

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 11001-33-35-020-2017-00346-00
ACCIONANTE: SONIA ESPERANZA BERNAL RODRÍGUEZ Y OTROS
ACCIONADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA-GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES
ASUNTO: Auto repone parcialmente

Facatativá, primero (1º) de julio de dos mil veinte (2020)

1. ASUNTO A RESOLVER

Procede el Despacho a resolver sobre el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto de 14 de junio de 2018, que decidió inadmitir la demanda para que se proceda con su subsanación (fls. 152-154).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Actuaciones previas

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el art. 138 de la Ley 1437 de 2011¹ (L.1437/2011), mediante apoderado judicial, Sonia Esperanza Bernal Rodríguez, Janett Teresa Delgado Marrugo, Olga Rocío Herreño Valdés, Carmen Alicia Hurtado Díaz, Francisco Javier Lozzi Moreno, Sara Fabiola Malagón Tauta, Blanca Libia Martínez Grimaldo, Marisol Monroy Ávila, Ángela Rosa Payares Ospino y María Victoria Rocha de Cristancho, interpusieron demanda en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales, con el fin de que se declare nulo el acto administrativo n.º OFI17-74378 MDNSGDAGPSAP del 4 de septiembre de 2017, que les negó la solicitud de reconocimiento y pago de la mesada 14 en su condición de pensionados de la Fuerza Pública, y lo establecido en el acta de 22 de abril de 2014, mediante la cual se reanuda el pago de dicha prestación a quienes se las venía pagando.

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Radicada en el circuito judicial de Bogotá (fl. 142) la demanda fue remitida por competencia al circuito judicial de Facatativá (fl. 150) repartida a este Juzgado para su conocimiento; así, mediante auto de 14 de junio de 2018 se dispuso su inadmisión (fls. 152-154).

El auto de 14 de junio de 2018, precitado, tuvo como fundamento el hecho de que la demanda comportaba una *acumulación subjetiva de pretensiones* y al considerar que aquella no atendía lo establecido en el art. 88 de la Ley 1564 de 2012², se decidió, por el entonces titular del Despacho, su inadmisión para que la parte demandante (i) adecuara las pretensiones de la demanda atendiendo para ello la regulación establecida en los arts. 162 y 163 de la L.1437/2011 y 88 de la L.1564/2012, (ii) presentara las demandas por separado, para que fueran sometidas a reparto y, finalmente, (iii) aportara la corrección requerida en texto consolidado, para su posterior notificación.

2.2. Fundamentos del recurso de reposición

En escrito radicado en tiempo (fls. 158-161), el apoderado de las y los demandantes, inconforme, presentó recurso de reposición contra el auto de 14 de junio de 2018; los fundamentos que expuso y que el Despacho considera relevantes para decidir se sintetizan así:

- El auto impone la carga de desglosar la demanda para que la misma se interponga en demandas individuales, lo cual implica que no sea viable subsanar la demanda sino que la misma sea objeto de “*destrucción total*”.
- Plantea superar el argumento del Despacho, relativa a la inexistencia de identidad en la causa y el objeto, por haberse reconocido la prestación en actos administrativos distintos, derivada, aquella, de relaciones de vinculación diferentes y del hecho que la labor desempeñada por los demandantes es, también, disímil, a lo cual se agrega que cada demanda se servirá de elementos probatorios diferentes, proponiendo que, aquello supone, a su vez, que el reconocimiento pensional debía ser resuelto en un mismo acto administrativo, lo que en particular califica de alejado de la realidad.
- Señala que, si lo que se pretende es el reconocimiento, para todos los demandantes, de la denominada mesada 14, el problema jurídico que deberá resolverse es el de si tiene derecho a dicha mesada, por lo que en nada influye el hecho de que los actos administrativos que reconocieron las pensiones, en cada caso, sea distinto, puesto que no se trata de una reliquidación pensional sino del derecho a percibir la mesada 14.
- Advierte, además, que todos los accionantes son pensionados del Ministerio de Defensa dentro el régimen especial del Decreto 1214 de 1990, les fue negado su pago a la mesada 14 a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, reclaman estar en las mismas

² Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

condiciones de los pensionados a quienes si se les paga la mesada 14, acuden como prueba el acta 22 de abril de 2014, los conceptos de la función pública y del ministerio de trabajo. Así, asegura, el juez que competente para todos es el mismo, las pretensiones no se excluyen entre si y todas deben tramitarse por el mismo proceso.

