



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

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD
RADICADO: 11001-3335-012-2018-00228-00
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
DEMANDADO: GLORIA ELENA TORRES DUARTE Y UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

**ACTA No. 137 - 2022
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO**

En Bogotá D.C. a los trece (13) días del mes de junio de dos mil veintidós (2022) siendo las diez de la mañana (10:00 a.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 parte demandante: SANDRA PAOLA ANILLO DÍAZ, apoderada sustituta de la entidad demandante, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.050.038.302 y T.P. 271.077 del C.S. de la J., a quien se le reconoce personería.

Gloria Elena Torres Duarte -demandada-: ÁLVARO SOTO ÁNGEL, apoderado de la demandada, identificado con la cédula de ciudadanía No.19.052.218 y T.P. 12.113 del C.S. de la J.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas -vinculada-: MICHAEL ANDRÉS BERNAL BARAHONA, apoderado sustituto de la institución universitaria vinculada, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.015.464.253 y T.P. 346.179 del C.S. de la J., el Despacho le reconoce personería.

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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, en adelante 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 sanea y el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

II. SENTENCIA

Procede el Despacho, luego de agotadas todas las etapas procesales pertinentes, a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho determinar si la pensión de jubilación reconocida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas mediante Resolución No. 315 del 27 de mayo de 2013, expedida en cumplimiento de la sentencia emitida el 12 de julio de 2012 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, es compatible con la pensión de vejez de carácter legal reconocida y reliquidada por el extinto Instituto de Seguros Sociales, hoy COLPENSIONES.

2. De la inepta demanda por proposición jurídica incompleta

El apoderado de la señora Gloria Elena Torres Duarte excepcionó inepta demanda, argumentando que la proposición jurídica planteada por COLPENSIONES es incompleta. Adujo que no fueron demandadas las Resoluciones SUB 114079 del 29 de junio de 2017 y DIR 18452 del 20 de octubre de 2017, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y de apelación interpuestos contra la Resolución GNR 343068 del 18 de noviembre de 2016, que reliquidó la pensión de vejez reconocida a la demandada.

El Despacho recuerda que cuando se demanda en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, es imperativo enjuiciar el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular, junto con aquellas decisiones que, en sede administrativa -antes llamada vía gubernativa-, constituyan una unidad jurídica, en tanto, ello compone el marco de decisión del juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, y de paso hacer idónea la eventual sentencia estimatoria¹.

En efecto, el artículo 163 del CPACA, prevé que «Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. **Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron**» -Destaca el Juzgado-.

Nótese que con la expedición de la norma en cita, el Legislador, en garantía de la tutela judicial efectiva, instituyó una integración de pretensiones de nulidad del acto principal con todos los actos que resuelvan los recursos gubernativos que hubieren sido interpuestos, así no se demanden en libelo inicial. Lo anterior, por cuanto el propósito de todo proceso es lograr una decisión de mérito que verdaderamente es la que satisface la debida administración de justicia².

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto del 2 de mayo de 2019, Radicación No. 05001-23-33-000-2017-01570-01(4688-18).

² Ibídem.

Así las cosas, la sola formulación de la pretensión de nulidad de un acto administrativo particular que fue impugnado en sede gubernativa, es completa, porque por ministerio de la ley se entienden demandados todos aquellos actos que en resolución de los recursos, lo confirmen o modifiquen, y si alguno lo revoca, éste deberá ser el único demandado.

En el presente asunto fue demandada, entre otras, la Resolución GNR 343068 del 18 de noviembre de 2016, por medio de la cual COLPENSIONES reliquidó la pensión de vejez de la demandada, aplicando un IBL del 76.17% y obteniendo una mesada pensional en cuantía de \$3.890.441, efectiva a partir de 2013. Sin embargo, se entienden demandadas también las resoluciones (i) SUB 114079 del 29 de junio de 2017, expedida por la Subdirectora de Determinación IV (A) de COLPENSIONES, que decidió la reposición y confirmó la resolución recurrida, y (ii) DIR 18452 del 20 de octubre de 2017, suscrita por la Directora de Prestaciones Económicas (A) de COLPENSIONES, que resolvió la apelación confirmando el acto controvertido.

