

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 2

Tunja, ' 29 MAY 2019 '

Asunto : **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Demandante : **Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP"**  
Demandado : **Rosalba Báez Gómez**  
Expediente : **156933331002-201200016-01**

**Magistrado Ponente: Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Decide la Sala el recurso el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP, el 8 de junio de 2018, contra la sentencia del 31 de octubre de 2012, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, que accedió a las pretensiones en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Rosalba Báez Gómez.

**I. ANTECEDENTES**

**1. De la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho**

Por intermedio de apoderado judicial la señora Rosalba Báez Gómez, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicita se declare la nulidad de los Autos No. 106238 del 27 de junio de 2001 y 110042 del 26 de julio de 2002, de las Resoluciones No. 002186 del 23 de enero de 2006 y 1693 del 27 de febrero de 2006, por medio de los cuales la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en liquidación negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia, además del acto ficto o presunto resultado del derecho de petición no resuelto del 21 de diciembre de 2010 , y de la Resolución UGM 007599 del 12 de septiembre de 2011, por medio de la cual se declaró la configuración del fenómeno del

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

silencio administrativo negativo respecto de la petición presentada el 21 de diciembre de 2010 y confirmó el acto ficto que negó el reconocimiento de la pensión gracia.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho solicita se le condene a la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en liquidación, a reconocer y pagar una pensión gracia a partir del 25 de diciembre de 1999, en cuantía del 75% del promedio mensual de todos los factores salariales devengados por ella durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del status jurídico de pensionada.

Que se reajuste la pensión en los términos del artículo 1 de la Ley 71 de 1988, que sobre las diferencias adeudadas le reconozca y pague los intereses moratorios a la tasa máxima legal vigente al momento que se efectúe tal y como lo dispone el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Que se pague la indexación de las sumas reconocidas desde la fecha en que se generaron hasta la fecha en que sean pagadas en los términos del artículo 178 del C.C.A., y pague los intereses de mora según lo dispone el artículo 177 del C.C.A.

Los hechos en los que se fundamentó las pretensiones de este medio de control fueron los siguientes:

La señora Rosalba Báez Gómez laboró al servicio del estado como docente territorial para el Departamento de Boyacá, cumpliendo 20 años de servicio el 5 de julio de 1996 laborados así:

- Del 1 de julio de 1974 al 20 de abril de 1993, que equivalen a 18 años 9 meses y 20 días, como docente de los municipios de Sativanorte y Saboya de

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

la siguiente manera: por medio del Decreto No. 345 del 4 de junio de 1974, en el cual se le asignó laborar en la escuela de San Cayetano – Sativanorte, del 1 de julio de 1974 al 1 de junio de 1989 , luego trasladada a la escuela rural de Garavito del Municipio de Saboya desde el 2 de junio de 1993 al 19 de abril de 1993, y finalizó por Decreto municipal del 13 de abril de 1993, por medio del cual se le acepta la renuncia.

- Del 25 de mayo de 1995 al 30 de junio de 1999, 4 años, 1 mes y 5 días, que inician a partir del nombramiento municipal por Decreto No. 16 de 25 de mayo de 1995, expedido por el Alcalde de Sativanorte, en el que se le asignó laborar en la escuela rural de “San Cayetano”, y finalizó con el Decreto municipal No. 1045 de 1 de julio de 1999.

- Del 12 de julio de 1999 al 26 de diciembre de 1999, 5 meses y 15 días, que se realizó por orden de prestación de servicios No. 1356 de 12 julio de 1999, suscrita por el Secretario de Educación de Boyacá.

- Que la accionante cumplió 50 años de edad el 24 de diciembre de 1999, pues nació el 24 de diciembre de 1949.

- Que, según el certificado del 15 de agosto de 2000, expedido por la Secretaría de Educación de Boyacá ha laborado como docente nacionalizada del 1 de julio de 1974 al 20 de abril de 1993, del 25 de mayo de 1995 al 1 de julio de 1999 y del 12 de julio de 1999 al 26 de noviembre de 1999.

- Que la Secretaría de Educación de Boyacá expidió el certificado del 6 de febrero de 2001, en donde aparece que prestó sus servicios como docente nacionalizada para el periodo del 1 de julio de 1974 al 20 de abril de 1993, y nacional entre el 25 de mayo de 1995 al 1 de julio de 1999 y del 12 de julio de 1999 al 26 de noviembre de 1999. De igual manera, ha expedido las certificaciones del 15 de agosto de 2001, 15 de diciembre de 2000, 22 de

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

mayo de 2007 y 6 de octubre de 2009, en las que señaló que la accionante ha laborado siempre como docente nacional.