- Aunado a lo anterior, señala que se hizo un solo derecho de petición para todos los demandantes y la entidad contestó en un mismo acto administrativo, lo que implica que para la entidad no se necesitaron situaciones jurídicas, fácticas o probatorias individuales para negar el derecho, este es el acto administrativo recopila las razones de hecho y de derecho para decidir de fondo, negando una prestación periódica que no requiere que se demanden oficios anteriores debido al nuevo pronunciamiento de la administración.
- Por esas razones insiste en la concurrencia de los requisitos del lit. d) del art. 88 del CGP, por lo que solicita que se revoque el auto proferido y en consecuencia se admita la demanda.

2.3. Tesis del Despacho

El Despacho sostendrá que en el presente asunto procede la reposición parcial del auto de 14 de junio de 2018, que inadmitió la demanda, por lo que se modificará la decisión, por las razones que a continuación se exponen.

2.4. Esquema metodológico para respaldar la tesis

En efecto, para sustentar la tesis planteada, el Juzgado desarrollará, en su orden, las siguientes premisas: **(i)** estudiará el trámite del recurso de reposición, para luego, **(ii)** analizar lo concerniente a la acumulación de pretensiones, examinar después **(iii)** los requisitos para la acumulación subjetiva y, así, **(iv)** analizar su aplicación en el caso concreto.

a. Trámite del recurso de reposición.

En lo que tiene que ver con la jurisdicción contenciosa administrativa, el legislador se ocupó de regular los recursos contra las providencias judiciales en el capítulo XII del título V de la L.1437/2011, específicamente, en lo que atañe al recurso de reposición, el art. 242 dispone:

“REPOSICIÓN. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.

En cuanto a su **oportunidad y trámite** se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil (Actualmente, la L. 1564/2012)” (Negrilla extratexto)

La L. 1564/2012, a su turno, señala:

ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.

(...)

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. **Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación de auto.**” (Negrilla extratexto)

Con lo expuesto es fácil concluir que el auto por medio del cual se inadmite una demanda es susceptible de reposición, puesto que tal decisión no es de aquellas que se encuentran enlistadas en el art. 243 de la L.1437/2011.

b. Acumulación pretensiones

Tal como lo pone de presente el recurrente, la jurisprudencia³, con respaldo en la doctrina⁴, se han encargado de delimitar el tema de la acumulación de pretensiones, al respecto, resulta oportuno mencionar que esa figura se manifiesta en dos modalidades, la objetiva, que responde a la posibilidad de formular y proponer varias pretensiones en una misma demanda y una subjetiva, relacionada con las partes, es decir, con la posibilidad de que la parte demandante o la demandada se componga de varios sujetos.

La L.1437/2011 desarrolló una normatividad que regula la denominada acumulación objetiva de pretensiones (art. 165 L.1437/2011), pero no se ocupó de la acumulación subjetiva, razón por la cual, tal como se dejó dicho en el auto objeto del recurso (fls. 152-154), es de aplicación, por remisión, lo dispuesto en el Código General del Proceso-CGP⁵.

Ahora bien, una y otra, como ya se dijo, se encuentran regladas, así que no basta con el deseo del demandante, sino que para que se admita su aplicación, debe atenderse a los requisitos que el legislador impuso; en efecto, la acumulación objetiva, para el contencioso administrativo, está regulada en el art. 165 de la L.1437/2011, la subjetiva, como se indicó en líneas arriba, por remisión, debe atender la regulación del art. 88 del CGP.

c. La acumulación subjetiva – requisitos.

A juicio del suscrito, para el adecuado abordaje del asunto puesto a consideración, resulta de imperiosa necesidad examinar las condiciones de procedencia de la acumulación subjetiva, se centra el análisis en ello pues es esa la que el recurrente plantea en su demanda.

Arriba se indicó que la regla que gobierna la acumulación subjetiva de pretensiones está en el art. 88 del CGP, es esta norma la que establece que:

³ Cfr. Consejo de Estado. S2, providencia de 9 de octubre de 2017. Exp. 11001-03-15-000-2017-02277-00(AC). CP. W. Hernández. S4, providencia de 7 de marzo de 2018. Exp. 11001-03-15-000-2017-02277-01(AC). CP. J. Piza. S3, providencia de 1º de abril 2019. Exp. 25000-23-36-000-2017-02052-02(62396). CP. M. Velásquez.

⁴ Cfr. Arias García, Fernando. Derecho Procesal Administrativo. 3ª Edición. Ed. Grupo Editorial Ibáñez. 2018. Pgs. 342 y ss. y López Blanco, Hernán Fabio. Código General del Proceso. Ed. Dupré Editores. 2019. Pgs. 512 y ss.