En consecuencia, se declarará no probada la inepta demanda por proposición jurídica incompleta planteada por el apoderado de la señora Gloria Elena Torres Duarte.

3. Marco jurídico

3.1. De la diferencia entre compartibilidad y compatibilidad de las pensiones extralegales

Teniendo en cuenta que en este proceso es necesario revisar si existe compartibilidad o compatibilidad pensional, el Despacho procede a señalar el alcance de cada una de estas figuras.

La existencia de las figuras de la compatibilidad y compartibilidad de las pensiones extralegales de jubilación obedece a una razón histórica. Antes de la creación del ISS, las pensiones de jubilación eran reconocidas y pagadas por los empleadores de conformidad con el artículo 260 del Código Sustantivo de Trabajo (pensiones legales) o bajo las condiciones establecidas en convenciones colectivas, pactos colectivos o laudos arbitrales (pensiones extralegales o convencionales). A raíz de la vigencia del Decreto 3041 de 1966, que aprobó el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte, el ISS asumió el reconocimiento y pago de las pensiones de vejez de carácter legal.

*Comoquiera que en un primer momento no se reglamentó lo atinente a las pensiones de jubilación extralegales y legales, se permitió la coexistencia de estos tipos de pensiones, bajo la figura de la **compatibilidad pensional**. Sin embargo, con el fin de armonizar dichas pensiones convencionales con las legales que serían otorgadas por el ISS, el Decreto 2879 de 1985 instituyó la figura de la **compartibilidad pensional**.*

Frente a la aplicabilidad de una u otra figura, el artículo 18 del Decreto 758 de 1990, que derogó el Decreto 2879 de 1985, mantuvo vigente la figura de la compartibilidad pensional, en los siguientes términos:

*«COMPARTIBILIDAD DE LAS PENSIONES EXTRALEGALES. Los patronos registrados como tales en el Instituto de Seguros Sociales, que otorguen a sus trabajadores afiliados pensiones de jubilación reconocidas en convención colectiva, pacto colectivo, laudo arbitral o voluntariamente, causadas a partir del 17 de octubre de 1985, continuarán cotizando para los seguros de invalidez, vejez y muerte, **hasta cuando los asegurados cumplan los requisitos exigidos por el Instituto para otorgar la pensión de vejez y en este momento, el Instituto procederá a cubrir dicha pensión, siendo de cuenta del patrono únicamente el mayor valor,***

si lo hubiere, entre la pensión otorgada por el Instituto y la que venía cancelando al pensionado.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará cuando en la respectiva convención colectiva, pacto colectivo, laudo arbitral o acuerdo entre las partes, se haya dispuesto expresamente, que las pensiones en ellos reconocidas, no serán compartidas con el Instituto de Seguros Sociales».

De acuerdo con lo anterior, las pensiones extralegales reconocidas con anterioridad al 17 de octubre de 1985 son compatibles con las reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales. Sin embargo, aquellas causadas a partir del 17 de octubre de 1985, son compartidas con las otorgadas por el Instituto de Seguros Sociales, a menos de que se pacte lo contrario.

Las diferencias entre la compartibilidad y la compatibilidad pensional se pueden concretar en las siguientes³:

