



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD
RADICADO: 11001-33-35-012-2015-00574-00
DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
DEMANDADO: MARÍA DEL CARMEN MÉNDEZ DE SUÁREZ

**ACTA No. 248 - 2023
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO¹**

En Bogotá D.C. a los siete (7) días del mes de noviembre de dos mil veintitrés (2023) siendo las tres y treinta de la tarde (3:30 p.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su Secretario ad hoc, se constituyó en audiencia virtual bajo la plataforma de Lifesize, con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

La entidad demandante: WILLIAM FERNANDO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.032.423.760 y T.P. 396.446 del C.S. de la J.

El Ministerio Publico: FABIO ANDRES CASTRO SANZA Procurador 62 Judicial I Asuntos Administrativos.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes etapas:

1. Saneamiento del proceso.
2. Sentencia.

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 207 del CPACA, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**, para tal efecto se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.

Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

¹ El archivo audiovisual de esta audiencia puede consultarse haciendo click en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#!/publicvideo/da9b3693-1fc7-4d96-bb3b-747411798904?vcpubtoken=4d529830-eaac-47fe-b4b0-6b75b96780d0>

II. SENTENCIA

1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho determinar si la pensión gracia reconocida a la señora María del Carmen Méndez de Suárez, debía ser reliquidada con fiel apego a la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá el 25 de junio de 2005, dentro de la acción de tutela No. 2005-238, esto es, sin prescripción, o si, por el contrario, debe declararse configurado el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva respecto a las diferencias en las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 22 de junio de 2002, y si corresponde indexar dichas diferencias.

2. Cuestión previa – Actos administrativos demandados

Es importante recordar que la UGPP solicita se declare la nulidad de la Resolución No. 11093 del 9 de abril de 2007, mediante la cual la extinta CAJANAL dio cumplimiento parcial a la sentencia de tutela expedida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, en tanto, ordenó la reliquidación de la pensión gracia de la accionada, pero con efectos fiscales a partir del 22 de junio de 2002 puesto que, en su criterio, estaba demostrada la configuración de la prescripción trienal.

Los efectos de ese acto administrativo fueron modificados al emitirse la Resolución RDP 021960 del 16 de julio de 2014, cuando la UGPP decidió acatar de manera completa el mencionado fallo y ordenó indexar las diferencias en las mesadas pensionales sin tener en cuenta la prescripción; este acto también es demandado en las diligencias. No obstante, la UGPP profirió la Resolución RDP 001989 del 20 de enero de 2015, que modificó la Resolución RDP 021960 de 2014, esta vez en el sentido de ordenar la reliquidación de la pensión gracia de la accionada desde el 2 de diciembre de 2001, pero teniendo en cuenta nuevamente la prescripción trienal a partir del 22 de junio de 2002.

Visto lo anterior, se advierte que el primer acto demandado obedece a los intereses de la UGPP, pues en él, como queda visto, se reliquidó la pensión gracia de la demandada aplicando la prescripción que, en sede judicial, pretende sea declarada. Además, es claro que, con la expedición del segundo acto acusado, la resolución primigenia dejó de surtir efectos jurídicos. Por ello, no es necesario analizar la legalidad de la Resolución No. 11093 del 9 de abril de 2007, expedida por la extinta CAJANAL.

En cuanto a la Resolución RDP 021960 de 2014, debe decirse que, si bien es cierto, fue modificada con la expedición de la Resolución RDP 001989 del 20 de enero de 2015, no lo es menos que sí produjo efectos jurídicos, en tanto, la entidad actora pagó parte de las diferencias en las mesadas pensionales que la demandada consideraba tener derecho, por virtud de la orden emitida en el fallo de tutela del 25 de julio de 2005, y cuya devolución se pretende obtener. En consecuencia, se efectuará el estudio de legalidad únicamente frente a la Resolución RDP 021960 de 2014.

3. Caducidad

La caducidad es un fenómeno procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado, la posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional. Para la ocurrencia de la caducidad, no se requiere de ningún elemento adicional, basta el simple transcurso del tiempo hasta completar el término que en cada caso haya fijado la ley, para que el acto se

vuelva inimpugnable en la vía jurisdiccional, o se puedan reclamar las consecuencias jurídicas del hecho².