⁵ *Ibidem*.

(...) También podrán formularse en una demanda pretensiones de uno o varios demandantes o contra uno o varios demandados, aunque sea diferente el interés de unos y otros, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando provengan de la misma causa.
- b) Cuando versen sobre el mismo objeto.
- c) Cuando se hallen entre sí en relación de dependencia.
- d) Cuando deban servirse de unas mismas pruebas.

En las demandas ejecutivas podrán acumularse las pretensiones de varias personas que persigan, total o parcialmente, los mismos bienes del demandado.

Como puede verse, la norma condiciona la admisibilidad de la figura a que se acrediten uno, cualquiera, de esos escenarios.

Para darle contexto y ampliar la comprensión de la norma en cita, es necesario entonces dar claridad a los conceptos esenciales que ella contiene, los que, para el Juzgado, son: **(i)** la causa, **(ii)** el objeto, **(iii)** la relación de dependencia entre pretensiones y **(iv)** el soporte en pruebas comunes.

Entonces, **(i)** la causa, según el profesor Fernando Arias García⁶, apoyándose en jurisprudencia del Consejo de Estado⁷, debe leerse desde dos ámbitos, el fáctico, según el cual, se encuentra integrada por los hechos constitutivos de la relación sustancial que se debate en el proceso, desde ya, debe precisarse que, en el contencioso, no debe confundirse la identidad de causa con la identidad del acto administrativo acusado; y el jurídico, que corresponde a la fuente normativa de la reclamación, el que tampoco puede confundirse con la vulneración de unas mismas normas, puesto que, aun siendo comunes, puede suceder que emanen problemas jurídicos distintos para cada individuo demandante.

En lo atinente al **(ii)** objeto, el que se encuentra delimitado por las pretensiones puestas a consideración del Juez y en torno a las que las partes procuran la tutela judicial, que para el medio de control propuesto son (i) la nulidad y (ii) el restablecimiento del derecho, aspectos ligados al interés de la parte; es muy ilustrativo lo que el profesor Arias García⁸ plantea, pues, a su modo de ver “(...) si bien algunos órganos de lo contencioso administrativo han manifestado que el objeto de la pretensión alude a la declaración judicial in genere (orden de pago, la nulidad del acto administrativo, el reintegro) la providencia del Consejo de Estado de 7 de marzo de 2013 antes descrita establece “objeto” no como declaración in genere, sino como aspectos individuales y particularizados en cada demandante: fecha de vinculación con la entidad, término de duración de la vinculación, grado de escalafón de cada actor, y por consiguiente los montos prestacionales. Cuando el art. 88 del CGP establece que podrán formularse en una demanda pretensiones de uno o varios demandantes, aunque sea diferente el interés, se trata de la solicitud de pretensiones distintas, no de valores económicos distintos, pues

⁶ Arias García, Fernando. Derecho Procesal Administrativo. 3ª Edición. Ed. Grupo Editorial Ibáñez. 2018. Pgs. 349 y ss.

⁷ Consejo de Estado, S2, providencia de 18 de octubre de 2007. Exp. 13001-23-31-000-2004-00979-01

⁸ Op. Cit. Pg. 350

la identificación de estos valores económicos diversos hacen parte del “objeto” y no del “interés”.

Ahora bien, la **(iii)** relación de dependencia entre las pretensiones, comporta que las formuladas corran igual suerte en la definición del litigio, en consecuencia, *“si por el contrario, el derecho reclamado puede reconocerse a unos demandantes y negarse a otros, no se cumpliría el requisito”*⁹.

Por último, **(iv)** se exige que se valgan de las mismas pruebas, esto es, que el material probatorio que se incorpore y se practique sirva para demostrar los supuestos fácticos propuestos por los varios demandantes.

d. Análisis del recurso en el caso concreto.

De conformidad con el procedimiento señalado en el acápite precedente, en el caso *sub judice* se encuentra que la demanda fue inadmitida, mediante auto de 14 de junio de 2018, la providencia fue notificada por estado n.º 19 de 15 de junio de 2018 (fl. 154 vto.), por lo que el término de los tres (3) días para interponer el recurso de reposición concluyó el 20 de junio de 2018; ya que se interpuso el recurso el 19 de junio siguiente (fls. 157-161), el mismo resulta oportuno.

