años desde el año 1960 hasta el año 1969 que se separan debido a diferencias de pareja, posterior a esto la relación no se retoma ya que el causante vivía solo hasta el 17 de mayo de 2016, fecha de su muerte.  
 ( . . . )"

Así las cosas, queda claro que la señora MIRIAM JAIMES RAMON, no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, toda vez que no convivió con el causante durante los últimos cinco años al fallecimiento compartiendo, lecho, techo y mesa.

En este sentido, de conformidad con el Informe investigativos No. Informe investigativo No. 140145 del 12 de diciembre de 2018 y de acuerdo a los testimonios allí recopilados arrojó como resultado INCOMFORME - No Convivencia, estableciendo de manera clara que entre la señora MIRIAM JAIMES RAMON y el señor ANTONIO VERA MIGUEL NO SE DEMOSTRÓ que existiera UNA RELACION DE PAREJA donde se brindara el Apoyo Mutuo y convivencia más allá del ámbito parental, de conformidad con lo reglado en ella Ley 100 de 1993 modificada por la Ley 797 de 2003. Así las cosas, la señora MIRIAM JAIMES RAMON no demostró fehacientemente que convivió con el señor ANTONIO VERA MIGUEL a durante los últimos 5 años anteriores a su fallecimiento.

Para la Sala es importante precisar que el artículo 231 del CPACA, al momento de decidir sobre el decreto de una medida cautelar, faculta al Juez, para que iniciando el proceso pueda realizar un análisis a las normas invocadas como transgredidas y que también pueda estudiar las pruebas allegadas a la

solicitud; siendo claro, que al momento del estudio de la procedencia o no de la medida cautelar, al tenor del inciso 2º del artículo 229, el juez debe ser prudente, a fin de que no se tome partido en el juzgamiento del acto, y se viole el debido proceso y derecho de defensa de la parte demandada, quien tiene el derecho a que se valoren sus argumentos y los medios de pruebas en la sentencia.

Efectuado el análisis de confrontación del acto demandado con la disposición citada por el apoderado de la parte demandante, se considera que no es posible en esta etapa procesal determinar que la decisión administrativa enjuiciada viole la norma jurídica de naturaleza legal alegada como vulnerada, pues es necesario que en las etapas procesales pertinentes, se logre establecer con grado de certeza si efectivamente infringieron el principio fundamental de legalidad, máxime cuando la demandante cimienta la solicitud de medida cautelar en la falta de requisitos de la demandada para obtener la pensión de sobrevivientes, soportada en el informe técnico de investigación N° 140145 del 12 de diciembre de 2018, sin allegar otros elementos de prueba.

Es así, que considera la Sala que el tema en estudio no es de simple confrontación de las normas superiores con el acto administrativo objeto de estudio, si no que se requiere de una valoración probatoria que lleve a establecer el derecho que se pretende revocar a la demandada, para finalmente llegar a la conclusión que en derecho corresponda respecto de la legalidad de la resolución objeto de la litis, por consiguiente, no existe mérito en esta etapa procesal para declarar la suspensión provisional del acto administrativo enjuiciado, siendo necesario que el proceso avance en sus etapas, se fortalezca en materia probatoria y se esclarezca con los alegatos finales.

Se precisa que conforme a la normatividad que regula en tema de las medidas cautelares en el CPACA, descritas en líneas atrás, estas están llamadas a proceder cuando la violación invocada "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", de lo que se colige la exigencia de que junto con la solicitud se aporten las pruebas que puedan estudiarse para que del análisis entre el acto demandado y las normas que se consideran vulneradas pueda el juez determinar si existe la violación normativa alegada, sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso, situación que se echa de menos en esta etapa del proceso.

En consecuencia, para la Sala le asiste razón al *A quo*, al considerar que en tratándose de un tema pensional, es necesario surtir el debate probatorio y las demás etapas del proceso en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para de esta manera determinar a ciencia cierta la legalidad del acto administrativo acusado, por lo que se procederá a confirmar la decisión adoptada en primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
Radicado: 54-518-33-33-001-2019-00229-01  
Auto de segunda instancia

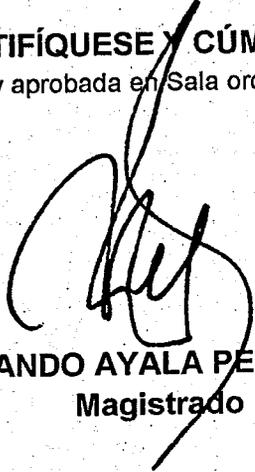
**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha 29 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Pamplona que negó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución RDP 039854 del 2 de octubre de 2018, por medio de la cual la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP le reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Miriam Jaimes Ramón, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

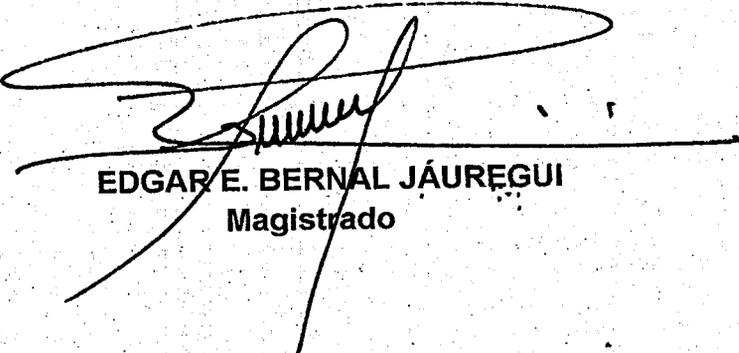
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Once Administrativo de Cúcuta, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

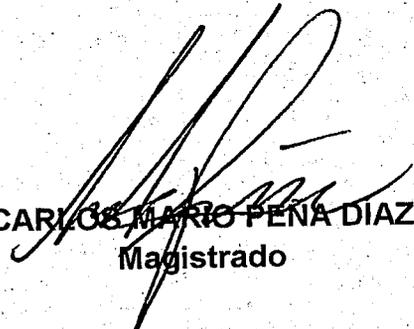
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala ordinaria de Decisión No. 1 de la fecha)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado No:** 54-001-33-33-003-2022-00028-01  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones  
**Demandado:** Lucila Rey de Castro Gómez  
**Medio de Control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante Colpensiones, contra el auto proferido el 07 de junio de 2022<sup>1</sup>, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante el cual negó la suspensión provisional de los efectos de los efectos de la Resolución SUB 140295 del 15 de junio del 2021, mediante la cual reconoce y ordena el pago de una sustitución pensional a la señora Lucila Rey De Castro Gómez, con ocasión del fallecimiento de Jaime Castro Gómez.

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. La demanda:**

Mediante apoderada y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Colpensiones solicita se declare nula la Resolución SUB 140295 del 15 de junio de 2021, por la cual reconoció una pensión de sobrevivientes a favor de la señora Lucila Rey De Castro Gómez, con ocasión al fallecimiento del señor Jaime Castro Gómez, toda vez que existe incompatibilidad pensional entre la pensión reconocida y disfrutada por la demandada en la UGPP y la reconocida por Colpensiones, al considerar lo siguiente:

"El reconocimiento de la pensión de sobreviviente de la señora LUCILA REY DE CASTRO GOMEZ, no se ajusta a los requisitos de la normatividad aplicable a la materia, por lo que tal reconocimiento vulnera de forma directa el artículo 128 de la Constitución Política y el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, esto en razón al auto de pruebas N° APSUB No. 2674 del 11 de octubre del 2021, donde se solicita consentimiento para revocar la resolución SUB 140295 del 15 de junio del 2021, teniendo en cuenta que no es dable el reconocimiento de la prestación por parte del COLPENSIONES por ser beneficiario de una pensión reconocida por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E – En liquidación hoy Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal "UGPP", existiendo así un doble Pago entre Entidades del Estado; aunado a lo dicho no cumple con uno de los siguientes requisitos: esto es (i) que las dos prestaciones o una de ellas se hubiere causado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, (ii) los tiempos sean diferentes, ya que en el conteo de tiempos en el ISS para reconocer la pensión de vejez

<sup>1</sup> PDF 07AutoResuelveMedidaCautelar.

se tuvieron en cuenta tiempos públicos con el SENA para las fechas 01/08/1973 al 30/04/1981, con lo cual para que la prestación de pensión de vejez y en consecuencia la de sobrevivientes reconocida con Colpensiones sea COMPATIBLE con la prestación reconocida con Cajanal hoy UGPP...”

Solicita la entidad demandante que se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución SUB 140295 del 15 de junio del 2021 al considerar que el ISS hoy Colpensiones al expedir la citada resolución, por la cual reconoció la pensión de sobreviviente a favor de la señora Lucila Rey De Castro Gómez, no tuvo conocimiento que ya existía un reconocimiento por parte de Cajanal hoy UGPP; advirtiendo que para el reconocimiento de la pensión de vejez, a favor de la demandada el ISS tuvo en cuenta los mismos aportes usados por Cajanal, siendo incompatibles; por lo que considera que la prenombrada se encuentra percibiendo dos emolumentos legales por parte de entidades del Estado, generando un detrimento a sus arcas y un enriquecimiento sin justa causa, citando como fundamento legal los artículos 128 de la Constitución Política y el 19 de la Ley 4ª de 1992.

### **1.2. El auto recurrido:**

Mediante auto proferido el 07 de junio de 2022 el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, decidió negar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución SUB 140295 del 15 de junio de 2021, al considerar que, en ese estado de la actuación, la presunción de legalidad de que goza el acto acusado no ha sido desvirtuada, sino que por el contrario permanece.

### **1.3. El recurso de apelación<sup>2</sup>**

La apoderada de Colpensiones interpuso recurso de apelación contra la decisión antes referenciada; argumentando que se cumplen con los requisitos legales para decretar la medida cautelar solicitada, pues en el proceso administrativo se evidenció que el reconocimiento de la pensión fue realizado de manera irregular en razón a que a la señora Lucila Rey De Castro Gómez Cajanal hoy UGPP reconoció una pensión de sobreviviente a través de la Resolución RDP No. 018777 del 28 de julio de 2021 así como que el ISS hoy Colpensiones reconoció una pensión de sobreviviente, a favor de la misma mediante Resolución 140295 del 15 de junio del 2021.