Que CAJANAL por medio de la Resolución No. 023215 del 12 de octubre de 2000, negó la pensión gracia argumentando que la accionante no cumple con el requisito de buena conducta, pues tiene una acción disciplinaria por 60 días por abandono del cargo y que solo cuenta con 19 años de servicio.

Que los autos No. 106238 del 27 de junio de 2001 y 110042 del 26 de julio de 2002, se le negó el reconocimiento de la prestación considerando que prestó sus servicios como docente nacional.

Que la oficina Seccional de escalafón de la Secretaria de Educación de Boyacá, el día 10 de noviembre de 2010, certificó que la docente señora Rosalba Báez Gómez no registra antecedentes disciplinarios en dicha seccional, ni se adelanta proceso alguno en su contra.

## **2. Del fallo de primera instancia recurrido en revisión (fls. 211 - 221).**

El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, mediante providencia del 31 de octubre de 2012, resolvió acceder a las pretensiones de la demanda, como fundamento de su decisión abordó las siguientes temáticas: (i) cosa juzgada, (ii) naturaleza de la pensión gracia y personas acreedoras a dicho beneficio, (iii) caso concreto – tiene derecho la peticionaría a que se reconozca la pensión gracia a partir del 25 de diciembre de 1999.

En cuanto a la configuración de la cosa juzgada el a quo explicó, que una vez relacionadas las pruebas del proceso en curso y del proceso 2003 – 1653 – 01 que finalmente resolvió el Tribunal Administrativo de Boyacá con ponencia

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

del Dr. Francisco Antonio Iregui Iregui, los procesos versan sobre la misma causa y objeto, toda vez que materialmente se está demandando los Autos No. 106238 del 27 de junio de 2001 y 110042 del 26 de julio de 2002, actos sobre los cuales ya hubo un análisis ante esta jurisdicción, de tal manera que declaró probada la configuración de la cosa juzgada respecto de los Autos No. 106238 del 27 de junio de 2001 y 110042 del 26 de julio de 2002, proferidos por la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E., sobre los demás actos administrativos demandados no se configuró la cosa juzgada de tal manera que surtió el trámite procesal correspondiente.

Frente a la temática (de la naturaleza de la pensión gracia y personas acreedoras a dicho beneficio) el juez de instancia realizó un barrido histórico y normativo concluyendo que esta prestación económica es reconocida a los docentes de enseñanza primaria, oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública que hubiesen sido nombrados antes del año de 1980, además de que el tiempo de servicio fuese prestado a planteles municipales, distritales o departamentales pues si el servicio fue prestado ante planteles del orden nacional no es posible el reconocimiento de este derecho pensional, por último mencionó que el acreedor del derecho pensional debe cumplir los requisitos establecidos en la normatividad esto es: i) 50 años de edad, ii) 20 años de servicio.

Respecto del caso en concreto, adujo que existe contradicción en los certificados expedidos por la Secretaría de Educación de Boyacá, por cuanto el expedido en el año 2000 señaló que la peticionaria había sido vinculada como docente nacionalizada, mientras que las emitidas por la misma entidad en los años 2007 y 2009 indicaron que la señora Rosalba Báez había sido vinculada como docente nacional.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

El a quo aclara que dichas inconsistencias en las certificaciones expedidas por la Secretaria de Educación de Boyacá pueden ser resueltas con los actos de nombramiento y remoción de la peticionaria, es allí donde efectivamente se encuentra consagrado el tipo de vinculación de la señora Rosalba Báez Gómez.

Precisados los anteriores argumentos por parte del juez de primera instancia concluyó que en el caso sub examine la señora Rosalba Báez Gómez, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 1° de la Ley 114 de 1913, es decir, ha laborado más de 20 años en planteles educativos de entidades del orden territorial, tiene más de 50 años de edad y había vinculado como docente departamental antes del 31 de diciembre de 1980, además del cumplimiento de todos los requisitos establecidos en las normatividades que desarrollan o modifiquen este derecho pensional ( Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928 y Ley 37 de 1933).

### **3. Del recurso extraordinario de revisión (fl.45-62).**

Con escrito del 8 de junio de 2018, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP, por medio de apoderada judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión contra el fallo del 31 de octubre de 2012, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo.

Invocó la causal prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, cuyo tenor literal es el siguiente:

"ARTÍCULO 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten el reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a sus competencias a solicitud del Gobierno

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~en cualquier tiempo~~ por las causales consagradas para este en el mismo código y, además:

a) **Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y**

b) **Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.”**

**(Negrilla fuera de texto).**

La cual fue sustentada de la siguiente manera:

Adujó que la orden judicial se obtuvo con vulneración al debido proceso, pues una vez analizado el expediente administrativo y la normatividad invocada por la accionante como fundamento de las causales de violación y nulidad de los actos administrativos que no reconocieron el derecho pensional de la señora Rosalba Báez, se evidenció una irregularidad ostensible, toda vez que el operador judicial de instancia desbordó el ordenamiento jurídico al decretar el reconocimiento de una pensión gracia sin el lleno de los requisitos legales a favor de la aquí demandada.