ITEMS	COMPATIBILIDAD	COMPARTIBILIDAD
Aplicabilidad	- Pensiones extralegales causadas antes del 17 de octubre de 1985 o - Pensiones extralegales causadas con posterioridad al 17 de octubre de 1985, en donde se establezca expresamente su carácter no compartido.	- Pensiones extralegales causadas con posterioridad al 17 de octubre de 1985 o - Pensiones extralegales causadas antes del 17 de octubre de 1985, en donde se establezca expresamente su carácter no compatible.
Obligaciones	Implica la obligación del pensionado de realizar las cotizaciones correspondientes ante el sistema de seguridad social, con el fin de cumplir los requisitos de ley para acceder a la pensión de vejez.	Una vez el patrono jubilante reconoce una pensión extralegal, tiene la obligación de continuar cotizando al sistema de seguridad social en pensiones hasta que el trabajador reúna los requisitos legales para pensionarse. Desde el momento en que el ISS o Colpensiones reconoce la pensión de vejez, el empleador se subroga en su obligación de pagar la pensión extralegal, quedando a su cargo únicamente la diferencia entre la pensión de jubilación y la de vejez, cuando la primera es de mayor valor que la última.
Efectos	Le otorga el derecho al pensionado a percibir de manera simultánea e integral tanto la pensión de jubilación extralegal, como la pensión de vejez de carácter legal.	El trabajador sólo tiene derecho a recibir un tipo de pensión: La pensión de jubilación extralegal, desde el momento del reconocimiento hasta la fecha de causación de la pensión legal. Si la pensión de vejez de carácter legal es inferior al valor de la pensión de jubilación convencional, el empleador pagará la diferencia, quedando el pago de la pensión en dos entidades: una, la jubilante, a cargo del mayor valor y otra, Colpensiones, a cargo del pago de la pensión legal. Pero si la pensión de vejez de carácter legal es superior al

³ Al respecto, consultar entre otras, las sentencias proferidas por la Corte Constitucional T-921 de 2006, T-462 de 2017 y T-280 de 2018.

		valor de la pensión de jubilación extralegal, Colpensiones asumirá el pago de la totalidad de la prestación desde el momento de su causación en adelante.
--	--	---

3.2. De la prohibición de recibir más de una asignación que provenga del erario público

Como el problema jurídico planteado gira entorno a la incompatibilidad entre las pensiones reconocidas a la señora Gloria Elena Torres Duarte, sustentada en la imposibilidad de percibir doble asignación proveniente del erario público, se torna imprescindible analizar dicha prohibición.

La prohibición de recibir doble asignación del tesoro público fue establecida desde la expedición de la Constitución Política de 1886 (artículo 64)⁴. Mediante el Decreto 1317 de 1960, se establecieron algunas excepciones a la regla impuesta por la Carta hoy derogada. Luego, el Decreto 1848 de 1969⁵ advirtió que el disfrute de una pensión de jubilación es incompatible con la percepción de toda asignación que provengan de entidades de derecho público, establecimientos públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, salvo las excepciones previstas en el Decreto 1317. Lo anterior fue reiterado por el Decreto 1042 de 1978⁶.

Esta prohibición, con algunas variaciones, se mantuvo con la Constitución Política de 1991, que en su artículo 128 dispuso: «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».

Mediante la Ley 4ª de 1992, se reglamentó dicha norma y se establecieron las siguientes excepciones⁷:

- Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;
- Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
- Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
- Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- 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;
- Las que a la fecha de entrar en vigencia la Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados.

⁴ «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».
⁵ «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968 y cuyas normas son aplicables a los empleados públicos nacionales de la rama administrativa del poder público».
⁶ «Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones».
⁷ Artículo 19.

Estas excepciones son taxativas y restrictivas, justamente porque rompen la regla general. Razón que lleva a señalar que no se puede extender las excepciones establecidas a la regla general prohibitiva, por vía de interpretación.

En materia de pensiones del sector oficial, el artículo 31 del decreto 3135 de 1968, dispuso que las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez son incompatibles entre sí. De presentarse la concurrencia de ellas, el empleado o trabajador podía optar por la más favorable. Dicha disposición fue reglamentada por el artículo 88 del decreto 1848 de 1969.

Igualmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto No. 896 de 1997, señaló que «la prohibición de recibir más de una asignación del tesoro público, está estrechamente relacionada con el ejercicio de empleos en el sector oficial o con el pago de prestaciones provenientes del ejercicio de estos empleos». Así, cuando el artículo 128 superior se refiere al término “asignaciones”, este comprende los sueldos, prestaciones sociales y toda clase de remuneración que tenga como fundamento un vínculo o relación laboral con entidades del Estado.