Añade que el artículo 128 de la Constitución Nacional y el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 señalan la prohibición de recibir dos asignaciones del erario, planteando unas excepciones, no encajando la demandada en ninguna de ellas; por lo que considera debe revocarse la resolución demandada toda vez que el Instituto de Seguros Sociales al reconocer la pensión de sobreviviente involucrando tiempos que habían sido tenidos en cuenta por Cajanal para el reconocimiento de la prestación, convierte la misma en incompatible y en ese sentido violatoria de las normas que regulan el derecho pensional del caso concreto Ley 549 de 1999; al respecto cita providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B

<sup>2</sup> PDF 09RecursoApelacionColpensiones.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-003-2022-00028-01  
 Auto de segunda instancia

del 3 de mayo de 2018, Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicación número: 08001-23-33-000-2014-00016-01(0727-16).

Finalmente, solicita se reponga del auto del 07 de junio de 2022, a través del cual se negó la suspensión provisional del acto administrativo contenido en la Resolución SUB 140295 del 15 de junio de 2021, para que en su lugar se decrete la medida cautelar requerida por Colpensiones.

## 2. CONSIDERACIONES:

### 2.1. Competencia:

La Sala es competente para conocer el asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 125 literal h y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2.2. El problema jurídico:

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si se ajusta a la legalidad el auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, mediante el cual se negó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución SUB 140295 del 15 de junio del 2021, por la cual se reconoce una sustitución pensional a la señora Lucila Rey de Castro Gómez?

Para resolver el problema jurídico en el caso concreto, es necesario estudiar en primer lugar, la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos y sus requisitos de procedencia; y en segundo lugar sí se dan los presupuestos para decretarla.

### 2.3. De la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y sus requisitos:

El artículo 238 de la Constitución Política faculta a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley; así el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reglamenta lo referente al trámite de las medidas cautelares permitiendo su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de salvaguardar el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

En lo que respecta a los requisitos de procedencia de la citada medida cautelar, la norma en cita dispone, en los artículos 230 y el inciso 1º del 231, los siguientes:

**“...Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación**

directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:  
(...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo...” (Negrillas del Sala)

“...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...” (Negrillas y subrayado del Sala)

Así las cosas, la Sala analizará el presente asunto a través de la verificación de: i) los requisitos formales de procedibilidad; y ii) los materiales de procedibilidad para la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo.

En providencia el Consejo de Estado sobre la procedencia de las medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, ha indicado<sup>3</sup>:

“El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.”

### 2.3.1. Requisitos formales de procedibilidad.

Atendiendo al tipo de medida cautelar solicitada, esta Sala analizará los requisitos formales establecidos por el Honorable Consejo de Estado –Sección Segunda – Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en providencia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) en el proceso de radicado 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), en el siguiente orden.

CUADRO N° 2	
REQUISITOS FORMALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. – LEY 1437 DE 2011-	
1	TIPO DE PROCESO Declarativo
2	IMPULSO Solicitud de parte (sustentada en la demanda o en escrito separado)
3	OPORTUNIDAD De urgencia, con la demanda ó en cualquier etapa del proceso.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN CUARTA. Auto del 15 de diciembre de 2016. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Radicado No. 11001-03-27- 000-2016-00034-00(22518)

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-003-2022-00028-01  
 Auto de segunda instancia

Al respecto se tiene que en el presente caso la solicitud de medida cautelar: 1) se realizó en un proceso declarativo de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, 2) fue presentada por la parte demandante y está sustentada en la medida en que expresa los motivos por los cuales considera se debe suspenderse los actos administrativos acusados, así mismo, 3) fue presentada dentro de una etapa permitida del proceso declarativo, junto con la demanda. En virtud de lo anterior es evidente que la solicitud de medida cautelar cumple con los requisitos formales de procedibilidad, razón por la cual se abordara el estudio de los requisitos materiales.

### 2.3.2. Requisitos materiales de procedibilidad:

CUADRO N° 3		
REQUISITOS MATERIALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. - LEY 1437 DE 2011-		
1	ESPECIALES	a) Que exista una vulneración de las normas superiores invocadas –por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud- (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011). b) Que se pruebe al menos sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).
2	COMUNES	c) Que la medida cautelar solicitada sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011). d) Que la medida cautelar solicitada tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

### 2.4 Del caso concreto

Como quedó expuesto en los antecedentes de este proveído, la Sala deberá establecer si de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, procedía la declaratoria de suspensión de la Resolución SUB 140295 del 15 de junio del 2021 mediante la cual la entidad demandante le reconoce una sustitución pensional a la señora Lucila Rey De Castro Gómez, toda vez que la UGPP, igualmente, mediante Resolución RDP No. 018777 del 28 de julio de 2021 le reconoció una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor Jaime Castro Gómez, en calidad de cónyuge o compañera.

En el expediente se encuentra probado lo siguiente:

- Que Cajanal expidió la Resolución N° 000631 del 11 de febrero de 1991 reconociendo pensión de vejez al señor Jaime Castro Gómez, la cual fue reliquidada por dicha entidad mediante Resolución N° 3490 del 22 de febrero de 2001 Cajanal.
- Que el Instituto de los Seguros Sociales hoy Colpensiones, reconoció una pensión de vejez a favor del señor Jaime Castro Gómez, mediante Resolución N° 007754 del 24 de noviembre de 1994, teniendo en cuenta un total de 620 semanas.
- Que mediante Resolución RDP No. 018777 del 28 de julio de 2021, la UGPP reconoció una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor Jaime Castro Gómez, a favor de la señora Lucila Rey De Castro Gómez, en calidad de Cónyuge o Compañera, en un 100% de la mesada que venida devengando el causante.

- Que mediante Resolución SUB No. 140295 del 15 de junio del 2021 Colpensiones le reconoció una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor Jaime Castro Gómez a la señora Lucila Rey De Castro Gómez, en calidad de Cónyuge o Compañera en un 100% de la mesada que verida devengando el causante.
- Que mediante Auto de Prueba APSUB No. 2674 del 11 de octubre de 2021 Colpensiones solicitó a la demandada consentimiento para revocar la Resolución No. SUB 140295 del 15 de junio del 2021, toda vez que se encuentra incurso en la causal establecida en el numeral 1 del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 128 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

**ARTICULO 128.** Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndase por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

En desarrollo de dicho precepto normativo, nadie podrá devengar dos o más asignaciones provenientes del tesoro público que tengan como origen el ejercicio de empleos o cargos públicos de tal manera que son dos las prohibiciones: a) laborar simultáneamente en dos empleos públicos y b) percibir más de una asignación del erario. En desarrollo de ello, el artículo 19 de la Ley 4 de 1992, consagró una serie de excepciones, así:

**ARTÍCULO 19.** Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptuánse las siguientes asignaciones:

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados.

**PARÁGRAFO.** No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.

Mediante sentencia C-133 del primero de abril de 1993 la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad de este artículo indicó:

"... Este mandato constitucional consagra una incompatibilidad que consiste en la prohibición de desempeñar simultáneamente dos o más cargos públicos y de recibir

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-003-2022-00028-01  
 Auto de segunda instancia

más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, además de autorizar a la ley para fijar los casos en que no opera dicha prohibición.

(...)

Esta disposición apareció por primera vez en la Constitución Política de 1886 cuando el constituyente de esa época prescribió: "Nadie podrá recibir dos sueldos del tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes" (art. 64). Este precepto, como se lee en los antecedentes legislativos obedeció al deseo del constituyente de evitar posibles abusos por parte de los empleados públicos, al permitírseles la acumulación de cargos y por ende de sueldos.

Posteriormente se expidió el acto legislativo No. 1 de 1936 cuyo artículo 23 modificó el 64 de la Carta de 1886 en el sentido de cambiar el término "sueldo" por el de "asignación" con el fin de incluir allí toda clase de remuneraciones, emolumentos, honorarios, etc., que pudieren percibirse del erario público; amplió el campo de cobertura de la disposición al extender su aplicación a las empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, y precisó el significado y alcance de la expresión "tesoro público" en el sentido de comprender "el de la nación, los departamentos y los municipios", dejando incólume la parte de la norma que autorizaba a la ley para señalar excepciones a dicha regla general.

La citada norma, que rigió hasta la expedición de la nueva Carta Política, dispuso:

"Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, los departamentos y los municipios".

Como se puede apreciar, en la Constitución de 1991 se conserva el precepto antes vigente en su integridad, agregándole la prohibición que tiene toda persona de desempeñar más de un cargo público, y adecuando su texto a la nueva normatividad, al extenderse la definición de tesoro público, también al patrimonio correspondiente a las entidades descentralizadas."

Así mismo, en la referida sentencia la Corte Constitucional indicó que el "término *"asignación"* comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional, etc."

El Consejo de Estado respecto de la incompatibilidad de dos pensiones que provengan del tesoro público, ha precisado<sup>4</sup>:

"...es viable percibir una pensión de jubilación por servicios prestados en el sector público y a la vez recibir una pensión de vejez por parte del ISS siempre que ésta se reconozca por servicios prestados a patronos particulares.

No sucede lo mismo cuando la pensión que reconoce el ISS incluye tiempos laborados en el sector público porque en ese caso se involucran dineros que provienen del "tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado" y en tal sentido sería incompatible con la pensión de jubilación reconocida por servicios prestados en el sector público..."

Visto lo anterior, se puede concluir que no se pueden reconocer dos pensiones provenientes del tesoro público pues existe incompatibilidad ya que las dos provienen de la misma fuente, salvo las excepciones legales, a propósito de las

<sup>4</sup> 7 Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 1 de marzo de 2012. Expediente N°: 170012331000200900102-01.

cuales encontramos la consagrada en el literal c) del artículo 19 de la Ley 4 de 1992:  
*Las percibidas por concepto de sustitución pensional.*

La Corte Constitucional en sentencia SU-149 de 2021 en relación con el tema de la pensión de sobrevivientes y de la sustitución pensional señaló:

"(...) 38. El derecho a la pensión de sobrevivientes es "(...) *la garantía que le asiste al grupo familiar de una persona que fallece siendo afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, para reclamar la prestación que se causa precisamente con tal deceso*"<sup>5</sup>. De otro lado, el derecho a la sustitución pensional le asiste al grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez, para reclamar, ahora en su nombre, la prestación que recibía el causante. Debe enfatizarse en que, pese a la distinción nominal entre la pensión de sobrevivientes propiamente dicha y la sustitución pensional, la jurisprudencia constitucional se ha referido en múltiples oportunidades al propósito que comparten ambas. Al respecto, la Corte señala que "*busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento*"<sup>6</sup>. Asimismo, esta prestación social "*suple la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado del grupo familiar con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación*"<sup>7</sup>.