En cuanto al término de caducidad aplicable en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, por regla general, habrá de atenderse al previsto en el literal c), numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, es decir, el de cuatro meses contados a partir de la notificación del acto que ponga fin la actuación administrativa y que deba enjuiciarse. Sin embargo, el literal c), numeral 1° de dicha norma prevé la posibilidad de demandar en cualquier tiempo, cuando la demanda «Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. [...]».

En este caso, se reclama la declaratoria de ilegalidad de los actos administrativos mediante los cuales se dio cumplimiento a un fallo de tutela y se reliquidó la pensión gracia que percibe la demandada, sin tener en cuenta el fenómeno de la prescripción extintiva. El Despacho encuentra que, a pesar de que las pretensiones aquí invocadas no están encaminadas a cuestionar el derecho pensional reliquidado, la prescripción suplicada versa sobre las diferencias de las mesadas pensionales que, a juicio de la entidad actora, están sujetas a tal fenómeno.

Las sumas cuestionadas derivan directamente de la decisión que adoptó el juez constitucional, en la que se ordenó la reliquidación de una prestación periódica sin prescripción. De manera que al control judicial de esta decisión no puede aplicársele el término de caducidad, así solo se esté contravirtiendo el fenómeno prescriptivo, por cuanto, en aplicación del principio general del derecho, según el cual, lo accesorio corre la suerte de lo principal, el retroactivo pensional debe entenderse parte de la prestación periódica y no como un emolumento independiente, por ende, su reclamación judicial puede realizarse en cualquier tiempo.

Así las cosas, no le asiste razón a la ex curadora de la accionante y, en consecuencia, se declara no probada la excepción de caducidad planteada.

4. Marco jurídico y jurisprudencial

4.1. Prescripción extintiva del derecho

El Consejo de Estado ha definido la prescripción extintiva, desde un ámbito general, como «el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial que está fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados»³. Por lo tanto **«El fin de la prescripción es tener extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado. [...] Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular; [...]»**⁴ -Destacado fuera de texto-.

En cuanto se refiere a la prescripción de derechos laborales, se tiene que en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968⁵, reglamentado por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969⁶, se

² PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo, Octava edición. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Bogotá, 2013, Página 131.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 8 de mayo de 2014, radicado No. 080012331000201202445 01 (2725-2012).

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A". C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (E). Auto del 7 de septiembre de 2015, Radicación No. 270012333000201300346 01(0327-2014).

⁵ «Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales».

⁶ «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968».

estableció el plazo de tres años para que prescriban las acciones que emanan de los derechos que el decreto consagró, dicho término se cuenta a partir de la fecha en que la obligación respectiva se hace exigible. Además, la misma disposición señala que la simple reclamación que se presente por escrito por parte del trabajador o empleado a la autoridad que tenga la competencia para reconocer el derecho o la prestación interrumpe la prescripción, pero por un lapso igual, esto es, por 3 años.

El artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, también regula el término de la prescripción, así:

«Artículo 151. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, el simple reclamo escrito del trabajador recibido por el {empleador} sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero solo por un lapso igual».

5. Caso concreto

5.1. De lo probado en el proceso

Mediante Resolución No. 2167 del 11 de febrero de 2003, la extinta Caja Nacional de Previsión Social reconoció una pensión gracia en favor de la señora María del Carmen Méndez de Suarez, en cuantía de \$1.074.439,53 y efectiva a partir del 2 de diciembre de 2001.

A través de derecho de petición presentado el 25 de junio de 2005, la demandada solicitó a CAJANAL la reliquidación de su pensión gracia, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición de su status pensional (fl. 149 archivo 67).

Sin embargo, la señora María del Carmen Méndez de Suárez, junto con más de 300 docentes, interpusieron una acción de tutela contra CAJANAL, con miras a obtener la reliquidación de sus respectivas pensiones gracia. Esta acción, que se identificó con la radicación No. 2005-238, fue conocida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, que profirió la sentencia del 21 de julio de 2005, por medio de la cual se amparó, entre otros, el derecho fundamental a la pensión de los actores, y se ordenó la reliquidación pedida con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del status pensional, sin aplicar la prescripción extintiva (fls. 8 a 107 archivo 67).

A fin de dar cumplimiento al fallo en comento, CAJANAL expidió la Resolución No. 11093 del 9 de abril de 2007, a través de la cual reliquidó la pensión gracia de la demandada, incrementó el quantum de la mesada pensional a \$1.211.180, efectiva desde el 2 de diciembre de 2001, pero con efectos fiscales a partir del 22 de junio de 2002 por prescripción trienal (Archivo 04, Cdn medidas).