Por último, sobre la incompatibilidad entre las pensiones de vejez y jubilación, cuando ambas son sufragadas con recursos provenientes del tesoro público, el Consejo de Estado⁸, al analizar un asunto de similares contornos, arribó a las siguientes conclusiones:

«De lo anterior se concluye que 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.

En el sub lite se encuentra demostrado que el actor disfruta de una pensión de vejez reconocida por el ISS que incluyó los tiempos laborados por éste como trabajador independiente, empleado público del Municipio de Manizales y Médico del Instituto de Seguros Sociales, es decir, que su pago incluye dineros de entidades públicas que actuaron como “patronos”.

Teniendo en cuenta lo anterior no es posible acceder al reconocimiento de la pensión de jubilación que pretende el actor con cargo a la Universidad de Caldas porque en el caso específico violaría lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política que prohíbe la recepción de dos asignaciones provenientes del Tesoro Público».

4. Del caso concreto

En el presente caso, están probadas las siguientes circunstancias fácticas:

- 1. La ex docente Gloria Elena Torres Duarte nació el día 27 de julio de 1952 y prestó servicios en diferentes instituciones de educación superior del sector público y privado, entre ellas, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, desde el 3 de marzo de 1975 hasta el mes de enero de 2013.***
- 2. Los días 16 de julio de 2002 y 8 de abril de 2003, la docente solicitó a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el reconocimiento y pago de una pensión***

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Sentencia del 1º de marzo de 2012, Radicación No. 17001-23-31-000-2009-00102-01(0375-2011).

extralegal de jubilación, en los términos del Acuerdo 024 de 1989, expedido por el Consejo Superior del ente universitario vinculado⁹. Dichas peticiones fueron resueltas negativamente mediante la Resolución No. 038 del 8 de abril de 2003, contra la cual se interpuso recurso de reposición, que fue resuelto por medio de la Resolución No. 068 del 30 de marzo de 2004, en la que se confirmó el acto recurrido¹⁰.

3. Debido a lo anterior, la docente interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, que se identificó con la radicación 2004-05575 y que tramitó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuyas pretensiones estaban dirigidas a obtener la nulidad de los actos expedidos por el Rector de la Universidad Distrital y el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación que le fue negada¹¹.
4. Mientras se surtía el procedimiento que trataba el hoy derogado Decreto 01 de 1984, el 30 de julio de 2007 la señora Gloria Elena Torres Duarte solicitó ante el extinto Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de una pensión de vejez. Esta petición fue resuelta en la Resolución No. 6455 del 10 de febrero de 2008, que concedió el aludido derecho pensional. Sin embargo, se dejó en suspenso su pago e ingreso en nómina hasta tanto acreditara el retiro definitivo del servicio.
5. Por medio de la Resolución No. 336 del 4 de julio de 2008, el Rector de la Universidad Distrital aceptó la renuncia a la docente¹², por ello, a través de la Resolución No. 042584 del 19 de septiembre de 2008, el I.S.S. modificó la Resolución No. 6455 de 2008 y ordenó el pago de una mesada pensional en cuantía de \$3.189.341 a partir del 1º de octubre de 2008. Allí mismo se indicó que tal pensión era incompatible con otras pensiones del erario público¹³.
6. Ahora, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la sentencia del 27 de mayo de 2010, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2004-05575, en la cual negó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación a la señora Gloria Elena Torres Duarte (fls. 105 a 109).
7. Mediante sentencia del 12 de julio de 2012, el Consejo de Estado revocó el fallo apelado, declaró la nulidad de los actos administrativos expedidos por el Rector de la Universidad Distrital, y ordenó reconocer y pagar a la señora Gloria Elena Torres Duarte una pensión de jubilación en los términos de las leyes 33 y 62 de 1985, a partir del 27 de julio de 2007, fecha de adquisición del status de pensionada (fls. 111 a 120).
8. En la Resolución No. 315 del 27 de mayo de 2013, el Rector de la Universidad Distrital dio cumplimiento al fallo en mención, ordenando el pago de una mesada pensional en favor de la docente equivalente a \$3.343.993 efectiva a partir de 2013 (fls. 99 a 102). Este acto fue adicionado por la Resolución No. 360 del 26 de junio de 2013, en el sentido de remitir copia del acto primigenio a COLPENSIONES, por una presunta incompatibilidad entre la pensión reconocida en la aludida sentencia y la pensión que venía pagando la administradora pensional a la demandada desde el año 2008 (fls. 103 a 104).