39. De acuerdo con lo anterior, es importante destacar que este marco de protección derivado de esta pensión se ofrece "*a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte*"<sup>8</sup>. En ese sentido, esta Corporación precisa que la consideración de los familiares, tanto del pensionado como del afiliado, como beneficiarios de esta prestación pensional, tiene la finalidad de "*evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección*"<sup>9</sup>.

Así, se tiene que si bien ambas figuras tienen la misma finalidad, la sustitución pensional es aquella prestación que se le otorga al núcleo familiar de un pensionado que fallece o del afiliado que cumple con los requisitos legalmente exigibles para pensionarse y fallece; en cambio la pensión de sobrevivientes es aquella prestación que se le otorga al núcleo familiar del afiliado no pensionado, que muere sin cumplir con los requisitos mínimos para obtener la pensión<sup>10</sup>.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que lo aquí debatido es el derecho a la pensión de sobrevivientes reconocida a la demandada mediante Resolución SUB No. 140295 del 15 de junio del 2021 por Colpensiones, con ocasión del fallecimiento del señor Jaime Castro Gómez, en calidad de Cónyuge o Compañera en un 100% de la mesada que venida devengando el causante, toda vez que la UGPP por Resolución RDP No. 018777 del 28 de julio de 2021, le había reconoció la misma prestación.

<sup>5</sup> Sentencia T-018 de 2014 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>6</sup> Sentencias T-190 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-553 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-389 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-002 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-080 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-617 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-1176 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-049 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-1094 de 2003.

<sup>7</sup> Sentencia T-460 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>8</sup> Sentencias C-1176 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1094 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-336 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>9</sup> Sentencias T-190 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-002 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>10</sup> Sentencia T-564 de 2015. Sentencia del 3 de septiembre de 2015. Referencia expediente T-4.919.041. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
Radicado: 54-001-33-33-003-2022-00028-01  
Auto de segunda instancia

Ahora bien, el A quo señala en el auto objeto de censura que "al revisarse, se tiene que, efectivamente COLPENSIONES reconoció sustitución pensional a la señora LUCILA REY DE CASTRO mediante resolución SUB NO. 140295 del 15 de junio del 2021, y la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social reconoció pensión de sobreviviente mediante resolución No. RDP 18777 del 28 de julio del 2021, que los dos actos administrativos derivan de la pensión de jubilación que tenía derecho el señor JAIME CASTRO reconocida por cada una, respectivamente, y que ninguno de los dos actos administrativos que reconoció la pensión al señor JAIME CASTRO está en discusión en el presente proceso, es decir, el señor CASTRO era beneficiario de dos pensiones de jubilación cuyos actos administrativos gozan de presunción de legalidad"; procediendo la Sala a revisar las dos resoluciones objeto de análisis observándose:

RESOLUCIÓN	FUNDAMENTO
Resolución SUB No. 140295 del 15 de junio del 2021 de Colpensiones	Que mediante la Resolución No. 7754 del 24 de noviembre de 1994, el Instituto de los Seguros Sociales, reconoció una pensión a favor del causante CASTRO GOMEZ JAIME, quien en vida se identificó con CC No. 1,984,106 la cual fue efectiva a partir del 23 de mayo de 1994, pensión que al retiro de la nómina equivalía a la suma de \$908,526.00 pesos M/cte.
Resolución RDP No. 018777 del 28 de julio de 2021 de la UGPP	Que mediante Resolución No. 0631 del 11 de febrero de 1991 se reconoció una pensión a favor del (la) causante en cuantía de \$78,919.73, efectiva a partir del 25 de mayo de 1989. Que mediante Resolución No. 10493 del 28 de abril de 2021, esta unidad ordenó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes provisional con ocasión del fallecimiento del señor CASTRO GOMEZ JAIME (q.e.p.d.) a la señora REY DE CASTRO GOMEZ LUCILA, ya identificada, a partir de 25 de febrero de 2021 día siguiente al fallecimiento en la misma cuantía devengada por el causante.

REPUBLICA DE COLOMBIA  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
RDP 018777  
RESOLUCIÓN NÚMERO 28 JUL 2021  
RADICADO No. SOP202101013157

Por la cual se RECONOCE una Pensión de Sobrevivientes

EL(LA) SUBDIRECTOR(A) DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, artículo 1° del Decreto 169 de 2008, artículo 17 del Decreto 575 de 2013 y demás disposiciones legales y

**CONSIDERANDO**

Que con ocasión del fallecimiento del señor (a) CASTRO GOMEZ JAIME, quien en vida se identificó con CC No. 1,984,106 de PAMPONA, ocurrido el 24 de febrero de 2021, se presentaron las siguiente(s) persona(s) a reclamar la pensión de sobrevivientes:

Solicitante: REY DE CASTRO GOMEZ LUCILA  
Identificación: CEDULA CIUDADANIA No. 27586224  
Calidad: Cónyuge o Compañera(o)  
Fecha de nacimiento: 15 de agosto de 1938  
Fecha de solicitud: 13 de abril de 2021

REPUBLICA DE COLOMBIA  
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
RESOLUCIÓN NÚMERO  
RADICADO No. 2021\_4057835  
SUBE 140295  
15 JUN 2021

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN TRÁMITE ECONÓMICAS EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA" (SUSTITUCIÓN PENSIONAL - ORDINARIA)

EL SUBDIRECTOR DE DETERMINACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, en uso de las atribuciones inherentes al cargo y,

**CONSIDERANDO**

Que mediante la Resolución No. 7754 del 24 de noviembre de 1994, el Instituto de los Seguros Sociales, reconoció una pensión a favor del causante CASTRO GOMEZ JAIME, quien en vida se identificó con CC No. 1,984,106 la cual fue efectiva a partir del 23 de mayo de 1994, pensión que al retiro de la nómina equivalía a la suma de \$908,526.00 pesos M/cte.

Que con ocasión del fallecimiento del (a) señor(a) CASTRO GOMEZ JAIME, quien en vida se identificó con CC No. 1,984,106, ocurrido el 24 de febrero de 2021, se presentaron las siguiente(s) persona(s) a reclamar la sustitución pensional:

REY DE CASTRO GOMEZ LUCILA identificado (a) con CEDULA CIUDADANIA No. 27586224, con fecha de nacimiento 15 de agosto de 1938, en calidad de Cónyuge o Compañera(o), el 9 de abril de 2021 con radicado Nro. 2021\_4057835, aportando los siguientes documentos:

- Formato de solicitud de prestaciones Económicas.
- Copia del registro civil de defunción del afiliado o pensionado, expedición no mayor a 3 meses.
- Documento de identidad del solicitante.
- Formato Información de EPS.
- Formato declaración de no pensión.
- Manifestación escrita de convivencia.
- Registro Civil de Matrimonio.
- Declaraciones extra-judicio de extremos de convivencia.
- Edicto emplazatorio.

De lo anterior se puede observar que efectivamente las pensiones de sobreviviente (sustitución pensional) reconocidas a la demandada derivan de las dos pensiones de jubilación que venía devengando el señor Jaime Castro Gómez, por lo que la Sala comparte la postura del Juez de instancia, tal como se observa en los siguientes actos administrativos:

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL  
RESOLUCION TERCERA DE 19  
000691 11 FEB 1989  
03 OCT 89

POR LA CUAL SE RECONOCE Y ORDENA EL PAGO DE UNA PENSION MENSUAL VITALICIA DE JUBILACION

EL SUBDIRECTOR DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES LEGALES Y ESTADUTARIAS

CONSIDERANDO:

Que CASTRO GOMEZ JAIME identificado con la cedula de ciudadanía No. 1984106 de Pamplona solicita a esta Entidad el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación radicada bajo el No. 000511 de fecha 21 de Julio de 1989.

Que el peticionario prestó los siguientes servicios al Estado:

ENTIDAD	DESDE	HASTA	DÍAS
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	690327	070530	7262

Que laboró un total de 7.262 días.

Que nació el 25 de Mayo de 1934 y cuenta con 55 años de edad.

Que el último cargo desempeñado fue el de PROFESOR en el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

Que adquirió el status jurídico el 25 de Mayo de 1989.

Que de acuerdo con las leyes 23 y 62 de 1985 aplicando el 75.00 % sobre el salario promedio de 12 meses, se determina la cuantía de la pensión, así:

FACTORA	VALOR
---------	-------

ISS - Centro Administrativo Nacional CAN - Apartado Aéreo 5053 - Cables "ISS" - Bogotá - Colombia  
ISS-CAN-SISTEMAS-IV11

### RESOLUCION Nº 007754 DE 1994

Por la cual se resuelve una solicitud de Prestaciones Económicas en el Seguro de IVM.

#### EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - NIVEL NACIONAL

En uso de sus facultades legales, y

#### CONSIDERANDO

Que el día 30 de MAYO de 1994, el asegurado(a) JAIME CASTRO GOMEZ, con fecha de nacimiento 25 de MAYO de 1934, C.C. 1.984.106, afiliación 901984106 140013263 de la Seccional NTE. S/DER elevó solicitud de pensión por vejez, teniendo como último patrono COLEGIO LA SALLE Patronal 14018200019.

Que el(la) asegurado(a) cumple los requisitos de edad y semanas exigidos por el Artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año para el derecho a la pensión por vejez, la cual se reconoce a partir del 25 de MAYO de 1994.

Que en consecuencia,

#### RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Reconocer pensión por vejez a el(a) asegurado(a) JAIME CASTRO GOMEZ así:

A PARTIR DE	PENSION	INCREMENTO CONVUGE	INCREMENTO HIJOS
25 MAY 1994	98,700		

Actos administrativos que reconocieron pensiones al señor Jaime Castro Gómez y que no están en discusión en el presente proceso, por lo que al ser el prenombrado beneficiario de dos pensiones de jubilación, actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, la señora Lucila Rey De Castro Gómez en principio tiene derecho a ellas como beneficiaria, pues recuérdese que la ley le otorga a los

beneficiarios el derecho a continuar percibiendo la pensión de vejez que en vida disfrutaba el causante y en el caso *sub examine* tanto la UGPP como Colpensiones indicaron en los actos administrativos de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, que la prenombrada acreditó los requisitos para acceder a la prestación.

Para la Sala es importante precisar que el artículo 231 del CPACA, al momento de decidir sobre el decreto de una medida cautelar, faculta al Juez, para que iniciando el proceso pueda realizar un análisis a las normas invocadas como transgredidas y que también pueda estudiar las pruebas allegadas a la solicitud; siendo claro, que al momento del estudio de la procedencia o no de la medida cautelar, al tenor del inciso 2º del artículo 229, el juez debe ser prudente, a fin de que no se tome partido en el juzgamiento del acto, y se viole el debido proceso y derecho de defensa de la parte demandada, quien tiene el derecho a que se valoren sus argumentos y los medios de pruebas en la sentencia.