Ahora bien, la parte recurrente considera que se cumplen a cabalidad con los requisitos establecidos en el artículo 88 de la L. 1564/2012, toda vez que hay una misma causa relativa a que se realice el pago de una mesada pensional adicional, por lo que no hay lugar a tener en cuenta circunstancias especiales de cada caso; además, afirma que hay un mismo objeto ya que lo que se debe establecer es si los demandantes tienen derecho al reconocimiento y pago de la mesada 14 a la luz del Acto Legislativo 001 de 2005 y la interpretación que hace el Ministerio de Defensa, conforme al acta del 22 de abril de 2014, también afirma, de manera concisa, que no se excluyen las pretensiones entre si y que todos se valen de las mismas pruebas puesto que invocan como tal el acta de 22 de abril de 2014 y conceptos del Ministerio y la Función Pública.

No obstante, lo afirmado por el apoderado, para el caso bajo estudio, bajo los argumentos expuestos previamente, no resulta procedente la acumulación del artículo 88 de la L. 1564/2012, atendiendo a que las pretensiones propuestas (i) no provienen de una misma causa, en la medida en que cada demandante procura el reconocimiento y pago de la mesada 14, las que se encuentran en una relación directa e inescindible con su vinculación con la entidad demandada y las circunstancias de aquella, así como lo considerado a la fecha en que adquirió su *status* pensional y de reconocimiento de su pensión, las que, claramente, son distintas, para cada accionante; (ii) tampoco se observa que compartan un mismo objeto, puesto que la pretensión económica, para cada uno de los demandantes, por ser distinta la causa, resulta ser también disímil; ahora, sin duda las pretensiones (iii) no dependen unas de otras pues responden a una clara

⁹ Op. Cit. Pg. 351

relación de autonomía y, finalmente, (iv) no podrían servirse de las mismas pruebas pues, dicho sea de paso, las aportadas son distintas, para cada accionante, ya que difiere el acto de reconocimiento pensional, de vinculación, etc.

Por otro lado, el apoderado afirma que al estar demandándose un mismo acto administrativo, y no varios, se atiende la regulación prevista para admitir la acumulación de pretensiones; no obstante, como se explicó, no es correcto equiparar la identidad de causa con la identidad de acto administrativo objeto de demanda, puesto que la eventual nulidad del acto administrativo común, produce efectos distintos para cada demandante, derivados de los supuestos fácticos que caracterizan la relación sustancial sobre la que se sustenta lo debatido.

Frente al pronunciamiento del apoderado recurrente relativa a la competencia del suscrito para conocer del asunto de litigio, si bien, no es un elemento relacionado con la acumulación subjetiva de pretensiones, y más bien es un elemento propio de la acumulación objetiva, se debe hacer la claridad frente a que, de los documentos allegados por la entidad demandada, obrantes entre folios 187 a 194 y de 199 a 211 del plenario, se evidencia que la última unidad donde prestaron sus servicios, algunos de los accionantes, no corresponde a la competencia territorial de este Despacho, según la regla prevista en el num. 3 del artículo 156 de la L. 1437/2011.

Adicional a lo anterior, cabe señalar que, si bien, tal como lo propone el recurrente, el ejercicio del derecho debe ser dinamizado aprovechando los mecanismos dispuestos por el legislador, a fin de hacer de la administración de justicia un ejercicio donde prime la eficiencia, la eficacia y la celeridad procesal, no puede pretermirse las exigencias de la ley, máxime si aquellas constituyen garantías procesales de carácter constitucional, entre ellas el adecuado ejercicio del debido proceso de las partes.

Aun con lo anterior, no obstante que los argumentos hasta aquí expuestos se orientan a respaldar la decisión adoptada en auto de 14 de junio de 2018, relativa a la improcedencia de acumulación subjetiva de pretensiones, lo cierto es que se advierte un yerro en la providencia mencionada, toda vez que debe salvaguardarse el derecho de acceso a la administración de justicia y la celeridad, lo razonable entonces, cuando se advierte de la improcedencia de acumulación de pretensiones, en opinión del suscrito, es proceder a **(i)** admitir una de las demandas que cumpla con los requisitos y, **(ii)** conforme a lo señalado en el artículo 170 de la L.1437/ 2011, inadmitir las demás para que, en el término de diez (10) días, el apoderado judicial, proceda, a encausar las demandas de forma individual para que aquellas se sometan a un nuevo reparto, asignándoseles un nuevo número de radicación, para lo cual se procederá con el respectivo desglose; por tal motivo, se accederá a la reposición parcial del auto.

En caso de cumplimiento de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, para materializar el derecho sustancial, superando la prevalencia de la ritualidad, en aras de evitar la configuración de una eventual caducidad o prescripción

y atendiendo a la circunstancia de que todos los demandantes acudieron simultáneamente a la jurisdicción, se tendrá, como fecha de presentación de la demanda, aquella en la que inicialmente fue interpuesta.