⁹ De acuerdo con los antecedentes narrados en la sentencia de 12 de julio de 2012, proferida por el Consejo de Estado (fl. 111 vuelto).

¹⁰ *Ibidem* (fl. 112).

¹¹ Folios 111 y vuelto.

¹² Folio 148.

¹³ Ver expediente administrativo obrante en los CD aportados con la demanda.

9. El 7 de septiembre de 2016, la señora Gloria Elena Torres Duarte pidió a COLPENSIONES la reliquidación de su pensión de vejez. A través de la Resolución GNR 343068 del 18 de noviembre de 2016, se reliquidó dicha prestación aplicando un IBL del 76.17% y obteniendo una mesada pensional en cuantía de \$3.890.441, efectiva a partir de 2013. Se reiteró que esa pensión es incompatible con otra asignación del tesoro público¹⁴.
10. El apoderado de la demandante interpuso los recursos de reposición y apelación contra dicha resolución. No obstante, en aras de determinar si la pensión reconocida por la Universidad Distrital a la accionante tenía carácter compatible o compartida, COLPENSIONES expidió las siguientes actuaciones:
- Auto APGNR 1331 del 21 de diciembre de 2016, en el que se solicitó a la actora copia de la Resolución 315 de 2013, expedida por el Rector de la Universidad Distrital.
 - Auto APGNR 912 de 8 de febrero de 2017, mediante el cual se solicitó autorización a la demandante para revocar los actos aquí demandados.
 - Auto APSUB 1009 de 25 de abril de 2017, que requiere certificación del carácter de la pensión reconocida por la Universidad Distrital.
 - Resolución SUB 114079 del 29 de junio de 2017, mediante la cual se resolvió un recurso de reposición y se confirmó la Resolución GNR 343068 de 2016.
 - Autos APDIR 277 del 2 de agosto de 2017 y APDIR 362 de 12 de septiembre de 2017, por medio de los cuales se solicitó autorización a la actora para revocar los actos demandados.
 - Resolución DIR 18452 del 20 de octubre de 2017, en la cual se resolvió un recurso de apelación y se confirmó la Resolución GNR 313068 de 2016.

Compatibilidad o compartibilidad

Como ya se dijo, la figura de la compartibilidad se aplica cuando existen pensiones convencionales o extralegales que deben ser reconocidas por el patrono hasta tanto el Instituto de Seguros Sociales las asuma. Esta situación no es aplicable para el caso que nos ocupa, por las siguientes razones:

Debe recordarse que la señora Gloria Elena Torres Duarte solicitó a la Universidad Distrital el reconocimiento de una pensión de jubilación extralegal, conforme con los parámetros establecidos en el Acuerdo 024 de 1989. No obstante, al acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para reclamar el aludido derecho prestacional, el Consejo de Estado consideró que la demandada era beneficiaria del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por ende, la pensión de jubilación allí reclamada habría de liquidarse y pagarse conforme a los parámetros establecidos en las leyes 33 y 62 de 1985.

El alto Tribunal precisó que el Acuerdo 024 de 1989, expedido por el Consejo Universitario de la institución de educación superior aquí vinculada, no era aplicable porque desbordaba los límites legales en cuanto a los requisitos mínimos para acceder al aludido derecho prestacional.