En escrito presentado el 14 de julio de 2014 y, por intermedio de apoderado, la señora María del Carmen Méndez de Suárez solicitó ante la UGPP nuevamente la reliquidación de su pensión gracia sin prescripción, de acuerdo con lo ordenado en la sentencia de tutela del 21 de julio de 2005 (fl. 97 archivo 02). Esta petición fue resuelta mediante la Resolución RDP 021960 del 16 de julio de 2014, en la cual se modificó la parte resolutive de la Resolución No. 11093 de 2007, en el sentido de reliquidar su pensión gracia desde la fecha de efectividad y sin prescripción, tal como se ordenó en el aludido fallo de tutela, y se ordenó pagar las diferencias que resultaron de dicha reliquidación (fls. 69 a 72 archivo 02).

En comunicación interna No. 20149900355853 del 18 de diciembre de 2014, la Subdirección de Nómina de Pensionados de la UGPP solicitó la aclaración y/o modificación de la Resolución RDP 021960 de 2014, por la configuración de la prescripción extintiva respecto de las diferencias en las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 22 de junio de 2002. La Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP emitió la Resolución RDP 001989 del 20 de enero de 2015, que modificó la Resolución RDP 021960 de 2014 para reliquidar la pensión gracia de la accionada desde el 2 de diciembre de 2001, pero con efectos fiscales a partir del 22 de junio de 2002, por prescripción trienal (fls. 55 a 64 archivo 02).

Finalmente, se tiene que, conforme con la liquidación allegada al plenario, por concepto de diferencias en las mesadas pensionales indexadas causadas desde el 2 de diciembre de 2001 al 21 de junio de 2002, debía pagársele a la demandada la suma de \$957.728,63 (fls. 126 a 128 archivo 67). No obstante, en la nómina pensional del mes de abril de 2015, únicamente se canceló a la señora Méndez de Suárez la suma de \$704.315,35 (fl. 145 archivo 67).

4.2. Análisis probatorio

A juicio de este Juzgado, la prescripción extintiva invocada por la UGPP frente a las diferencias en las mesadas pensionales derivadas de la reliquidación de la pensión gracia de la señora María del Carmen Méndez de Suárez y de su indexación, sí está configurada en el presente asunto, pero no por las razones esbozadas en el libelo introductorio, sino en la forma que se procede a explicar.

Al expedirse la Resolución No. 11093 del 9 de abril de 2007, la desaparecida CAJANAL dio cumplimiento parcial al fallo de tutela expedido en el proceso 2005-238, en tanto, reliquidó la pensión gracia de la demandada, pero con aplicación del aludido fenómeno prescriptivo. Dicha entidad tomó como punto de referencia para el conteo de la prescripción la fecha en que la docente enjuiciada radicó su solicitud de reliquidación pensional, esto es, el 22 de junio de 2005 (fl. 149 archivo 67), de tal suerte que se consideraron prescritas las diferencias en las mesadas pensionales que se causaron entre el 2 de diciembre de 2001 y el 21 de junio de 2002. Este es el argumento principal entorno al cual están encaminadas las pretensiones del medio de control sub examine.

En esta medida, la prescripción alegada no podía configurarse con la presentación de la solicitud de reliquidación de la pensión gracia. Debe recordarse que, la señora María del Carmen Méndez de Suárez adquirió el derecho al reconocimiento de dicha pensión el 1° de diciembre de 2001, de modo que, es a partir de este momento que comenzó a contabilizarse el término prescriptivo, pero para acceder a tal derecho prestacional, más no para solicitar su reajuste, como erróneamente interpreta la UGPP. Solo hasta que CAJANAL notificó a la accionada la Resolución No. 2167 del 11 de febrero de 2003, mediante la cual le reconoció una pensión gracia, se generó para ella el derecho a solicitar su reliquidación, pues fue hasta ese momento que pudo saber que su pensión no había sido liquidada con todos los factores salariales percibidos en el año anterior a la adquisición de su status.

Bajo esta circunstancia, se tiene que, entre la fecha de expedición del mentado acto administrativo (11 de febrero de 2003) y la fecha en que radicó la solicitud de reliquidación pensional (25 de junio de 2005), no transcurrieron los tres años necesarios para la configuración de la prescripción extintiva.