Invoca las pruebas allegadas al proceso de reconocimiento de la pensión gracia, pues según el apoderado de la entidad, este acervo evidencia con claridad que la señora Rosalba Báez Gómez laboró como docente del orden departamental prestando sus servicios al Departamento de Boyacá por espacio de 18 años 9 meses y 20 días con las respectivas interrupciones, y como docente nacional por el lapso de 4 años, 1 mes y 7 días, por lo cual resulta claro que la accionada no cumple con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para hacerse acreedora a la pensión gracia, teniendo en cuenta que no

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

reunió el requisito de 20 años de servicio prestados al ramo docente del orden Departamental, Municipal o Nacionalizado.

#### **4.- Oposición al recurso extraordinario de revisión (fls. 275 - 278).**

El 4 de octubre de 2018, la señora Rosalba Báez Gómez, a través de apoderado judicial y en su condición de beneficiaria de la pensión gracia, dio contestación al recurso extraordinario de revisión, así:

Realizó un pronunciamiento frente a los hechos de la demanda, y propuso las siguientes excepciones de mérito que las denominó: “IMPROSPERIDAD DEL RECURSO PLANTEADO POR EXTEMPORANEIDAD, PRINCIPIO DE EJECUTORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES, COSA JUZGADA, DERECHOS ADQUIRIDOS, EFECTOS EXNUC DE LAS SENTENCIAS.”

Frente a la improsperidad del recurso planteado por extemporaneidad, expresó que el día 31 de octubre de 2012 el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo profirió sentencia que reconoció la pensión gracia a la accionada, y la solicitud de recurso de revisión fue radicada el día 4 de diciembre de 2017, es decir un mes y cuatro días después del cumplimiento de los cinco años que establece la Ley 797 de 2003, por esta razón el apoderado de la parte demandada argumenta que el recurso supera el término establecido en la ley.

En cuanto a la excepción de cosa juzgada adujo que por medio de sentencia<sup>1</sup> el magistrado Dr. Fabio Iván Afanador García dirimió las pretensiones del recurso de revisión solicitadas por la UGPP en contra del fallo del 31 de

---

<sup>1</sup> Recurso Extraordinario de Revisión No. 150012333000201700980-00 del 29 de agosto de 2018  
Mp. Dr. Fabio Ivan Afanador García. Tribunal Administrativo de Boyacá.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

octubre de 2012 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, de acuerdo a ello, el apoderado de la demandada considera que al interponer el recurso de revisión nuevamente la entidad actúa de manera temeraria y fomenta un desgaste innecesario a la administración de justicia.

Por otra parte, mencionó que la sentencia proferida el 31 de octubre de 2012 y que es objeto del recurso de revisión analizó la configuración de la cosa juzgada, ya que la misma quedó debidamente ejecutoriada.

Sobre los derechos adquiridos, indicó que mediante sentencia judicial la señora Rosalba Báez Gómez, adquirió un derecho pensional (pensión gracia) por cumplir a cabalidad los requisitos exigidos en la normatividad, de tal manera que este derecho debe respetarse y mantenerse en el tiempo.

Por último explicó el efecto ex nuc de la sentencia, y frente a ello mencionó que el Consejo de Estado ha determinado que el ingreso base de liquidación de la pensión gracia es de índole especial, de tal manera la misma no puede ser liquidada con los factores salariales del último año de servicio.

Por lo tanto, solicitó la aplicación del efecto ex nuc al proferir la sentencia, con el fin de que el fallo de revisión sobre la temática del ingreso base de liquidación de la pensión gracia se materialice hacia el futuro.

## **5. Del trámite procesal del recurso extraordinario**

El recurso extraordinario de revisión fue presentado el 8 de junio de 2018, el cual fue admitido por auto de fecha 21 de agosto de 2018, respectivamente, ordenando las notificaciones y traslados correspondientes.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

Mediante auto del 19 de febrero de 2019, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes, y finalmente ingresó el expediente al despacho para la elaboración de la sentencia conforme al artículo 255 del CPACA.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

En relación con el recurso extraordinario de revisión debe decirse que procede contra todas las sentencias ejecutoriadas dictadas por las autoridades judiciales que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos de los artículos 248 y 249 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con esta normativa, la competencia para el trámite de este recurso de naturaleza extraordinaria, dependerá de la autoridad judicial que haya dictado la decisión que se cuestiona mediante este mecanismo.