Ahora bien, con el fin de determinar cuál de las demandas se admitirá, se dispensará un trato diferenciado, como acción afirmativa derivada de una perspectiva de género¹⁰, para señalar que la demanda que se admitirá será la interpuesta por la señora SONIA ESPERANZA BERNAL RODRÍGUEZ

3. DECISIÓN JUDICIAL

El suscrito Juez resolverá reponer parcialmente el auto de 14 de junio de 2018 y, en consecuencia, se admitirá la demanda de Sonia Esperanza Bernal Rodríguez, e inadmitirá la demanda respecto de los demás actores con el fin de que subsane las falencias señaladas en la parte motiva.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

RESUELVE:

PRIMERO: REPONER PARCIALMENTE el auto de 14 de junio de 2018,

En consecuencia,

SEGUNDO: ADMITIR la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por SONIA ESPERANZA BERNAL RODRÍGUEZ contra la NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA – GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES

TERCERO: NOTIFICAR PERSONALMENTE este auto a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES a través de su representante legal o del funcionario a quien se haya delegado para dicho propósito, al MINISTERIO PÚBLICO y a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, mediante mensaje dirigido al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales, adjuntando copia de esta providencia y de la demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 171, 197, 198 num.1 y 3 y 199 de la L.1437/2011, Secretaría deje la constancia respectiva.

CUARTO: NOTIFICAR por estado, sobre la presente determinación, y mediante inserción en el estado electrónico de este Juzgado, al demandante, conforme se señala en los artículos 171 num. 1 y 201 de la L.1437/2011.

¹⁰ Cfr. respecto a los criterios orientadores para la equidad de género, consultar: Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial. Criterios de equidad para una administración de justicia con perspectiva de género. 2011. Pgs. 31 y ss. En torno a las acciones afirmativas, puede verse: Orjuela Ruiz, Astrid y Ramírez Bolívar, Lucía. Módulo Género y Derecho. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2017. Pgs. 202 y ss. Publicada en el marco del VII Curso de Formación Judicial Inicial Para Jueces y Magistrados.

QUINTO: Por Secretaría y a través del servicio postal autorizado, remítase copia de la demanda, sus anexos y de este auto, con destino a la parte demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, téngase presente que las copias de la demanda y sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado.

SEXTO: Conforme a lo dispuesto en el Decreto 2867 de 1989 y en el num. 4° del artículo 171 de la L.1437/2011, se fijan los gastos del proceso en la suma de cien mil pesos (\$100.000.00), que la parte demandante deberá consignar en el término de cinco (5) días, en la cuenta corriente única nacional n.º 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario, denominada CSJ-DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS – CUN, a nombre de Depósitos Judiciales por Gastos del Proceso – Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Facatativá. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado cuando el proceso finalice, para lo cual se autoriza desde ahora a la Secretaría de este Despacho.

SÉPTIMO CÓRRASE traslado de la demanda por un término de treinta (30) días, a la demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para los efectos previstos en el artículo 172 de la L.1437/2011, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 *ejusdem*, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso (L.1564/2012).

Adviértase a la entidad demandada que, conforme al parágrafo 1° del artículo 175 de la L.1437/2011, deberá allegar el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.

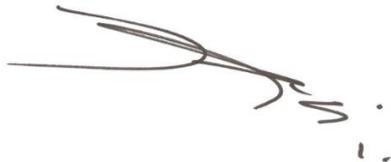
OCTAVO: INADMITIR la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por JANETT TERESA DELGADO MARRUGO, OLGA ROCÍO HERREÑO VALDÉS, CARMEN ALICIA HURTADO DÍAZ, FRANCISCO JAVIER LOZZI MORENO, SARA FABIOLA MALAGÓN TAUTA, BLANCA LIBIA MARTÍNEZ GRIMALDO, MARISOL MONROY ÁVILA, ÁNGELA ROSA PAYARES OSPINO Y MARÍA VICTORIA ROCHA DE CRISTANCHO contra la NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA – GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES, con el fin de que subsane las falencias señaladas en la parte motiva.

NOVENO: En consecuencia, se concede a la parte actora el término de diez (10) días para que subsane la demanda, so pena de que se rechace la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 170 de la L.1437/2011.

DÉCIMO: RECONOCER personería para actuar al abogado Orlando Augusto Ocampo Herrera, como apoderado de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido.

Cumplido lo anterior, vuelva el expediente al Despacho para resolver lo que en derecho corresponde.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