Efectuado el análisis de confrontación del acto demandado con la disposición citada por la parte demandante, se considera que no es posible en esta etapa procesal determinar que la decisión administrativa enjuiciada viole la norma jurídica de naturaleza legal alegada como vulnerada, pues es necesario que en las etapas procesales pertinentes, se logre establecer con grado de certeza si efectivamente infringieron el principio fundamental de legalidad.

Es así que considera la Sala que el tema en estudio no es de simple confrontación de las normas superiores con el acto administrativo objeto de estudio, si no que se requiere de una valoración probatoria que lleve a establecer el derecho que se pretende revocar a la demandada, para finalmente llegar a la conclusión que en derecho corresponda respecto de la legalidad de la resolución objeto de la litis, por consiguiente, no existe mérito en esta etapa procesal para declarar la suspensión provisional del acto administrativo enjuiciado, siendo necesario que el proceso avance en sus etapas, se fortalezca en materia probatoria y se esclarezca con los alegatos finales.

En consecuencia, para la Sala le asiste razón al *A quo*, al considerar que la presunción de legalidad de que goza el acto acusado no ha sido desvirtuada, siendo necesario surtir el debate probatorio y las demás etapas del proceso, para de esta manera determinar a ciencia cierta la legalidad del acto administrativo acusado, por lo que se procederá a confirmar la decisión adoptada en primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha siete (07) de junio de 2022 proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta que negó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución SUB 140295 del 15 de junio del 2021, mediante la cual reconoce y ordena el pago de la una sustitución pensional a la señora Lucila Rey De Castro Gómez, con ocasión del fallecimiento de Jaime

Castro Gómez, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

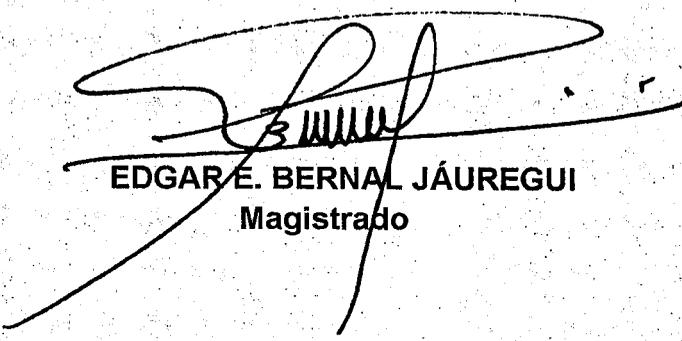
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Once Administrativo de Cúcuta, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

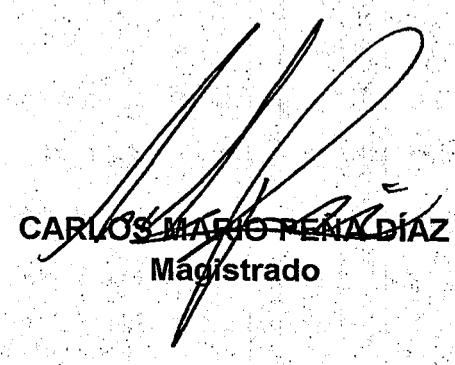
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Ordinaria de Decisión No. 1 de la fecha)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado No:** 54-001-33-33-005-2021-00226-01  
**Demandante:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP  
**Demandado:** Jairo Ramón Suárez  
**Medio de Control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en adelante UGPP, contra el auto proferido el trece (13) de junio de dos mil veintidós<sup>1</sup>, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante el cual negó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones No. 09596 del 9 de mayo de 2002, No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018 y No. RDP 043640 del 8 de noviembre de 2018.

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. La demanda:**

Mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la UGPP solicita:

**"PRIMERA:** Que se declare la Nulidad de la Resolución No. 09596 del 09 de mayo de 2002, por medio de la cual la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL EIC reconoció una Pensión Gracia a favor del señor JAIRO RAMON SUAREZ, de una Pensión Gracia con la inclusión de tiempos laborados con carácter nacional, cuando no se pueden computar para dicho reconocimiento.

**SEGUNDA:** Que se declare la Nulidad de la Resolución No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018, por medio de la cual la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP resolvió un recurso de reposición, revocando en todas y cada una de sus partes la Resolución RDP 38316 del 21 de septiembre de 2018 y, en consecuencia, se reliquidó la pensión Gracia por nuevos factores de salario a favor del señor JAIRO RAMON SUAREZ.

<sup>1</sup> PDF 05AutoNiegaMedidaCautelar20220613NR202100226.

**TERCERA:** Que se declare la Nulidad de la **Resolución No. RDP 043640 del 08 de noviembre de 2018**, por medio de la cual la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP modificó la parte motiva pertinente y el artículo segundo de la resolución No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018.

**CUARTA:** A título de restablecimiento del derecho, condenar al señor **JAIRO RAMON SUAREZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 13.348.437, a restituir a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, la suma correspondiente al valor de las mesadas pensionales percibidas, con ocasión del reconocimiento de su pensión gracia a la que no tiene derecho; valores que, conforme a liquidación efectuada por la UGPP, para el año 2021 ascienden a la suma de **QUINIENTOS DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$502.157.148)**, teniendo en cuenta los últimos tres (03) años, según liquidación adelantada por la Entidad que represento, de la siguiente forma:....”

Lo anterior al considerar lo siguiente:

“De acuerdo a los tiempos antes señalados, se puede determinar que el señor **JAIRO RAMON SUAREZ** computó más de 20 años de servicio docente y acreditó los 50 años de edad, no obstante, todo su período laborado no podrá ser tenido en cuenta para acreditar derecho a la Pensión Gracia, en consideración a que dicho tiempo fue certificado como docente **nacional**.

En ese orden, para determinar si el reconocimiento de la pensión gracia se encuentra conforme a derecho, el Lineamiento 187 Acta 1979 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP de fecha 5 de diciembre de 2018, establece que para determinar el tipo de vinculación del docente es necesario valorar: **1. Acto de nombramiento, 2. Acta de posesión, y 3. Certificación laboral.**

Por lo anteriormente expuesto, se tiene que para determinar si realmente un docente es de carácter nacional, territorial o nacionalizado, es necesario verificar de dónde provienen los dineros con los cuales se financian dichos cargos, la plaza docente, y los actos administrativos de nombramiento del docente, razón por la cual es preciso exponer lo siguiente:

**Frente al periodo comprendido entre el 18 de abril de 1975 al 29 de marzo de 1983**

...

Teniendo en cuenta los documentos anteriormente relacionados, es posible afirmar que la vinculación del docente durante este periodo de tiempo es **NACIONAL**, toda vez que se evidencian varios certificados que señalan que la vinculación del docente fue de dicha modalidad, así como el oficio de fecha 1 de julio de 2021, enviado por la Secretaría de Educación de Norte de Santander que señala que el nombramiento efectuado a través de la Resolución 266 de 31 e marzo de 1975 fue emanado el Ministerio de Educación Nacional y, de igual forma, se evidencia en el acto administrativo de retiro, la participación del Delegado del Ministerio de Educación Nacional, por tal razón estos tiempos no son válidos para el reconocimiento de la pensión gracia.

Conforme a lo anteriormente planteado, es dable indicar que la pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, no admite completar o computar tiempos de servicio prestados en la Nación cuyo nombramiento provenga del Ministerio de

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-005-2021-00226-01  
 Auto de segunda instancia

Educación Nacional por ser estos incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito, de tal manera que los tiempos de orden nacional deben ser desestimados, razón por la cual la docente no acredita el requisito de haberse vinculado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 como nacionalizado o territorial, ya que la vinculación del mismo en el periodo comprendido entre el 18 de abril de 1975 al 29 de marzo de 1983 (7 años, 11 meses y 12 días) es de carácter NACIONAL por tanto no son válidos para el reconocimiento de la pensión gracia.

**Frente al periodo comprendido entre el 5 de julio de 1989 hasta el 15 de abril de 2015**

Teniendo en cuenta los documentos anteriormente relacionados, se podría afirmar que la vinculación del docente en este periodo es nacionalizada, toda vez que se evidencia que los actos administrativos de nombramiento fueron expedidos por la entidad territorial, existen certificaciones que señalan que la vinculación es nacionalizada, sin embargo, el CETIL allegado solo señala el carácter de la vinculación y la fuente de los recursos entre el 5 de julio de 1989 y el 31 de diciembre de 1989, expresando que es nacionalizada y los recursos provenientes del situado fiscal, pero no señala el carácter de la vinculación y la fuente de los recursos en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1990 y el 15 de abril de 2015, a pesar de esto, se podría inferir que la vinculación fue nacionalizada con base en los documentos obrantes en el expediente pensional, razón por la cual, acreditaría un total de 25 años, 9 meses y 11 días válidos para el reconocimiento de la pensión gracia.

Sin embargo, aunque el docente acreditara estos 25 años, 9 meses y 11 días como válidos para el reconocimiento de la pensión gracia correspondiente al periodo comprendido entre el 5 de julio de 1989 y el 15 de abril de 2015, es claro que no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, en razón a que los tiempos laborados entre el 18 de abril de 1975 y el 29 de marzo de 1983 son de carácter NACIONAL, no válidos para el reconocimiento de la pensión gracia, y por lo tanto, no acreditando vinculación de carácter nacionalizado o territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, razón por la cual no cumple con los requisitos establecidos en el Lay.114 de 1913 para acceder a la pensión gracia.

Por las razones anteriormente expuestas, es viable la nulidad de la **Resolución No. 09596 del 09 de Mayo de 2002**, que reconoció una pensión de jubilación gracia al señor JAIRO RAMÓN SUÁREZ, la de la **Resolución No. RDP 041043 del 16 de Octubre de 2018**, que reliquidó la pensión gracia por nuevos factores de salario y la de la **Resolución No. RDP 043640 del 08 de Noviembre de 2018**, que modificó la parte motiva pertinente y el artículo segundo de la resolución No. RDP 041043 del 16 de Octubre de 2018, en razón a que al causante no acreditó los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia, teniendo en cuenta que los tiempos laborados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, son de carácter NACIONAL...”