En efecto, si el fallo es proferido por los jueces, le compete adelantar y decidir el recurso extraordinario a los Tribunales Administrativos en única instancia, y efectivamente la entidad demandante pretende se revise la sentencia del 31 de octubre de 2012 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, por lo tanto, es competente este Tribunal Administrativo para conocer y decidir el recurso de conformidad con el artículo 249, inciso final, de la Ley 1437 de 2011, y dado que el mismo se tramita en única instancia, las decisiones relacionadas con la admisión, inadmisión, rechazo, son de competencia del ponente, no así la decisión de fondo que corresponde a la Sala de decisión.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 15693333 1002-201200016-01

## **2.- Planteamiento del problema jurídico**

La Sala debe determinar si en la sentencia del 31 de octubre de 2012, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, existe la configuración de la causal contemplada en el literal A del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues, a juicio de la UGPP, se reconoció una pensión gracia sin el lleno de los requisitos legales para su reconocimiento, pues la entidad argumenta que el a quo no observó las pruebas tendientes a demostrar que la señora Rosalba Báez Gómez laboró como docente nacionalizada y finalmente fue nombrada como docente nacional, incumpliendo de tal manera el requisito de los 20 años de servicio prestados al ramo docente con nombramiento nacionalizado para el reconocimiento de esta prestación económica.

De entrada, se observa que las razones que plantea el demandante, estrictamente no guardan relación con aspectos atinentes al debido proceso como garantía superior, que busca resguardar al individuo incurso en una actuación administrativa o judicial, para que su trámite se respete el juez natural, los derechos de defensa y contradicción, y los demás que hagan parte de su núcleo esencial.

Sin embargo a continuación se analizará la causal invocada por el recurrente, para lo cual la Sala abordará en su orden el siguiente estudio; i) del Recurso Extraordinario de Revisión; ii) cosa juzgada, iii) del ingreso base de liquidación de la pensión gracia, iv) debido proceso, v) conclusión.

## **3. Del Recurso Extraordinario de Revisión**

El Recurso Extraordinario de Revisión es un mecanismo judicial establecido por el legislador en materia civil, penal, laboral y contencioso administrativo,

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

como una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material, el cual tiene lugar cuando la decisión resuelve el fondo del asunto objeto de litigio; de ahí deviene su carácter extraordinario.

De acuerdo con la fecha en que fue interpuesto el recurso extraordinario de revisión, esto es, 8 de junio de 2018 (fl 241), contra la sentencia del 31 de octubre de 2012 y el momento en que quedó ejecutoriada la misma, el 4 de diciembre de 2012 (fl. 210), se tiene que la normatividad aplicable es la contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 que dispone lo siguiente:

"Art. 308. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

Sobre el particular el Consejo de Estado en providencia del 12 de agosto de 2014, modificó su postura en relación con la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, para indicar que este constituye un nuevo proceso y no una instancia adicional al proceso de origen. Pese a su nombre –recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda contra la sentencia, que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia.

En conclusión, en el presente asunto las disposiciones aplicables son las contenidas en la Ley 1437 de 2011, en tanto se interpuso el recurso con posterioridad a la entrada en vigencia de esta normatividad, por lo que se trata

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

de un nuevo proceso ajeno e independiente a la causa que dio origen al fallo recurrido.

En cuanto a la oportunidad para interponer el recurso de revisión, la parte actora invoca como causal de revisión la prevista en el **artículo 20 literal A de la Ley 797 de 2003**.

De los argumentos descritos por la apoderada de la UGPP para sustentar el recurso de revisión, se deduce que los motivos de inconformidad por los que invoca dicha causal se originaron con la expedición de la sentencia del 31 de octubre de 2012, por medio de la cual el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, ordenó el reconocimiento de la pensión gracia a la señora Rosalba Báez Gómez, sin que presuntamente cumpliera con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913.

Así las cosas, teniendo en cuenta el artículo 251 del CPACA, se tiene que el Recurso Extraordinario de Revisión debió interponerse **dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial**, como quiera que dicha providencia fue la que dio origen a invocar la causal del literal A del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

En el caso objeto de estudio, se observa que la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, quedó **ejecutoriada el 4 de diciembre de 2012**, entonces el término establecido en dicha causal comenzaría a operar desde el día siguiente a la ejecutoria del fallo esto es el 5 de diciembre de 2012, no sin antes advertir que por sentencia SU 427 de 2016 Mp. Luis Guillermo Guerrero Pérez determinó que el término de caducidad de cinco años establecido en el inciso 4 del artículo 251 del CPACA para la interposición del recurso de revisión por parte

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP se deberá contabilizar desde el 12 de junio de 2013.

De tal manera que el término para la interposición del recurso de revisión en el caso sub examine finalizaría para el caso en concreto el 12 de junio de 2018 y el recurso fue presentado por la entidad el 8 de junio de 2018, de tal manera que el mismo fue presentado en término.