Sin embargo, es necesario precisar que, a partir de la expedición de la Resolución No. 11093 del 9 de abril de 2007 que, se reitera, reliquidó la referida pensión gracia con aplicación de la prescripción trienal, la señora María del Carmen Méndez de Suárez contaba con el término de tres años para reclamar ante CAJANAL el reconocimiento y pago de las diferencias en las mesadas pensionales, junto con su indexación, que derivaron de la reliquidación pensional ordenada por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, y que, según la mencionada entidad, estaban afectadas por la prescripción declarada en el aludido acto administrativo. Comoquiera que la accionada solicitó el pago de tales diferencias hasta el 14 de julio de 2014 (fl. 97 archivo 02), es dable concluir que el plazo legal para tal fin se hallaba ampliamente superado y, por ende, la prescripción extintiva estaba configurada, por lo que, al proferirse la Resolución RDP 021960 del 16 de julio de 2014, la UGPP debió negar el pago pretendido.

Así las cosas, este Despacho declarará la nulidad de la Resolución RDP 021960 del 16 de julio de 2014.

En cuanto al restablecimiento del derecho, se recuerda que la UGPP solicita el reintegro de las sumas de dinero recibidas por la señora María del Carmen Méndez de Suárez, con ocasión de la expedición del acto administrativo cuya nulidad se declara en este caso. Esta pretensión será despachada desfavorablemente en consideración a lo establecido por el artículo 164, numeral 1, literal c de la Ley 1437 de 2011, según el cual no habrá lugar a reembolsar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, circunstancia esta que se presume conforme lo señalado por el artículo 83 de la Constitución Política y el artículo 3 literal c de la Ley 1437 de 2011.

La UGPP no demostró que la obtención de tal derecho por parte de la accionada se hizo con desconocimiento de los postulados de la buena fe. Por el contrario, está probado que la entidad actora pasó por alto la configuración de la prescripción, cuando profirió el acto administrativo acusado, y que, a pesar de haberse modificado sus efectos jurídicos a través de la Resolución RDP 001989 del 20 de enero de 2015, procedió a cancelar de manera incompleta las diferencias pensionales indexadas en el mes de abril de 2015, es decir, en notorio desconocimiento de su propio acto.

5. Condena en costas

En lo que atañe a la condena en costas en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido en la modalidad de lesividad, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que no resulta procedente cuando hay un reconocimiento irregular de una prestación económica. En estos casos, la jurisprudencia considera que el yerro cometido afecta intereses públicos que generan un perjuicio patrimonial no sólo a la entidad pública que cometió el error, sino también a los ciudadanos aportantes al sistema⁷.

Por lo expuesto, el Despacho no condenará en costas.

⁷ «En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de lesividad, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego.

Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte “vencida” en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño». Sentencia de 21 de abril de 2016, Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, expediente: 3400-2013, Actor: Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE en Liquidación, demandado: Ligia Eugenia Álvarez Ponce.

6. Remanentes de los gastos

El Despacho destinará el remanente de los gastos a favor del Consejo Superior de la judicatura, una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas (8º del Acuerdo 2552 de 2004).

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de **CADUCIDAD** formulada por la curadora ad litem de la señora **MARÍA DEL CARMEN MÉNDEZ DE SUÁREZ**, acorde con lo expuesto en este fallo.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución RDP 021960 del 16 de julio de 2014, por medio de la cual la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** reliquidó la pensión gracia de la señora **MARÍA DEL CARMEN MÉNDEZ DE SUÁREZ**, y ordenó indexar las diferencias en las mesadas pensionales sin tener en cuenta la prescripción, en cumplimiento de la sentencia de tutela del 25 de julio de 2005, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en este fallo.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: DESTINAR los remanentes de lo consignado para gastos del proceso al Consejo Superior de la Judicatura.

SEXTO: EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones respectivas.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

Las partes cuentan con el término de ley para interponer recursos a que haya lugar.

El apoderado de la parte actora informa que, en el término legal interpondrá y sustentará el recurso de apelación.

Fungió como Secretario Ad-Hoc: Juan Francisco Ibarra Fonseca.

Yolanda Velasco Gutierrez

Firmado Por:

Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 012 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **768427db41f6aeed48d11c1f01745beec350642bcbea899238658f9f943262e8**

Documento generado en 10/11/2023 04:19:42 PM

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