Solicitando la siguiente medida cautelar:

“Teniendo en cuenta que el Acto Administrativo demandando es contrario a la Constitución, la Ley y los precedentes jurisprudenciales, solicito de conformidad con lo consagrado en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se decrete la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de la Resolución No. 09596 del 09 de mayo de 2002, por medio de la cual la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL reconoció una pensión gracia, así como también de la Resolución No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018 y la No. RDP 043640 del 08 de noviembre de 2018, por medio de las cuales la UNIDAD

ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP  
reliquió la pensión gracia del señor JAIRO RAMON SUAREZ...”

## 1.2. El auto recurrido:

Mediante auto proferido el 13 de junio de 2022, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta decidió negar la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones No. 09596 del 9 de mayo de 2002, No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018 y No. RDP 043640 del 8 de noviembre de 2018, con fundamento en lo siguiente:

“...De acuerdo con las normas analizadas y los soportes documentales referidos en precedencia, se echan de menos las pruebas idóneas que acrediten el tipo de vinculación y los tiempos laborados en la docencia como son los actos administrativos de posesión y nombramiento del demandante, en donde conste la fecha de ingreso al servicio, la entidad que realizó el nombramiento y el origen de los recursos con los cuales se canceló su salario.

Además, observa este Despacho que en el período cuestionado por la entidad demandante, esto es, entre el 18 de abril de 1975 y el 29 de marzo de 1983, existe certificación con la cual se acredita que la vinculación del señor Jairo Ramón Suárez fue como docente nacionalizado, por lo tanto, considera esta operadora judicial que la entidad actora incumplió con la carga de la prueba que le era encomendada, pues omitió acreditar que el demandante no tuviese derecho al reconocimiento de la pensión gracia, siendo claro que debió presentar junto con la solicitud de medida cautelar los documentos que probaran de manera inequívoca la vinculación nacional del demandante para que fuese procedente la suspensión de los actos acusados.

Los argumentos expuestos en precedencia resultan suficientes a efectos de concluir que en el sub lite no se cumple con los requisitos previstos en el inciso primero del artículo 231 del C.P.A.C.A., por cuanto la parte actora no logró acreditar que los actos administrativos cuya suspensión pretende, en efecto, hayan transgredido una norma superior o que le estén ocasionando un daño que haga necesaria la adopción de la medida cautelar, en tanto no se logró demostrar la ilegalidad que consideró contenida en los actos cuya suspensión pretende.

En este orden de ideas, dada la necesidad de desplegar actividad probatoria para determinar si el señor Jairo Ramón Suárez tenía o no derecho al reconocimiento de la pensión gracia, no siendo posible decretar pruebas desde esta etapa procesal para definir si existe o no vulneración de la norma invocada, en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción de las partes en el proceso, el Despacho no procederá a decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 09596 del 9 de mayo de 2002, No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018 y No. RDP 043640 del 8 de noviembre de 2018, sin que la presente decisión constituya prejuzgamiento, en los términos del artículo 229 del CPACA.”

## 1.3. El recurso de apelación<sup>2</sup>

La apoderada de la UGPP interpuso recurso de apelación contra la decisión antes referenciada, argumentando que la providencia que se impugna

<sup>2</sup> PDF 07RecursoApelacionAutoNiegaMedida.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
Radicado: 54-001-33-33-005-2021-00226-01  
Auto de segunda instancia

contiene una equivocación en la interpretación de la norma aplicable al caso, al considerar que no es posible evidenciar ilegalidad en el acto administrativo que efectivamente ocasione una vulneración a la norma constitucional, además, de que no existe un perjuicio de gran magnitud como para otorgarla.

Argumenta que la entidad inició el proceso con el fin de actuar dentro de los parámetros que rigen el sistema pensional colombiano y bajo el principio de buena fe constitucional, procediendo a demandar su propio acto administrativo por ser éste contrario a la ley y a la Constitución Política, pues el acto administrativo que le concede el derecho a la parte demandada fue expedido sin el cumplimiento de los requisitos de ley, teniendo en cuenta los argumentos presentados en su debida oportunidad con la demanda, y las pruebas aportadas al plenario, asimismo, con el análisis del concepto de violación y con el memorial aparte de la solicitud de medida cautelar.

Agrega que las pruebas que se allegaron con la solicitud de la medida cautelar son suficientes para evidenciar la ilegalidad de los actos administrativos y obedecen a los parámetros legales establecidos en el ordenamiento jurídico para evitar un detrimento del erario; razón por la que la solicitud busca evitar el actual menoscabo al patrimonio público, pues el derecho que se pretende reclamar no será pagado con dinero de la entidad sino con Recursos del Presupuesto Nacional con Situación de Fondos, situación que considera va en contra del orden público, siendo así como el funcionario judicial encargado de administrar justicia en nombre del Estado, debe evitar en máxima medida que éstos recursos de la Nación se vean perjudicados.

Frente a los tiempos laborados por el demandado en el periodo comprendido entre el 18 de abril de 1975 al 29 de marzo de 1983 precisa que existe certificado laboral expedido el 18 de septiembre de 2018 por la Secretaría de Educación de Norte de Santander donde se indica que el docente fue nombrado con la Resolución 266 de 31 de marzo de 1975, señalando que el carácter de la vinculación es NACIONAL. Así mismo que obra certificado laboral expedido el 25 de julio de 2019 por la Secretaría de Educación de Norte de Santander el cual expresa que el docente laboró desde el 18 de abril de 1975 hasta el 29 de marzo de 1983, nombrado con Resolución 266 de 31 de marzo de 1975, señalando que el carácter de la vinculación es NACIONAL.

Soporte de su petición, además lo es, el Decreto 840 de 22 de abril de 1983 expedido por la Secretaría de Educación de Norte de Santander, por medio de la cual se aceptó la renuncia del docente al cargo de Seccional de la Escuela Urbana San Juan Bosco de Cúcuta a partir del 29 de marzo de 1983, con visto bueno del Delgado del Ministerio de Educación Nacional FER Norte de Santander; Acta de posesión de fecha 18 de abril de 1975 suscrita por la Alcaldía de Pamplona por medio de la cual toma posesión el señor Jairo Ramón Suárez como Director de la Escuela Rural de las Peñas; y certificación electrónica de tiempos laborados CETIL 202106800103927900930021 expedida el 30 de junio de 2021 por la Secretaría de Educación de Norte de Santander, la cual señala que el docente laboró entre el 18 de abril de 1975 y

el 29 de marzo de 1983, nombrado con Resolución 266 de 31 de marzo de 1975, expresando que la vinculación es NACIONAL, siendo la fuente de los recursos del situado fiscal.

## 2. CONSIDERACIONES:

### 2.1. Competencia:

La Sala es competente para conocer el asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en el artículos 125 literal h y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2.2. El problema jurídico:

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si se ajusta a la legalidad el auto proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta del 13 de junio de 2022, mediante el cual se negó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones No. 09596 del 9 de mayo de 2002, No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018 y No. RDP 043640 del 8 de noviembre de 2018?

Para resolver el problema jurídico en el caso concreto, es necesario estudiar en primer lugar, la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos y sus requisitos de procedencia; y en segundo lugar sí se dan los presupuestos para decretarla.

### 2.3. De la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y sus requisitos:

El artículo 238 de la Constitución Política faculta a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley; así el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reglamenta lo referente al trámite de las medidas cautelares permitiendo su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de salvaguardar el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

En lo que respecta a los requisitos de procedencia de la citada medida cautelar, la norma en cita dispone, en los artículos 230 y el inciso 1º del 231, los siguientes:

**“...Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y **deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.** Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo...”  
(Negrillas del Sala)

“...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...” (Negrillas y subrayado del Sala)

Así las cosas, se analizará el presente asunto a través de la verificación de: i) los requisitos formales de procedibilidad; y ii) los materiales de procedibilidad para la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo.

En providencia el Consejo de Estado sobre la procedencia de las medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, ha indicado<sup>3</sup>:

“El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.”

**2.3.1. Requisitos formales de procedibilidad.**

Atendiendo al tipo de medida cautelar solicitada, la Sala analizará los requisitos formales establecidos por el Honorable Consejo de Estado –Sección Segunda –Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en providencia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) en el proceso de radicado 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), en el siguiente orden.

CUADRO N° 2		
REQUISITOS FORMALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. – LEY 1437 DE 2011-		
1	TIPO DE PROCESO	Declarativo
2	IMPULSO	Solicitud de parte (sustentada en la demanda o en escrito separado)
3	OPORTUNIDAD	De urgencia, con la demanda ó en cualquier etapa del proceso.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN CUARTA. Auto del 15 de diciembre de 2016. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Radicado No. 11001-03-27-000-2016-00034-00(22518)

Al respecto se tiene que en el presente caso la solicitud de medida cautelar: 1) se realizó en un proceso declarativo de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, 2) fue presentada por la parte demandante y está sustentada en la medida en que expresa los motivos por los cuales considera se debe suspenderse los actos administrativos acusados, así mismo, 3) fue presentada dentro de una etapa permitida del proceso declarativo, junto con la demanda. En virtud de lo anterior es evidente que la solicitud de medida cautelar cumple con los requisitos formales de procedibilidad, razón por la cual se abordara el estudio de los requisitos materiales.

### 2.3.2. Requisitos materiales de procedibilidad:

CUADRO N° 3		
REQUISITOS MATERIALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. – LEY 1437 DE 2011-		
1	ESPECIALES	a) Que exista una vulneración de las normas superiores invocadas –por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud- (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011). b) Que se pruebe al menos sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).
2	COMUNES	c) Que la medida cautelar solicitada sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011). d) Que la medida cautelar solicitada tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

### 2.4 Del caso concreto

Como quedó expuesto en los antecedentes de este proveído, la Sala deberá establecer, si de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, procedía la declaratoria de suspensión de las Resoluciones No. 09596 del 9 de mayo de 2002, No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018 y No. RDP 043640 del 8 de noviembre de 2018, por medio de las cuales se le reconoció la pensión gracia al señor Jairo Ramón Suárez.

Argumento de la parte demandante lo constituye el hecho de que los tiempos laborados por el demandado del 18 de abril de 1975 al 29 de marzo de 1983 no pueden ser tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia, pues su vinculación fue como docente nacional, ante lo cual debe entrar a precisar la Sala si ello se encuentra acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con el asunto.

Así, tenemos que la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia del 11 de agosto de 2022, dentro del Radicado: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017), demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, unificó su

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-005-2021-00226-01  
 Auto de segunda instancia

jurisprudencia interpretación el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia establecida por la Ley 114 de 1913 y demás normas que la hubieren desarrollado o modificado; así precisó:

"...i) La Sentencia C-489 de 2000 no analizó la situación de los docentes territoriales nacionales y nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumplieron los requisitos para acceder a la pensión gracia con posterioridad al 29 de diciembre de 1989; por el contrario, en la providencia se reflexionó exclusivamente sobre la situación de quienes habían consolidado el derecho antes de la última de las mencionadas fechas y en tal sentido se condicionó la exequibilidad de la norma a la protección de dicho grupo poblacional.