#### **4. De la ausencia de cosa juzgada en el presente caso**

Debe la Sala determinar si en esta oportunidad se ha configurado la cosa juzgada, por cuanto en relación con la sentencia objeto de revisión este tribunal emitió pronunciamiento en sentencia bajo el radicado No. 150012333000201700980-00 del 29 de agosto de 2018 Mp. Dr. Fabio Iván Afanador García, al respecto ha de considerarse:

La cosa juzgada en materia procesal es una noción relevante en cuanto tiene incidencia en el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, en la medida que su configuración afecta el derecho de acción, ya que impide que pueda plantearse una controversia por existir una decisión anterior que le puso fin al litigio de manera definitiva. Por ello la aplicación de ese fenómeno jurídico en cada caso debe estar precedido de un estudio detenido en cada asunto, con base en los diferentes elementos que la enmarcan.

La Corte Constitucional en sentencia T-218 de 2012, ilustró de la siguiente forma acerca del fenómeno en cuestión:

##### **“A. Cosa Juzgada**

(...)

3.2.2 La Cosa juzgada, denominada también res judicata, puede ser comprendida como lo decidido por una autoridad pública revestida de jurisdicción o, en otras palabras, lo que ha sido materia de una decisión judicial<sup>2</sup>. Sin embargo, conforme a

---

<sup>2</sup> Couture. E, (1981), Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires: Ediciones Depalma, p. 401

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
 Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
 UGPP  
 Demandado : Rosalba Báez Gómez  
 Expediente : 156933331002-201200016-01

Couture, esta comprensión no resuelve de qué trata tal institución más que de una manera superficial y meramente aproximativa.

(...)

Con todo, la relevancia de la cosa juzgada como institución supone un bien para la sociedad, **pues reduce la incertidumbre sobre la situación jurídica de un asunto (sea la propiedad sobre un bien, el reconocimiento de una prestación, o la reparación de un daño, etc.), revistiéndose de suma relevancia por motivos de orden público, de justicia y de paz social, pues si los conflictos humanos no pudieran dirimirse de manera definitiva, difícilmente podría alcanzarse “un orden jurídico, económico y social justo”, como lo exige el Preámbulo de la Carta.**

(...)

3.2.4 Por lo mismo, resulta esclarecedor el hecho de que esta Corporación, en su jurisprudencia, haya indicado que la cosa juzgada surge como respuesta a la necesidad social de finalizar un proceso judicial, para que así la resolución de la controversia sea segura y esté revestida de estabilidad<sup>3</sup>. Por ello, el concepto en comento se refiere a los efectos jurídicos de las sentencias, que las delimitan como inmutables, obligatorias, vinculantes y susceptibles de ser exigidas por la fuerza...

(...)

En este sentido, en la referida C-622 de 2007, reiterando su jurisprudencia, esta Corporación expuso que “(...) El alcance de las llamadas “identidades procesales”, [fue explicado por] la Corte en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

(...)

- **Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), “es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito (sic) a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”. (...)

En esta misma línea, otros autores, como Carnelutti, diferencian entre la cosa juzgada formal, que comprenden como el fin del litigio y la cosa juzgada material, que definen como la imperatividad de la decisión<sup>4</sup>. Igualmente, Couture, expone que **la cosa juzgada formal es mutable a pesar de ser inimpugnable**, para lo que menciona la fijación de la cuota de alimentos en un litigio sobre ese asunto de familia. Esto último, puede entenderse como consecuencia de la cláusula rebus sic stantibus, **pues – al variar las condiciones – la determinación del contenido obligacional específico** – dar alimentos – puede modificarse. Por su parte, la cosa juzgada sustancial, además de ser inimpugnable, sería también inmutable, incluso en un nuevo proceso judicial<sup>5</sup>.

Así mismo, el mismo ordenamiento jurídico plantea la existencia de sentencias que no hacen tránsito a cosa juzgada material en razón al asunto que tratan, entre ellas, las referidas en los artículos 333 y 649<sup>6</sup> del CPC, que en su parte pertinente

<sup>3</sup> Esta postura de la Corte concuerda con aquella defendida por Couture, quien planteaba que el fin (teleológico) del proceso es la sentencia. Providencia judicial que, revestida de la calidad de cosa juzgada, obedece a una necesidad práctica: la firmeza de una decisión. *Ibidem*, p. 406.

<sup>4</sup> Carnelutti, F., (2004), *Sistema de Derecho Procesal Civil, Introducción y Función del Proceso Civil*, Buenos Aires: Uthea Argentina, pp. 316-360

<sup>5</sup> Couture, E. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, op. Cit., pp. 416 – 417.