Ahora, en cuanto se refiere a la compatibilidad pensional, esta figura se aplica ante la existencia de dos pensiones concurrentes. Inicialmente, se creó para pensiones convencionales o extralegales reconocidas antes de 1985 y que podían percibirse

¹⁴ *Ibídem*.

concurrentemente con la pensión que reconocía el I.S.S. Actualmente, se aplica para los casos en que, por excepción, se tiene derecho a dos pensiones legales, verbi gratia, pensiones de jubilación y vejez, como sucede en este asunto. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta posibilidad solo ocurre cuando los aportes para cada una de ellas no provengan del sector público.

Pensión de jubilación

Está debidamente demostrado que la pensión de jubilación reconocida a la demandada tuvo origen en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que aquella adelantó en contra de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el cual, se reitera, finalizó con la expedición de la sentencia del 12 de julio de 2012, por parte de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

En efecto, el alto tribunal adujo:

«La demandante al momento de entrar en vigencia de la Ley 100 de 1993, se encontraba como beneficiaria del régimen de transición previsto por el artículo 36 ibídem, el cual le permite pensionarse con el régimen anterior contemplado. Por consiguiente, el marco jurídico para su reconocimiento pensional no es otro que el establecido en la Ley 33 de 1985; por lo tanto, debió sujetarse a los requisitos de 55 años de edad y 20 de servicio para acceder a una pensión de jubilación, equivalente al 75% de lo devengado en el último año de servicios; [...]»

En efecto, advirtió que la demandada, para el 8 de abril de 2003 (fecha del acto administrativo demandado), tenía más de 20 años de servicios prestados a la Universidad Distrital, pues había ingresado como docente desde el 22 de abril de 1976, y los 55 años requeridos los había cumplido el 27 de julio de 2007.

Sin embargo, en la citada sentencia nada se dijo respecto de la incompatibilidad pensional que se pone de presente en el asunto de la referencia, pues tal aspecto, de acuerdo con los antecedentes relacionados en ese pronunciamiento, no fue objeto de debate judicial.

Esta circunstancia sirvió de fundamento para que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas incoara una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁵, en la modalidad de lesividad, para lograr la declaratoria de nulidad de las resoluciones 315 del 27 de mayo y 360 del 26 de junio, ambas de 2013, mediante las cuales había dado cumplimiento a la sentencia proferida por el Consejo de Estado.

Si bien, en primera instancia, el Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Bogotá accedió a tales pretensiones en sentencia del 31 de mayo de 2018, esta providencia fue revocada en fallo del 28 de abril de 2021, proferido por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuanto los actos allí demandados eran de cumplimiento y/o de ejecución, de tal suerte que no eran pasibles de control judicial.

Además, en aquella decisión, el referido Tribunal señaló que la pensión reconocida por la Universidad Distrital, por virtud del fallo emitido por el Consejo de Estado, «está afectada de inmutabilidad por el fenómeno de la cosa juzgada»¹⁶, según el cual, «se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del

¹⁵ Radicación No. 11001-33-35-019-2016-00357-01.

¹⁶ Folio 609 vuelto.

ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica»¹⁷.

Pensión de vejez

En la Resolución No. 336 del 4 de julio de 2008, al liquidar la pensión de vejez de la demandada, el I.S.S. tuvo en cuenta los siguientes periodos de servicios:

Sector	Días cotizados
Sector público (Universidad Distrital)	6909
Sector privado (otras universidades)	4585

Con estos tiempos de servicios, el desaparecido I.S.S. consideró cumplido el requisito relativo a las 1100 semanas de cotización requeridas para acceder a la pensión de vejez.

Bajo estas circunstancias y aplicando el precedente jurisprudencial traído en cita, las resoluciones demandadas están viciadas de nulidad, por cuanto no es posible acceder a dos pensiones con cotizaciones que provengan del erario.