77. Sin embargo, no puede concluirse que la salvaguarda del derecho consolidado se traduce en el desamparo de quienes cumplieron los requisitos con posterioridad, pues se estaría dando un alcance ajeno a los elementos fácticos estudiados en la aludida sentencia de constitucionalidad.

78. En razón a que el referido supuesto no fue objeto de pronunciamiento, la Corte Constitucional tampoco sostuvo de manera expresa que los docentes vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 solo tenían hasta el 29 de diciembre de 1989 para alcanzar la edad y el tiempo de servicios propios de la pensión gracia; por el contrario, la corporación se limitó a reiterar el artículo 58 de la Constitución Política<sup>4</sup> en cuanto a la protección de los derechos adquiridos en aras de que quienes hubieran consolidado su situación jurídica para esa fecha, la mantuvieran en adelante.

ii) En consonancia con lo anterior, mediante la Sentencia C-954 de 2000<sup>5</sup>, se declaró la exequibilidad del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989, puesto que no vulneró el derecho a la igualdad de los docentes que ingresaron al servicio después del 31 de diciembre de 1980, sino que buscó «garantizar y reconocer el derecho a la pensión gracia de "Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980", en los términos en que la prestación fue concebida por las disposiciones legales que la consagran, desarrollan y modifican».

iii) En las Sentencias C-479 de 1998 y C-915 de 1999 se analizó la constitucionalidad de las Leyes 114 de 1913 y 37 de 1933 por considerar que, aunque fueron derogadas por la Ley 91 de 1989, continuaban produciendo efectos, esto es, seguían vigentes para los docentes que se vincularon con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y que «cumplieron o llegaren a cumplir los requisitos»<sup>6</sup> exigidos para obtener tal beneficio pensional.

79. La anterior conclusión también fue plasmada en la Sentencia C-085 de 2002, que estudió la constitucionalidad de la Ley 116 de 1928 partiendo del supuesto de que la Ley 91 de 1989 «distinguió dos situaciones en relación con los docentes, una, para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y, otra, para los vinculados a partir del 1° de enero de 1981, teniendo en consideración, para los primeros, la naturaleza del vínculo, según lo dispuesto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 192, 37 de 1937, entre otras».

<sup>4</sup> Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. [...].

<sup>5</sup> Posteriormente, la Sentencia C-395 de 2007 dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-954 de 2000, que declaró exequible el literal A, numeral 2°, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

<sup>6</sup> 5 Sentencia C-479 de 1998.

80. Por lo anterior, se estimó necesario analizar la exequibilidad de la Ley 116 de 1928, porque siguió aplicándose «respecto de los docentes nacionalizados, es decir, los vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, por las entidades territoriales».

81. Lo anteriormente expuesto demuestra que la alta corporación ha tenido presente que la pensión gracia permaneció proyectando sus efectos luego de la promulgación de la Ley 91 de 1989, motivo por el que resultaba viable analizar el contenido y alcance de las normas que la desarrollaron.

v) En igual sentido, la Sentencia C-084 de 1999 estableció que la pensión gracia «sólo subsiste para los docentes que se vincularon al servicio oficial antes del 31 de diciembre de 1980», es decir, que mantuvo sus efectos aún con posterioridad a la expedición de la Ley 91 de 1989, pues esta así lo dispuso expresamente en su artículo 15.

82. A partir de dicha premisa, se sostuvo que «[e]llo significa, a contrario sensu, que ella [alude a la pensión gracia] no rige para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, “nacionales y nacionalizados”, tendrán derecho “sólo a una pensión de jubilación [...]”».

v) La Sentencia C-506 de 2006, antes estudiada, aclara el entendimiento frente al límite temporal fijado por la Ley 91 de 1989, el cual consiste en garantizar el acceso a la pensión gracia de aquellos docentes que se vieron inmersos en el proceso de nacionalización de la educación, es decir, ingresaron con antelación al 31 de diciembre de 1980 y, por lo tanto, no podían ver truncada la posibilidad de completar los requisitos previstos para obtener dicho beneficio por tratarse de una conquista laboral respecto de la cual tenían aspiraciones legítimas.

vi) Mediante la Sentencia SU-014 de 2020, la Corte Constitucional explicó que el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 «solo tiene una lectura posible, esto es, la interpretación literal, gramatical y finalista, conforme a la cual, los profesores de primaria, los empleados y docentes de las Escuelas Normales, los inspectores de instrucción pública y los docentes oficiales de secundaria aún podrían acceder a la prestación siempre que se hubiesen vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980 y cumplieran los demás requisitos de ley». A partir de dicho entendimiento, se reconoció la pensión gracia a una docente que se vinculó antes de la referida fecha y consolidó su estatus con posterioridad a la promulgación de la Ley 91 de 1989.

83. Los razonamientos anteriormente expuestos en cuanto a la lectura que debe darse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 son congruentes con los principios de favorabilidad en materia laboral y pro homine, los cuales derivan de la filosofía humanista que inspira el ordenamiento constitucional colombiano y obligan a que «siempre, sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera aquella que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental».<sup>7</sup>

84. Además, dichas conclusiones son expresión del deber que tienen las autoridades judiciales de resolver bajo una hermenéutica que no suprima, limite o excluya el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el bloque de constitucionalidad o en las normas internas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-223 de 2021.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 29 de julio de 2013, radicado: 25000-23-36-000-2012-00628-01 (46740).

85. Este hilo argumentativo cobra especial relevancia en la materia analizada, toda vez que el litigio recae sobre un asunto pensional, cuyo carácter es irrenunciable, afecta al ramo docente y repercute en la congrua subsistencia de los maestros que durante más de 20 años se han desempeñado con idoneidad, honradez, consagración y buena conducta en una profesión de altísima responsabilidad e importancia para la población, pues no solo se limita a la transmisión del conocimiento o la instrucción al estudiante en determinadas áreas, sino que encierra la formación moral, ética, intelectual y física de la persona en aras de cimentar los valores que le permitirán desenvolverse de la mejor manera posible en los diferentes ámbitos de su vida y proponerse alcanzar el ideal de nación que proclama nuestra Constitución Política.

## 2.5. Regla de unificación

86. Con fundamento en los análisis precedentes, la Sección Segunda del Consejo de Estado fija la siguiente regla de unificación en cuanto al entendimiento que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para efectos de reconocer la pensión gracia de jubilación:

Los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento.

## 2.6. Efectos de la presente decisión Judicial

87. Conforme al criterio que ha mantenido la Sección Segunda del Consejo de Estado en torno a los efectos de las providencias de unificación, las reglas jurisprudenciales fijadas en esta sentencia son vinculantes en los siguientes casos: (i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en sede administrativa; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y, por ende, resultan inmodificables.

Visto ello, se tiene que los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento; por lo que se hace necesaria analizar el caso en concreto.

Respecto del señor Jairo Ramón Suárez tenemos:

- Que nació el 15 de abril de 1950, de conformidad con el Registro Civil de Nacimiento<sup>9</sup>.
- Que prestó sus servicios a la Secretaría de Educación del Departamento de Norte de Santander, en los siguientes períodos<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> PDF 02Demanda.pdf fl. 4

<sup>10</sup> PDF 01ExpedienteAdministrativo.pdf fl. 11

- Desde el 18 de Abril de 1975 al 29 de Marzo de 1983 nombrado por Resolución No. 266 del 31 de Marzo de 1975 en el cargo de Directivo Docente de conformidad con el certificado consecutivo No. 5858 del 18 de Septiembre de 2018.
- Desde el 05 de Julio de 1989 al 15 de Abril de 2015 nombrado por Decreto No. 00604 del 13 de Junio de 1989 con tipo de vinculación nacionalizado en el cargo de Docente según certificación consecutivo No. 5859 del 18 de Septiembre de 2018.

**HACE CONSTAR:**

Que, revisada la hoja de vida de JAIRO RAMON SUAREZ  
Identificado (a) con Cédula de Ciudadanía No. 13.348.497 de PAMPLONA N.S.  
Se constató que presta sus servicios como: DOCENTE ASI:  
A partir de: 18 de abril de 1975 fecha de su posesión como prestó sus servicios al Departamento Norte de Santander como DIRECTOR DE LA ESCUELA RURAL "LAS PENAS" del Municipio de Pamplona N.S, nombrado por Resolución 266 de marzo 31 de 1975 comunicado su nombramiento a esta Alcaldía en Mayoral de fecha Abril 02 de 1975 por MEROYTA GOMEZ PINZON Jefe de Educación Elemental de Cúcuta, en continuidad hasta el 29 de marzo de 1983 fecha en que le aceptan la RENUNCIA, por Decreto No.840 del 22 de abril de 1983. ARTICULO PRIMERO: A partir del 29 de marzo de 1983, aceptará la renuncia presentada por JAIRO RAMON SUAREZ, Seccional primaria de la Escuela Urbana Varones Número 12 San Juan Bosco del Municipio de Cúcuta. VINCULACION DE CARACTER NACIONALIZADO. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.  
DEL: 05 de julio de 1989 fecha de su nueva posesión como Profesor en Primaria de la Escuela Urbana de Patios Centro, del Municipio de Los Patios N.S, nombrado mediante el decreto No.00604 de fecha junio 13 de 1989, emanado de la Secretaría de Educación del Departamento, en continuidad y hasta la fecha. XXXXXXXXXXXXXXXX  
Que el tiempo de servicio comprende desde el 18 de abril de 1975 en continuidad hasta el 29 de marzo de 1983 y del 05 de julio de 1989 hasta la fecha. XXXXXXXXXXXXXXXX

Que en la actualidad se encuentra laborando como: DOCENTE EN SECUNDARIA  
En el centro docente: COLEGIO OCHO DE NOVIEMBRE DEL MUNICIPIO DE LOS PATIOS, por resolución de la Alcaldía No. 0149 del 7 de feb de 1994, EN CONTINUIDAD HASTA LA FECHA.  
Municipio de: LOS PATIOS  
Se expide la presente para efectos de: PENSION DE GRACIA  
Tipo de vinculación: NACIONALIZADO  
San José de Cúcuta, 22 DE AGOSTO DEL 2001  
Comp. de. Ing. 009857 se avila

- Que mediante la Resolución No. 09596 del 09 de mayo de 2002, la liquidada CAJANAL se le reconoció una Pensión Gracia, de conformidad con la Ley 114 de 1913, efectuando la liquidación con el 75% del salario devengado en el año anterior al cumplimiento del estatus de pensionado, periodo comprendido entre el 23 de Julio de 2000 al 22 de Julio de 2001, en cuantía de \$493.449, efectiva a partir del 23 de Julio de 2001, con la inclusión de la asignación básica<sup>11</sup>.