<sup>6</sup> Artículo que regula los asuntos que estarán sujetos a la jurisdicción voluntaria. Precisamente, según el referido autor, en ese hecho – que la sentencia no constituya cosa juzgada – se diferencian los procesos de jurisdicción voluntaria de la contenciosa.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

disponen que “(...) **No constituyen cosa juzgada las siguientes sentencias:** 1. Las que se dicten en procesos de jurisdicción voluntaria [;] **2. Las que decidan situaciones susceptibles de modificación mediante proceso posterior, por autorización expresa de la ley** [;] 3. Las que declaren probada una excepción de carácter temporal (...) [; y] 4. Las que contengan decisión inhibitoria sobre el mérito del litigio...”

Lo primero que debe decir la Sala es que la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas<sup>7</sup>.

Una vez la Sala examina la cosa juzgada en el caso bajo examen, determina que la misma figura jurídica no se configura, ya que no existe identidad de objeto, como uno de los elementos importantes y necesarios para la existencia de esta institución jurídico procesal.

En efecto, la Sala observa que si bien existe identidad de partes y de causa pretendí, ya que en los dos procesos se interpuso la misma acción (recurso de revisión) por parte de la UGPP en contra de la señora Rosalba Báez Gómez, que pretende la revisión de la sentencia del 31 de octubre de 2012 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, se avizora que los recursos de revisión carecen de identidad de objeto, ya que en el primer proceso resuelto por este Tribunal con ponencia del Dr. Fabio Iván Afanador García se debatió la existencia de las causales: i) la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley, ii) no reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida, iii) haber sido reconocida la pensión de jubilación gracia a la accionada con abuso del derecho y fraude a la ley,

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, expediente número 11001-03-25-000-2007-00116- 00

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
 Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
 UGPP  
 Demandado : Rosalba Báez Gómez  
 Expediente : 156933331002-201200016-01

en cambio en el proceso bajo examen se debate la existencia de la causal prevista en el literal A del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Por lo anterior, no existe cosa juzgada y por tanto a continuación se examina los cargos del recurso de revisión.

## **5. Del ingreso base de liquidación de la pensión gracia**

La pensión gracia es una prestación de carácter especial y autónomo frente al régimen pensional ordinario, establecida en virtud de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y Ley 91 de 1989, únicamente para los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y cumplan los demás requisitos exigidos en las referidas normas. La pensión gracia fue concebida como una compensación o retribución en favor de los docentes territoriales que tenían una diferencia salarial frente a los maestros de carácter nacional.

El ordenamiento jurídico permite que la pensión gracia, sea compatible: i) con la pensión de jubilación (Leyes 91 de 1989<sup>8</sup>, 100 de 1993, artículo. 279<sup>9</sup>, 60 de 1993, artículo. 6<sup>10</sup>, y 115 de 1994, artículo. 115, ii) con el salario (artículo 5°

<sup>8</sup> Artículo 15°.- A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones...

2.- Pensiones:

Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

<sup>9</sup>... Así mismo, se exceptúa a los afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

<sup>10</sup> Artículo 6. ... El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualesquiera otra clase de remuneraciones

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

del Decreto 224 de 1972<sup>11</sup>, artículo 70 del Decreto Ley 2277 de 1979<sup>12</sup>, y artículo 19 de la Ley 334 de 1996)<sup>13</sup>

En cuanto al ingreso base de liquidación de la pensión gracia, es necesario aducir que la esta prestación económica y periódica no se liquida con base en aportes, pues ésta es una pensión especial, y según el artículo 1° de la Ley 114 de 1913, inicialmente la cuantía de la prestación era la mitad del sueldo que hubiera devengado el empleado en los dos últimos años de servicio. Posteriormente, el artículo 3 de la Ley 37 de 1993, señaló que “las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo”, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Después el artículo 4| de la Ley 4 de 1966, reglamentado por el artículo 5° del Decreto 1743 de 1966, determinó que las pensiones de jubilación o de invalidez de los servidores de las entidades de derecho público se liquidarán y pagarán tomando como base el 75% del promedio mensual del salario devengado durante el último año de prestación de servicio. Las referidas normas no excluyeron la pensión gracia.

Sobre el ingreso base de liquidación de la pensión gracia la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido reiterada en afirmar que esta prestación económica, por tratarse de un régimen especial, se debe liquidar con el equivalente del 75% del promedio de los factores devengados durante el año de servicio anterior a la fecha de adquisición del status pensional. En efecto ha señalado:

---

<sup>11</sup> Artículo .5.El ejercicio de la docencia no será incompatible con el goce de la pensión de jubilación siempre y cuando el beneficiario esté mental y físicamente apto para la tarea docente, pero se decretará retiro forzoso del servicio al cumplir sesenta y cinco (65) años de edad

<sup>12</sup> Artículo 70. PENSION. El reconocimiento y pago de pensiones continuará sujeto al régimen vigente en la fecha de expedición de este decreto para los educadores oficiales. El goce de la pensión de jubilación no es incompatible con el ejercicio de empleos docentes. Se exceptúan los cargos directivos docentes de que trata el artículo 32, para los cuales sí existirá dicha incompatibilidad, salvo cuando se trate de educadores que en la fecha de expedición de este decreto estén disfrutando de este beneficio.