Como en el expediente no está acreditado que con posterioridad al año 2008 (cuando se reconoció la pensión de vejez) haya seguido cotizando, es evidente que la señora Gloria Elena Torres Duarte no cumplió con el requisito de 1100 semanas de cotizaciones efectuadas exclusivamente por el sector privado. Contrario a ello, lo que sí está probado es que, para satisfacer este requisito, en los actos cuestionados se tuvo en cuenta los aportes realizados durante el tiempo que duró su vinculación laboral con la Universidad Distrital, el cual sirvió para lograr el reconocimiento de la pensión de jubilación.

La situación expuesta comporta una trasgresión al artículo 128 de la Constitución Política, tal como lo advirtió el Consejo de Estado¹⁸, en un caso similar al que ahora se resuelve, al señalar:

«Ahora bien, la subsección observa que la pensión reconocida tanto por la Universidad del Cauca como por el extinto Instituto de los Seguros Sociales (hoy Colpensiones), **se efectuó con el mismo tiempo de servicio prestado por el causante** señor Arcesio Alirio Ramos Ramírez como empleado de la editorial en dicha institución educativa, por lo que lo deprecado por la demandante **va en contravía de la prohibición de percibir dos asignaciones del tesoro público** que está regulada desde la Constitución Nacional de 1886, salvo las excepciones o casos especiales regulados por la Ley.

En efecto, dicha disposición constitucional se reglamentó a través del artículo 1.º del Decreto 1713 de 1960, el 77 del Decreto 1848 de 1969 o el 32 del Decreto 1042 de 1978, normativa que claramente se encontraba vigente al momento de los reconocimientos pensionales realizados al causante y que, como lo ha señalado esta subsección¹⁹ «[...] dentro de esta prohibición ha de entenderse no sólo la percepción de más de una asignación proveniente de varios empleos públicos, sino la de otras remuneraciones o asignaciones que tengan la misma fuente, tales como las pensiones [...]».

Es claro entonces que, la demandada tenía derecho a la pensión de jubilación a partir del 27 de julio de 2007, la cual le fue reconocida por sentencia emitida por el Consejo de Estado.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
¹⁸ Radicación No. 19001-23-33-000-2013-00357-01(1869-15), C.P. William Hernández Gómez.
¹⁹ Ver entre otras: Sentencias del 17 de octubre de 2018, radicación: 250002342000201400898-01; del 11 de abril de 2019, radicación: 19001-23-33-000-2016-00023-01 (0109-2017) y del 11 de mayo de 2019, radicación: 52001233300020130012401 (1241-2014). -Original de la cita-

Eventualmente, al no habersele reconocido esta prestación, hubiera configurado el derecho a la pensión de vejez. Sin embargo, como en virtud de lo dispuesto en el artículo 128 superior, no le es posible percibir dos erogaciones que provengan del erario, se declarará la nulidad de los actos administrativos de reconocimiento y de reliquidación pensional expedidos por el desaparecido I.S.S. y por COLPENSIONES.

Por otra parte, la pretensión de reintegro a favor de COLPENSIONES de las sumas de dinero recibidas por la señora Gloria Elena Torres Duarte, en virtud de los actos viciados de nulidad, 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 ésta 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.

Así, en orden a hacer viable el reembolso de las sumas de dinero perseguidas en esta demanda, COLPENSIONES debió centrar su esfuerzo procesal en demostrar no sólo la ilegalidad del reconocimiento contenido en los actos demandados, sino también, en acreditar que la obtención de tal derecho por parte de la accionada se hizo con desconocimiento de los postulados de la buena fe.

El Juzgado debe precisar que en caso de que no se haya hecho efectivo el pago de la pensión de jubilación o esté en mora el pago de algunas mesadas, por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas o de COLPENSIONES, estas no podrán hacerse efectivas cuando se haya acreditado que la accionada recibió por parte de una de estas entidades su mesada pensional. Ello en virtud de la prohibición constitucional a que ya se hizo referencia.