09596

RESOLUCIÓN No. 09596  
 Radicado No. 26729/2001

Página: 3 de 3  
 Fecha: 04/05/2002

Por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de JUSTIFICACION DE JAIRO RAMÓN SUÁREZ

Que el(la) peticionario(a) con la solicitud no allegó certificados de factos administrativos correspondientes al año 2001 y en razón a que sobre la petición obra acción de tutela cuyos términos para resolver son de carácter presuntivo e irrecurrible, esta Entidad en su sistema de oficina con el propósito de que se allegue dicha documentación y se proceda a resolver de plano con la documentación obrante al expediente efectuando la liquidación por los salarios mínimos legales vigentes correspondientes al año 2001, así:

Que de conformidad con las leyes 23 y 62 de 1985 aplicando el 75 % sobre el salario procedo de 12 meses, se determina la cuantía de la pensión, así:

FACTORES	VALOR
ASIGNACIÓN BÁSICA - 2000	\$ 3,929,450.57
ASIGNACIÓN BÁSICA - 2001	\$ 1,925,783.33
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 7,895,234.00</b>

Pensión:  $(\$657,532.00 \times 75\%) = \$493,449.00$

SON: CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON OCHO CIENTOS.

Efectiva a partir del 20 de Julio de 2001.

Con disposiciones aplicables: Ley 37/33 art 3 Inciso 2, Leyes 33 y 62 de 1985, Decreto 01/84.

Que en escrito de lo onusto

**P E S U E I Y E**

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago a favor del(la) señor(a) JAIRO RAMÓN SUÁREZ ya identificado(a), de una pensión mensual vitalicia de justificación en cuantía de \$493,449.00 CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON OCHO CIENTOS efectiva a partir del 20 de Julio de 2001.

ARTÍCULO SEGUNDO: El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional pagará el interés de la suma que se recibe en el artículo anterior con los reajustes correspondientes a través las deducciones ordenadas por la Entidad con observancia del turno respectivo.

ARTÍCULO TERCERO: Esta pensión estará a cargo de:

ENTIDAD	DÍAS	VALOR CUOTA
FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL	7250	\$ 493,449.00
	1	\$ 493,449.00

En el *sub examine* se encuentra probado que el demandado prestó sus servicios al Departamento Norte de Santander como Director de la Escuela Rural "Las Peñas" del municipio de Pamplona, del 18 de Abril de 1975 al 29 de Marzo de 1983, nombrado por Resolución No. 266 del 31 de Marzo de 1975; ante lo cual debe indicar la Sala que el Decreto 2277 de 1979, "Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.", señala en el artículo 32 quienes tienen el carácter de docente, incluyendo a los directores de escuela, que es el caso del demandado Jairo Ramón Suárez:

**ARTÍCULO 32.- Carácter docente.** Tiene carácter docente y en consecuencia deben ser provistos con educadores escalafonados, los cargos directivos que se señalan a continuación, o los que tengan funciones equivalentes:

- a. Director de escuela o concentración escolar;
- b. Coordinador o prefecto de establecimiento;
- c. Rector de plantel de enseñanza básica secundaria o media;
- d. Jefe o Director de núcleo educativo o de agrupación de establecimientos;
- e. Supervisor o inspector de educación.

Para la Sala es importante precisar que el artículo 231 del CPACA, al momento de decidir sobre el decreto de una medida cautelar, faculta al Juez, para que

iniciando el proceso pueda realizar un análisis a las normas invocadas como transgredidas y que también pueda estudiar las pruebas allegadas a la solicitud; siendo claro, que al momento del estudio de la procedencia o no de la medida cautelar, al tenor del inciso 2º del artículo 229, el juez debe ser prudente, a fin de que no se tome partido en el juzgamiento del acto, y se viole el debido proceso y derecho de defensa de la parte demandada, quien tiene el derecho a que se valoren sus argumentos y los medios de pruebas en la sentencia.

Efectuado el análisis de confrontación del acto demandado con la disposición citada por la parte demandante, se considera que en principio no se encuentra probada la violación de la norma jurídica de naturaleza legal alegada como vulnerada, ello conforme a la sentencia de unificación citada en precedencia, pues, se reitera, los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980, lo que de acuerdo a lo allegado al expediente cumple el señor Jairo Ramón Suárez, por consiguiente, no existe mérito en esta etapa procesal para declarar la suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados, siendo necesario que el proceso avance en sus etapas, se fortalezca en materia probatoria y se esclarezca con los alegatos finales.

Se precisa que conforme a la normatividad que regula en tema de las medidas cautelares en el CPACA, descritas en líneas atrás, estas están llamadas a proceder cuando la violación invocada "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", de lo que se colige la exigencia de que junto con la solicitud se aporten las pruebas que puedan estudiarse para que del análisis entre el acto demandado y las normas que se consideran vulneradas pueda el juez determinar si existe la violación normativa alegada, sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso, situación que se echa de menos en esta etapa del proceso.

En consecuencia, para la Sala le asiste razón al *A quo*, al considerar que en el *sub lite* no se cumple con los requisitos previstos en el inciso primero del artículo 231 del C.P.A.C.A., en tanto no se logró demostrar la ilegalidad que consideró contenida en los actos cuya suspensión pretende, por lo que se procederá a confirmar la decisión adoptada en primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha trece (13) de junio de 2022 proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta que negó la suspensión provisional de los efectos de Resoluciones No. 09596 del 9 de mayo de 2002, No. RDP 041043 del 16 de octubre de 2018 y No. RDP

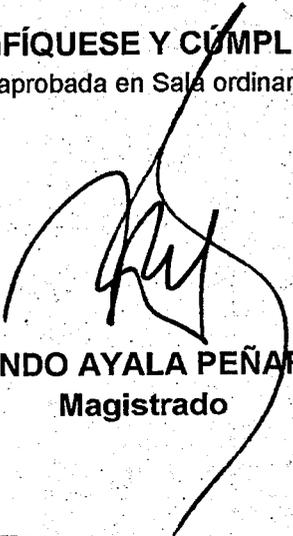
Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
Radicado: 54-001-33-33-005-2021-00226-01  
Auto de segunda instancia

043640 del 8 de noviembre de 2018, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

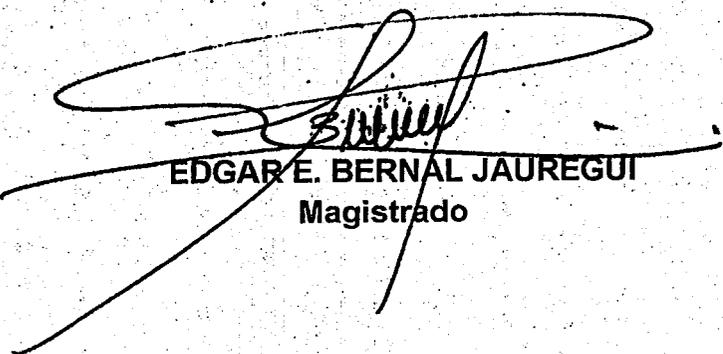
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Once Administrativo de Cúcuta, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

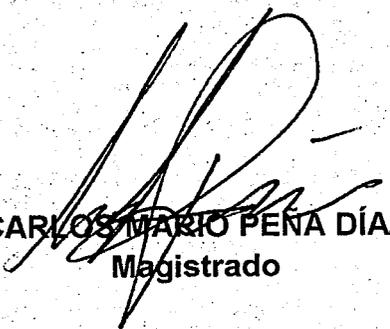
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala ordinaria de Decisión No. 1 de la fecha)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, dos (02) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado No:** 54-001-33-33-008-2020-00194-01  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones  
**Demandado:** José Álvaro Durán Contreras  
**Medio de Control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante Colpensiones, contra el auto proferido el 15 de junio de dos mil veintidós<sup>1</sup>, por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual negó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones GNR 056653 del 9 de abril de 2013, y SUB 229982 del 18 de octubre de 2017, emitidos por la entidad demandante, donde reconoce a favor del señor José Álvaro Durán una Pensión Vitalicia y cancela el pago de unos incrementos pensionales en cumplimiento de un fallo judicial.

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. La demanda:**

Mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Colpensiones solicita se declare nula las resoluciones antes indicadas al considerar que se incurrió en una indebida liquidación del ingreso base de liquidación, y por ende, en una mesada pensional superior a la que le corresponde al demandado.

Solicita la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de las referidas resoluciones al considerar que se expidieron sin competencia, con violación directa de las normas jurídicas invocadas como violadas, y a su vez el desfinanciamiento de la pensión reconocida y pagada al demandado, causando grave detrimento al sistema de prima media en Colombia.

**1.2. El auto recurrido:**

<sup>1</sup> PDF 03AutoResuelveMedidaCautelar.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-008-2020-00194-01  
 Auto de segunda instancia

Mediante auto proferido el 15 de junio de 2022, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, decidió negar la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones demandadas, con fundamento en lo siguiente:

“... Conforme a lo expuesto, el estudio de la solicitud de medida cautelar de suspensión de los actos administrativos demandados no procede, dado que no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se indicaron las normas superiores que se consideran trasgredidas, omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la medida cautelar que nos ocupa.

La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.  
 (...)

Por lo expuesto, conforme al análisis efectuado por el Despacho, no es procedente acceder a la solicitud del decreto de medida cautelar solicitada por la parte demandante por cuanto es necesario ahondar en el fondo del asunto para establecer la procedencia de las pretensiones de la demanda...”

### 1.3. El recurso de apelación<sup>2</sup>

La apoderada de Colpensiones interpuso recurso de apelación contra la decisión antes referenciada, señalando que el auto recurrido conllevó a la concesión del pago de una mesada pensional con base en un IBL superior al que legalmente le corresponde al demandado; refiere que en el presente asunto se cumple con los requisitos legales para decretar la medida cautelar, pues en el proceso administrativo se evidenció que el reconocimiento de la pensión fue realizado de manera irregular, en razón a que se tuvo en cuenta un Ingreso Base de Cotización errado e inconsistente que altera la mesada pensional, arrojando un resultado superior a la mesada que se devenga en calidad de pensionado del sistema general de seguridad social, por lo cual la medida cautelar solicitada es necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, además de tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Por lo anterior, solicita se reponga del auto del 15 de junio de 2022, a través del cual se negó la suspensión provisional de las Resoluciones GNR 056653 del 9 de abril de 2013 y SUB 229982 del 18 de octubre de 2017, para que en su lugar se decrete la medida cautelar requerida.