<sup>13</sup> **Artículo 19°.-** Sin perjuicio de lo estipulado en las Leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994, el servidor público que adquiriera el derecho a disfrutar de su pensión de vejez o jubilación podrá optar por dicho beneficio o continuar vinculado al servicio, hasta que cumpla la edad de retiro forzoso. Los docentes universitarios podrán hacerlo hasta por diez años más. La asignación pensional se empezará a pagar solamente después de haberse producido la terminación de sus servicios en dichas instituciones

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
 Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
 UGPP  
 Demandado : Rosalba Báez Gómez  
 Expediente : 156933331002-201200016-01

“...Se ha entendido que, una vez que el docente oficial territorial y/ o nacionalizado cumple los requisitos de ley para tener derecho a la pensión de jubilación gracia bien puede reclamarla y serle reconocida, en cuyo evento se liquida teniendo en cuenta los factores devengados en el último año de servicios anterior a la adquisición del status pensional; esta pensión se adquiere así, sin limitaciones, por lo que su reconocimiento es definitivo y se consolida su situación pensional, goza de los reajustes pensionales, etc. aunque el docente –si lo desea puede continuar en servicio por la prerrogativa conferida en el mencionado decreto. Ahora, el Art. 9º de la Ley 71/88 -que autoriza la reliquidación pensional por factores devengados al momento del retiro efectivo del servicio- para quienes continuaron en servicio, no es aplicable a la pensión de jubilación gracia por cuanto regula situaciones relativas a las pensiones de jubilación ordinarias de los servidores públicos, quienes antes de su retiro del servicio pueden solicitar su reconocimiento, continuar en servicio y al momento de su desvinculación efectiva solicitar esa “reliquidación” autorizada por la ley, más cuando ellos no pueden gozar de la mesada pensional en ese interregno, como si tienen esa prerrogativa los docentes.

...  
 ...la Sala considera necesario precisar que respecto a la reliquidación de la pensión especial de jubilación gracia al momento del retiro, NO ES POSIBLE SU RELIQUIDACIÓN, como ya se expresó en sentencia de Sep. 2/04, Exp. No. 4581-03, en la que se expresó: “... La Sala–en esta instancia- respecto de esta pretensión (reliquidación de la pensión de jubilación gracia con los valores de los factores pensionados devengados durante el último año de servicios previo al retiro definitivo) considera: Se advierte que durante un tiempo esta Jurisdicción admitió que la pensión de jubilación gracia se reliquidará por los factores devengados por el docente al momento de su desvinculación del servicio. Sin embargo, reconsideró la situación por cuanto el docente cuando cumple los requisitos de la pensión de jubilación gracia (status pensional) se le hace un RECONOCIMIENTO DEFINITIVO PENSIONAL y entra a gozar de la prestación, aún sin su retiro del servicio, por autorización legal que comprende una excepción a la prohibición de recibir más de un emolumento a cargo del Tesoro Público. Además, dicha pensión se reajusta año tras año conforme a las leyes de tal alcance. Y, por último, no existe disposición legal que ordene la Reliquidación pensional de los docentes, teniendo en cuenta el último y definitivo año de servicios, más cuando la liquidación se hace con los requisitos y situaciones al momento de adquirir el derecho pensional.

... La reliquidación de la pensión jubilación gracia-Inclusión de factores devengados durante el año anterior a la fecha en que ADQUIRIÓ EL STATUS. Esta reliquidación es la permitida por la ley, en el caso que la administración al liquidar la pensión de jubilación gracia, al momento de la obtención del status pensional por el docente, haya omitido incluir algunos factores que son computables. Su liquidación se debe hacer como autoriza la ley, sin aplicar a esta pensión de jubilación excepcional reglas actuales aplicables a las pensiones de jubilación ordinarias. ...