Naturaleza de los aportes a pensión

Finalmente, en cuanto se refiere a la naturaleza de los aportes a pensión aducida por el apoderado de la señora Gloria Elena Torres Duarte, y sustentada en jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho precisa lo siguiente:

*De conformidad con el artículo 32 de la Ley 100 de 1993, el régimen de prima media con prestación definida, al cual estaba afiliada la demandada, tiene como principales características: (i) los aportes de sus afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común, **de naturaleza pública**, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración, y la constitución de reservas; y (ii) el Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados²⁰.*

Pues bien, este Despacho no desconoce que las tres altas cortes han reconocido el carácter parafiscal de los aportes a pensión, tal como lo pone de presente la parte demandada en sus intervenciones procesales. Sin embargo, este aspecto no resulta preponderante en el asunto sub examine, pues aquí no se discute la naturaleza de tales aportes, sino el origen de estos, es decir, las relaciones laborales que la demandada sostuvo con empleadores tanto del sector público como del sector privado, así como su incidencia en el reconocimiento y pago de las pensiones a la accionada.

²⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", M.P. Amparo Oviedo Pinto. Sentencia del 1° de julio de 2020, Radicación No. 11001-33-42-056-2017-00214-01.

En efecto, se reitera que la prohibición contenida en el artículo 128 constitucional se halla configurada en el caso de la señora Gloria Elena Torres Duarte, pues para reconocerle las pensiones analizadas en precedencia, se tuvieron en cuenta los mismos periodos laborados al servicios de instituciones de educación superior de carácter privado y para la Universidad Distrital, situación que, de paso sea dicho, no encuadra en ninguna de las excepciones que la Ley expresamente regula para permitir la doble asignación del tesoro público.

En consecuencia, el Juzgado desestima el argumento expuesto por el apoderado de la demandada.

4. 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 sistema, por lo que no puede considerarse al titular de la prestación, la parte “vencida”²¹.

Por lo expuesto, el Despacho no condenará en costas.

5. Remanentes de los gastos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004, «Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa», una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente de lo consignado a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

*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 inepta demanda por proposición jurídica incompleta, formulada por el apoderado de la señora Gloria Elena Torres Duarte, conforme a lo expuesto en las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los siguientes actos administrativos:

²¹ «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.

- Resolución No. 6455 del 18 de febrero de 2008, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, por medio de la cual se reconoció una pensión de vejez a la señora Gloria Elena Torres Duarte.
- Resolución No. 042584 del 19 de septiembre de 2008, proferida por el Instituto de Seguros Sociales, mediante la cual se modificó la Resolución No. 6455 de 2008 y se ordenó el pago de una mesada pensional en cuantía de \$3.189.341 a partir del 1º de octubre de 2008, en favor de la señora Gloria Elena Torres Duarte.
- Resolución GNR 343068 del 18 de noviembre de 2016, expedida por COLPENSIONES, en la cual se reliquidó la pensión de vejez reconocida a la señora Gloria Elena Torres Duarte.
- Resolución SUB 114079 del 29 de junio de 2017, proferida por COLPENSIONES, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se confirma la Resolución GNR 343068 de 2016.
- Resolución DIR 18452 del 20 de octubre de 2017, expedida por COLPENSIONES, mediante la cual se decide un recurso de apelación y se confirma la Resolución GNR 343068 de 2016.

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

CUARTO. SIN CONDENA EN COSTAS, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. DESTINAR los remanentes del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, ARCHIVAR las diligencias previas las anotaciones respectivas.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS²²

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

Los apoderados de la entidad actora y de la demandada interpusieron el recurso de apelación que, en el término legal, procederán a sustentar.

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

²² El archivo audiovisual de esta audiencia puede consultarse haciendo click en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/fbe1c1bd-17a1-4c70-ad61-d5926aaa3329?vcpubtoken=bfa833e5-17ce-47d9-91c7-479345d3ca07>

Firmado Por:

**Yolanda Velasco Gutierrez
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: **f80950f5efc8cb2ecd7c974e50ea95368d3a1d0ec9f6bb1dc866a78ebf0633c0**

Documento generado en 23/06/2022 04:35:53 PM

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