## 2. CONSIDERACIONES:

### 2.1. Competencia:

<sup>2</sup> PDF 04RecursoDeApelaciónContraAuto.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-008-2020-00194-01  
 Auto de segunda instancia

La Sala es competente para conocer el asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en el artículos 125 literal h y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## 2.2. El problema jurídico:

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si se ajusta a la legalidad el auto proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual se negó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones GNR.056653 del 9 de abril de 2013, y SUB.229982 del 18 de octubre de 2017, emitidos por la entidad demandante, donde reconoce a favor del señor José Álvaro Durán una Pensión Vitalicia de Vejez y cancela el pago de unos incrementos pensionales en cumplimiento de un fallo judicial?

Para resolver el problema jurídico en el caso concreto, es necesario estudiar en primer lugar, la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos y sus requisitos de procedencia; y en segundo lugar sí se dan los presupuestos para decretarla.

## 2.3. De la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y sus requisitos:

**Rama Judicial**  
**Consejo Superior de la Judicatura**  
**República de Colombia**

El artículo 238 de la Constitución Política faculta a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley; así el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reglamenta lo referente al trámite de las medidas cautelares permitiendo su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de salvaguardar el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

En lo que respecta a los requisitos de procedencia de la citada medida cautelar, la norma en cita dispone, en los artículos 230 y el inciso 1º del 231, los siguientes:

**“...Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo...”  
 (Negrillas del Sala)

**“...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 v. 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...” (Negrillas y subrayado del Sala)

Así las cosas, la Sala analizará el presente asunto a través de la verificación de: i) los requisitos formales de procedibilidad; y ii) los materiales de procedibilidad para la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo.

En providencia el Consejo de Estado sobre la procedencia de las medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, ha indicado<sup>3</sup>:

“El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.”

### 2.3.1. Requisitos formales de procedibilidad.

Atendiendo al tipo de medida cautelar solicitada, esta Sala analizará los requisitos formales establecidos por el Honorable Consejo de Estado –Sección Segunda –Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en providencia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) en el proceso de radicado 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), en el siguiente orden.

CUADRO N° 2	
REQUISITOS FORMALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. – LEY 1437 DE 2011-	
1	TIPO DE PROCESO Declarativo
2	IMPULSO Solicitud de parte (sustentada en la demanda o en escrito separado)
3	OPORTUNIDAD De urgencia, con la demanda ó en cualquier etapa del proceso.

Al respecto se tiene que en el presente caso la solicitud de medida cautelar: 1) se realizó en un proceso declarativo de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, 2) fue presentada por la parte demandante y está sustentada en la medida en que expresa los motivos por los cuales

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN CUARTA. Auto del 15 de diciembre de 2016. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Radicado No. 11001-03-27-000-2016-00034-00(22518)

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-008-2020-00194-01  
 Auto de segunda instancia

considera se debe suspenderse los actos administrativos acusados, así mismo, 3) fue presentada dentro de una etapa permitida del proceso declarativo, junto con la demanda. En virtud de lo anterior es evidente que la solicitud de medida cautelar cumple con los requisitos formales de procedibilidad, razón por la cual se abordara el estudio de los requisitos materiales.

### 2.3.2. Requisitos materiales de procedibilidad:

CUADRO N° 3	
REQUISITOS MATERIALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-. - LEY 1437 DE 2011-	
1	ESPECIALES
	<p>a) Que exista una vulneración de las normas superiores invocadas --por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud- (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011).</p> <p>b) Que se pruebe al menos sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).</p>
2.	COMUNES
	<p>c) Que la medida cautelar solicitada sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).</p> <p>d) Que la medida cautelar solicitada tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).</p>

### 2.4 Del caso concreto

Como quedó expuesto en los antecedentes de este proveído, la Sala deberá establecer, si de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, procedía la declaratoria de suspensión de las Resoluciones GNR 056653 del 9 de abril de 2013, y SUB 229982 del 18 de octubre de 2017, emitidos por la entidad demandante, donde reconoce a favor del señor José Álvaro Durán una Pensión Vitalicia de Vejez y cancela el pago de unos incrementos pensionales en cumplimiento de un fallo judicial.

La medida cautelar solicitada se reduce en sus motivos a que al expedir los actos demandados se incurrió en una indebida liquidación del ingreso base de liquidación y, por ende se generó una mesada pensional superior a la que le corresponde al demandado; por lo que considera la entidad demandante que se violan las normas contenidas en los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley 100 de 1993, y el Acto Legislativo 01 del 22 de julio de 2005, sin especificar en que consiste la aludida trasgresión normativa; afirmando que la pensión reconocida al señor José Álvaro Durán se realizó con fundamento en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, sin embargo, considera que hubo un incorrecta liquidación en el índice base de liquidación, sin señalar claramente que índices se tuvieron en cuenta y cuales no debieron tenerse en cuenta para tal proceder.

Revisado el expediente no figuran los actos administrativos objeto de demanda, pese a que Colpensiones indica en el acápite de las pruebas que se allega el expediente Administrativo, lo que hace imposible realizar el estudio

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
Radicado: 54-001-33-33-008-2020-00194-01  
Auto de segunda instancia

de las Resoluciones GNR 056653 del 9 de abril de 2013 que reconoció al señor José Álvaro Durán una pensión vitalicia de vejez, y N° SUB 229982 del 18 de octubre de 2017 por la cual se le cancela al prenombrado unos incrementos pensionales en cumplimiento de un fallo judicial.

Visto lo anterior, considera la Sala que, tal como lo precisara el *A quo*, la parte demandante omite allegar elementos de juicio para poder analizar y confrontar la violación de las normas que concierne la pensión de vejez como del error aritmético alegado; toda vez que no existen pruebas suficientes para determinar que hay lugar a la suspensión de los actos acusados, pues la sola afirmación de la entidad no se torna válida para deprecar la suspensión requerida.

Al respecto debe recordarse que el Consejo de Estado<sup>4</sup> ha desarrollado el artículo 231 del CPACA, haciendo énfasis en la carga procesal que le asiste a quien pretende la medida cautelar de argumentar claramente su postura, permitiendo al juez observar la incidencia directa de aquellas en el acto administrativo que se considera infractor de normas superiores.

Este criterio ha sido reiterado por el Consejo de Estado<sup>5</sup>, para lo cual se cita pronunciamiento, en virtud del cual se negó una medida cautelar por carencia de sustentación de la petición, precisando:

"Para resolver se considera que no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se sustentó en la forma en que lo ordena la citada disposición, omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la presunta violación del ordenamiento jurídico que propone el demandante.

La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.

**Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Resulta altamente útil traer a colación el análisis que hizo el Despacho en auto del 21 de octubre de 2013 expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:**

"En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto de fecha 21 de agosto de 2018. Radicación número: 11001-03-25-000-2017-00860-00(4661-17).

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Auto de fecha 14 de febrero de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00296-00

Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
 Radicado: 54-001-33-33-008-2020-00194-01  
 Auto de segunda instancia

recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.

(...)

Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto..."

De otra parte, conforme a la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares están llamadas a proceder cuando la violación invocada "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", de lo que se colige la exigencia de que junto con la petición se aporten las pruebas que puedan estudiarse para que del análisis entre los actos demandados y las normas que se consideran vulneradas pueda el juez determinar si existe la violación normativa alegada, sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso, situación que se echa de menos en esta etapa del proceso, toda vez que resulta necesario realizarse un análisis de los factores salariales tenidos en cuenta para determinar el índice base de liquidación de la pensión reconocida, pese a ello, no se observan los actos administrativos objeto de demanda.

Para la Sala es importante precisar que el artículo 231 del CPACA, al momento de decidir sobre el decreto de una medida cautelar, faculta al Juez, para que iniciando el proceso pueda realizar un análisis a las normas invocadas como transgredidas y que también pueda estudiar las pruebas allegadas a la solicitud; siendo claro, que al momento del estudio de la procedencia o no de la medida cautelar, al tenor del inciso 2º del artículo 229, el juez debe ser prudente, a fin de que no se tome partido en el juzgamiento del acto, y se viole el debido proceso y derecho de defensa de la parte demandada, quien tiene el derecho a que se valoren sus argumentos y los medios de pruebas en la sentencia.

Es así, que considera la Sala que en esta etapa procesal no existe mérito para declarar la suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados, siendo necesario que el proceso avance en sus etapas, se fortalezca en materia probatoria y se esclarezca con los alegatos finales.

En consecuencia, le asiste razón al *A quo* al considerar que es necesario surtir el debate probatorio y las demás etapas del proceso, para de esta manera determinar a ciencia cierta la legalidad de los actos administrativos acusados, por lo que se procederá a confirmar la decisión adoptada en primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

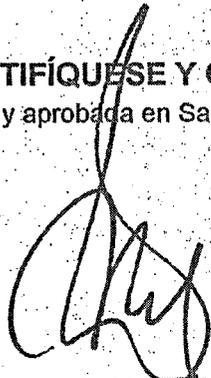
**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha 15 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta que negó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones GNR 056653 del 9 de abril de 2013, y SUB 229982 del 18 de octubre de 2017, emitidos por la entidad demandante, donde reconoce a favor del señor José Álvaro Durán una Pensión Vitalicia de Vejez y cancela el pago de unos incrementos pensionales en cumplimiento de un fallo judicial, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

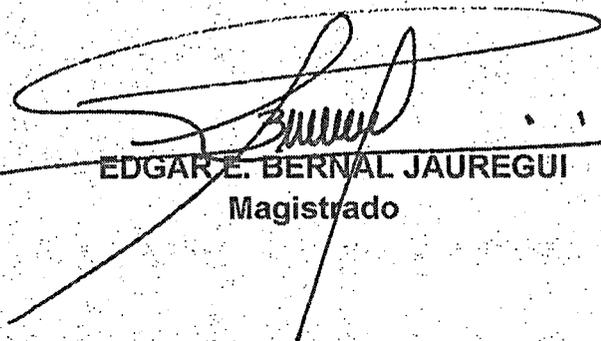
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Once Administrativo de Cúcuta, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala ordinaria de Decisión No. 1 de la fecha)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado