

Cartagena de Indias D. T. y C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-23-33-000-2014-00274-00
Demandante	UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Demandado	ALIX OROZCO CASTILLO
Tema	INCOMPATIBILIDAD PENSIÓN DE JUBILACIÓN CON PENSION GRACIA
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del proceso que, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, promueve la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, contra de la señora ALIX OROZCO CASTILLO.

III.- ANTECEDENTES

1. Demanda¹

1.1 Pretensiones

“PRIMERA: Que se declare la Nulidad del acto administrativo No. 8133 de abril 06 de 2001, emanado de la Caja Nacional de Previsión Social EICE, a través de la cual se le reconoció la pensión de jubilación a la señora ALIX OROZCO CASTILLO.

SEGUNDA: Que se declare la Nulidad del acto administrativo No. 19620 del 30 de septiembre de 2003, emanado de la Caja Nacional de Previsión Social

¹ Folio 2 Doc. 02ExpedienteDigitalizado.

EICE, a través de la cual se le reliquidó la pensión de jubilación a la señora ALIX OROZCO CASTILLO.

TERCERA: *Que se declare la Nulidad del acto administrativo No. 014261 del 22 de marzo de 2013, a través de la cual se le reliquidó la pensión de jubilación a la señora ALIX OROZCO CASTILLO.*

CUARTA: *Que, a título de restablecimiento de derecho, la parte demandante pretende que la señora ALIX OROZCO CASTILLO devuelva los dineros recibido por concepto de la pensión con el respectivo retroactivo.*

1.2 Hechos²

Expone como supuestos fácticos los siguientes:

Relata la parte demandante, que Caja Nacional de Previsión Social EICE – Cajanal mediante Resolución No. 8133 de abril 06 de 2001 concedió pensión mensual vitalicia en favor de la demandada ALIX OROZCO CASTILLO.

Manifestó que, por resolución No. 19620 del 30 de septiembre de 2003, la Caja Nacional de Previsión Social EICE, reliquidó la pensión de jubilación a la señora ALIX OROZCO CASTILLO por retiro definitivo del servicio.

A su vez A través de la resolución No. 39596 del 11 de agosto de 2006, se negó el reconocimiento de la pensión gracia.

Afirma que, por resolución No. 007136 del 18 de febrero de 2013, se reconoció pensión gracia a la señora OROZCO CASTILLO.

Por último, manifiesta que CAJANAL mediante Resolución No. RDP 014261 del 22 de marzo de 2013, reliquidó la pensión de vejez, efectiva a partir del 01 de agosto de 1992, pero con efectos fiscales a partir del 14 de diciembre de 2009, por prescripción trienal.

² Fl. 4 Doc. 02ExpedienteDigitalizado.

1.3 Normas Violadas y Concepto de la Violación³

Considera la demandante que se violan las siguientes normas: Artículos 1, 2, 6, 121, 128 y 209 de la Constitución Nacional.

Ley 114 de 1913

Ley 151 de 1959

Ley 91 de 1989

Ley 734 de 2002

Decreto 1848 de 1969

Decreto 1042 de 1978

Concepto de violación: Manifiesta la demandante que los actos acusados violan las normas en cita, por cuanto reconocieron pensiones irregularmente, siendo incompatibles al provenir ambas del tesoro público.

Continúa diciendo que el consejo de Estado Sala de lo contencioso administrativo sección segunda subsección "A", en sentencia del proceso No. 0876-08, señala que la pensión gracia es excepcionalmente compatible con la pensión de jubilación de acuerdo con el ordinal 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1985, así:

"...La pensión gracia es compatible con la pensión ordinaria de jubilación siempre y cuando esta última se otorgue por servicios prestados en planteles departamentales o municipales, si se computan tiempos nacionales emerge la incompatibilidad.-.

Igualmente, sobre el mismo tema la Corte Constitucional en Sentencia C - 954 del 26 de julio de 2000, es muy clara al respecto: "...el hecho de que el reconocimiento de esa prestación quedará supeditado a la exigencia de no recibir otra recompensa de la nación encontraba un claro fundamento, primero, en el principio de la libre configuración legislativa.

Por lo que considera que, en aplicación, de las normas especiales que rigen la pensión gracia de jubilación, el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia y la Jurisprudencia expedida sobre el particular, no debió

³ Fls. 5 - 7 Doc. 02ExpedienteDigitalizado.

proceder la solicitud pensión gracia presentada por la señora ALIS OROZCO CASTILLO.

2. Contestación⁴

La demandada por medio de apoderado judicial dio contestación a la demanda, manifestando que son ciertos de los hechos 1, 2, 4, 5, 7; sobre el hecho 6 manifiesta que es parcialmente cierto.

En cuanto a las pretensiones sostiene, que se opone a las mismas, pues considera que los actos acusados están ajustados a derecho, y debidamente motivados.

La parte demandada propuso las excepciones de cosa juzgada, falta de causa ilícita paró demandar, cobro de lo no debido y violación al principio de favorabilidad en materia laboral.

3. Actuación procesal

En el desarrollo del proceso, se cumplieron todas las etapas procesales, tales como: admisión de la demanda (Doc. 02ExpedienteDigitalizado Folios 4-8), notificación a las partes (Doc. 02ExpedienteDigitalizado Folios 22-24), resolución de medida cautelar (Doc. 02ExpedienteDigitalizado Folios 26-32).

La parte demandada contestó la demanda (Doc. 02ExpedienteDigitalizado Folios 156-169).

En curso de la audiencia inicial, se desarrollaron las etapas previstas en el artículo 180 del CPACA, dentro de la cual se realizó el saneamiento del proceso; se decidió sobre las excepciones previas, fijo el litigio y se prescindió de la audiencia de pruebas por innecesaria (Doc. 01ExpedienteDigitalizado Folios 263-271); mediante auto de fecha 15 de febrero de 2017 se corrió traslado para alegar a las partes y al Ministerio Público para que emitiera concepto (Doc. 02ExpedienteDigitalizado Folios 281-282).

6. Alegatos de conclusión

⁴ Fls. 156- 169 Doc. 01ExpedienteDigitalizado.



6.1 De la parte demandante

La UGPP alegó de conclusión, reiterando lo expuesto en el libelo demandatorio principal. (Doc. 02ExpedienteDigitalizado Folios 285-288)

6.2 De la parte demandada

No presentó alegatos de conclusión.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna de las partes u observarse por el Tribunal vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso.

V.- CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del numeral 2º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -vigente para el momento de la presentación de la demanda-, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, situación que se evidencia en el sub-lite.

2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos expuestos en la demanda, la Sala considera que el problema jurídico a resolver se contrae a determinar:



¿Si es procedente anular los actos demandados; por existir incompatibilidad entre la pensión gracia y la pensión de jubilación reconocida a la actora.?

3. Tesis

La Sala de Decisión negará las pretensiones de la demanda; en consideración a que la pensión de jubilación fue reconocida antes del reconocimiento de la pensión gracia; de tal manera que cuando se expedieron los actos demandados, estos no resultaban contrarios al entorno normativo existente.

La anterior tesis se fundamenta en los siguientes argumentos.

4. Marco normativo y jurisprudencial

En primer lugar, precisa la Sala, que el acto administrativo es definido como toda manifestación de voluntad de la administración con capacidad de producir efectos jurídicos; bien sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica.

El artículo 88 del CPACA, consagra el principio de presunción de legalidad, en virtud del cual, los actos administrativos desde su expedición se presumen legales, mientras no sea anulados por la jurisdicción contenciosa.

Sobre el tema, la Corte Constitucional⁵ ha manifestado:

“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le

⁵ Corte Constitucional sentencia T-136 del 28 de marzo de 2019, MP. Dr. JOSE FERNANDO REYES CUARTA.



garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad”.

En la misma sentencia, el Alto Tribunal Constitucional indicó: “Los actos administrativos se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria, ya sea por la autoridad que los profirió o por el operador judicial competente, es una manifestación del principio de seguridad jurídica, pues las personas confían que la situación jurídica que les fue definida no va a cambiar de manera arbitraria y sorpresiva”.

Por otro lado, sobre la oportunidad para hacer el examen de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado⁶ ha indicado:

“...También ha considerado que no puede confundirse la ocurrencia de la pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo con las causales de nulidad del mismo. Las causales de nulidad se encuentran previstas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo [art. 137, CPACA] y se dan desde la misma formación o expedición del acto, bien sea porque se aparta de las normas en que debía fundarse, o porque fue expedido por funcionario u organismo incompetente o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de defensa o mediante falsa motivación o desviación de poder.

La pérdida de fuerza ejecutoria es un fenómeno jurídico distinto (...) dicha figura está referida específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, cuál es la de la ejecutividad del mismo, es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la Administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda, consagrada en el primer inciso del precitado artículo 66, al disponer que “salvo norma en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos...”

5. Caso concreto

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 12 de marzo de 2015, radicado No. 19154.

5.1 Hechos probados

- La señora ALIX CASTILLO OROZCO nació el 24 de mayo de 1942 (Fl. 84 Documento 02ExpedienteDigital).
- La señora ALIX CASTILLO OROZCO laboró en la Rama Judicial desde el 26 de marzo de 1979 hasta el 31 de agosto de 1991. Y en la Procuraduría General de la Nación desde el 28 de diciembre de 1992 hasta el 31 de julio de 2002 . (Fl. 85-87 Documento 02ExpedienteDigital).
- La señora ALIX CASTILLO OROZCO laboró como Maestra de Primera Categoría desde el 09 de febrero de 1959 hasta el 10 de marzo de 1979 en la Secretaria de Educación Alcaldía Mayor de Bogotá. (Fl. 88 Documento 02ExpedienteDigital).
- La Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución No. 8133 de 2001, concedió a la señora Castillo Orozco una pensión de jubilación por valor de \$5.153.741, efectiva a partir del 1º de mayo de 2000 (Fl. 201-203 Documento 02ExpedienteDigital).
- La pensión de jubilación fue reliquidada mediante las Resoluciones 19620 del 30 de septiembre de 2003 y 014261 del 22 de marzo de 2013 (Fls. 206, 219-223 Documento 02ExpedienteDigital).
- La Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución No. 007136 de 18 de febrero de 2013, concedió a la señora Castillo Orozco una pensión gracia (Fl. 207-212 Documento 02ExpedienteDigital).

5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

En el sub iudice, pretende la parte actora, la nulidad de la Resolución No. 8133 de abril 06 de 2001, emanado de la Caja Nacional de Previsión Social EICE, a través de la cual se le reconoció la pensión de jubilación a la actora; así como la nulidad de las resoluciones No. 19620 del 30 de septiembre de 2003 y No. 014261 del 22 de marzo de 2013, a través de las cuales se le reliquidó la pensión de jubilación a la demandante; y a título de

restablecimiento del derecho, la parte demandante pretende que la señora ALIX OROZCO CASTILLO devuelva los dineros recibido por concepto de la pensión con el respectivo retroactivo.

La accionada, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, toda vez su situación se enmarca en las excepciones previstas en el artículo 32 del Decreto 1042 de 1978. La parte demandada propuso las excepciones de cosa juzgada, falta de causa ilícita paró demandar, ¡cobro de lo no debido y violación a! principio de favorabilidad en materia laboral.

En ese contexto, conforme al marco normativo y jurisprudencial citado y los hechos probados en el presente asunto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado; manifestando ab initio, que se negarán las pretensiones de la demanda, por las razones que se exponen a continuación.

A la accionada, La Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución No. 8133 de 2001, le reconoció una pensión de jubilación (Fls. 201-203 Documento 02ExpedienteDigital); la cual fue objeto de reliquidación a través de los otros actos demandados.

Posteriormente, la misma entidad, le concedió a la demandada pensión gracia, a través de la Resolución No. 007136 de 2006 (Fls. 207-212 Documento 02ExpedienteDigital).

En el sub lite, la parte demandante cuestiona la legalidad del acto administrativo que reconoció la pensión de jubilación, así como los que la reliquidaron; pero no cuestiona la legalidad del acto que reconoció la pensión gracia.

Es necesario precisar, que cuando se acusa de ilegal a un acto administrativo, es porque el mismo es contrario al ordenamiento jurídico, y esa ilegalidad se configura por alguna de las causales previstas en el artículo 137 del CPACA; pero el examen de legalidad, se debe hacer en relación con el contexto normativo existente al momento de la expedición del acto⁷;

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera sentencia del 4 de marzo de 2022, exp. 25000-2324000 2006 00165 01 MP Dr. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES.



De lo anterior se concluye, que si bien el acto se puede enjuiciar con posterioridad a su expedición, cuando ya se encuentra en la etapa de la eficacia; se itera, el examen de legalidad se hace es al momento de su nacimiento; ya que lo que ocurra posteriormente y que lo haga incompatible con el ordenamiento jurídico, no afectaría su legalidad, sino su eficacia; lo que conllevaría eventualmente a la pérdida de fuerza ejecutoria, en los términos del artículo 91 del CPACA.

En este orden, en el sub judice, a juicio de la Sala, cuando se expidió la Resolución No. 8133 de 2001, mediante la cual se le reconoció una pensión de jubilación a la accionada, aún no se había reconocido la pensión gracia; por lo que en principio en ese momento la primera resolución no resultaba contraria al contexto normativo existente; teniendo en cuenta que el único cargo de nulidad alegado en el sub examine es la incompatibilidad entre las dos pensiones; no pudiendo la Sala traer a juicio otro cargo de nulidad distinto al señalado por la demandante; ya que el examen de legalidad está delimitado por las normas violadas y el concepto de violación señalado por el demandante en la demanda.

En ese sentido, para esta Corporación los actos acusados, no resultan ilegales, frente al cargo invocado; ya que la posible afectación a la prohibición contenida en el artículo 128 Superior, podría configurarse es frente al acto que reconoció la pensión gracia; situación que no es objeto de la presente controversia.

Así las cosas, la Sala se releva de estudiar la incompatibilidad entre las dos prestaciones alegadas por la demandante y en consecuencia negará las pretensiones de la demanda.

6. Condena en costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A., debe la Sala de Decisión disponer sobre la condena en costas, bajo los parámetros previstos en el artículo 365 del Código General del Proceso, en el sentido de señalar que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.



En ese sentido, habiendo sido resuelto de forma desfavorable las pretensiones de la demanda, se encuentra procedente la condena en costas, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte demandada, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría de esta Corporación.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante; las cuales deben ser liquidadas por la secretaría de esta Corporación, conforme a lo previsto en el artículo 366 del CGP.

TERCERO: Ejecutoriada la presente sentencia, **ARCHIVAR** el expediente, previa devolución del remanente, si existiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

Salvó voto



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

Cartagena de Indias D. T. y C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES

M.PONENTE	LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
RADICACION	13-001-23-33-000-2014-00274-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	UGPP
DEMANDADO	ALIX OROZCO CASTILLO
Asunto	SALVAMENTO DE VOTO

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto acostumbrado, debo manifestar mi salvamento de voto frente a la decisión de la Sala, por cuanto considero que, si es dable estudiar la incompatibilidad entre las dos pensiones, indistintamente de cual se reconoció primero, ello por cuanto, una vez fue reconocida la pensión gracia, pudo configurarse la nulidad alegada con relación al acto demandado. Recordemos que estamos ante una prestación periódica, la cual sería revisable en cualquier tiempo.

Tendría lógica demandar la nulidad del primer acto, en tanto, dentro del estudio es necesario determinar la conducta de la demandada al provocar esa segunda pensión.

En estos términos el presente salvamento de voto.



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
Magistrado