La reliquidación se realiza en una cuantía del setenta y cinco por ciento sobre los factores devengados en el año anterior a su consolidación. ...Debe incluir las primas de alimentación, habitación, navidad y vacaciones devengadas en el año anterior a su consolidación...”<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Radicación número: 25000-23-25-000-2003-04682-01(5408-05). Providencia del 19 de enero de 2006. 66001-23-33-000-2012-00160-02(063G3-14) sentencia de 14 de abril de 2016.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

Igualmente, la jurisprudencia de la misma corporación ha considerado que es razonable la improcedencia de la reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año último año de servicio, pues el derecho a la pensión gracia se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos que estableció el legislador y constituye un derecho que disfruta el docente aun encontrándose en actividad, se encuentra sujeta a los ajustes anuales de ley y por las mismas razones, ha fijado el criterio en el sentido de la procedencia de la reliquidación con todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho pensional.<sup>15</sup>

Así las cosas, entonces, una vez se adquiere el estatus pensional en el caso de la pensión gracia, esta se empieza a devengar, se ajusta anualmente conforme a los reajustes de ley y se percibe simultáneamente con los salarios, si el docente permanece en actividad. En cambio, la pensión ordinaria de jubilación sólo empieza a disfrutarse una vez se produce el retiro del servicio. Esta diferencia explica que sobre la pensión ordinaria sí proceda la reliquidación a la fecha del retiro del trabajador incluyendo los factores percibidos en el año anterior al retiro del servicio, no así la pensión gracia.

En este orden de ideas, en materia liquidación y la forma de establecer la cuantía en relación con la pensión gracia, la tesis jurisprudencial consolidada radica en que la misma se liquida en el equivalente al 75% del promedio de todos los factores devengados durante el año anterior a la fecha de adquisición del estatus pensional.

La Sala una vez estudia el fallo del 31 de octubre de 2012 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, observa que se condenó a la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL” a reconocer y pagar una pensión gracia a favor de la señora Rosalba Báez

---

<sup>15</sup> Rad. No.: 66001-23-33-000-2012-00160-02(0633-14) sentencia de 14 de abril de 2016. M.p. William Hernández Gómez.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

Gómez en cuantía del 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio anterior a la consolidación del derecho pensional, esto es, durante el periodo comprendido entre el 25 de diciembre de 1998 y el 25 de diciembre de 1999.

Examinada la condena impuesta por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo en contra de la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”, considera que la misma se adecua a los lineamientos jurisprudenciales y legales para el ingreso base de liquidación de la pensión gracia a favor de la señora Rosalba Báez Gómez, puesto que el cumplimiento del tiempo de servicio lo adquirió en el año de 1996, y el requisito de edad fue satisfecho en el año de 1999, lo anterior se encuentra probado en el expediente de origen ya que la accionada ingresó al servicio docente el 1° de julio de 1974 hasta el 20 de mayo de 1993 y desde el 25 de mayo de 1995 hasta el 1 de julio de 1999, además nació el 12 de diciembre de 1949, de aquí que el ingreso base de liquidación de su mesada pensional se efectuaría con los factores salariales del periodo comprendido entre el 25 de diciembre de 1998 hasta el 25 de diciembre de 1999.

En cuanto al argumento de la entidad sobre el no cumplimiento del requisito del tiempo de servicio (20 años como docente nacionalizada), la Sala considera necesario indicar que la argumentación explicada por el a quo en la sentencia del 31 de octubre de 2012 fue correcta, ya que no es plausible sostener que dadas las incoherencias en las certificaciones expedidas por la Secretaria de Educación de Boyacá no se pueda reconocer el derecho pensional a la señora Rosalba Báez Gómez. Por el contrario, como lo adujo el juez de primera instancia la prueba reina para identificar la calidad de docente ( nacional o nacionalizada ) son los actos administrativos de nombramiento, donde se evidencia el tipo de vinculación y la calidad de la persona que realizó el nombramiento de la docente, ingresando en el caso bajo estudio con los

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

Decretos 345 del 4 de junio de 1974 y 16 del 25 de mayo de 1995 se demuestra que el tiempo de servicio fue prestado por la señora Rosalba Báez Gómez como docente nacionalizada.

## 6. Del debido proceso

En virtud del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el derecho al debido proceso **“Se aplicará a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales”**. La jurisprudencia constitucional ha considerado que este derecho consiste en términos generales en:

“El conjunto de garantías que buscan la protección del individuo que se encuentre incurso en una actuación judicial o administrativa para que durante el trámite procesal se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación de correcta de la justicia”.

De tal forma, el derecho al debido proceso se erige como una garantía de todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa o judicial está regida por reglas previamente establecidas por el legislador, que a su vez le permiten defenderse y solicitar las pruebas tendientes a demostrar lo que afirma, sin que la voluntad del funcionario público pueda tener alguna injerencia en las distintas etapas del proceso.

La Corte Constitucional<sup>16</sup> ha enlistado los elementos particulares que integran el derecho al debido proceso en sede administrativa de esta manera:

“(…) Hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, Entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la Notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la Participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a Que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico,(vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir

---

<sup>16</sup> Sentencia T 242 de 1999

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Por otro lado el mismo órgano<sup>17</sup> jurisdiccional ha mencionado unas características relevantes frente a este derecho así:

“La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: **(i)** El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; **(ii)** el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; **(iii)** El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; **(iv)** el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; **(v)** el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y **(vi)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”

Según se advierte, el derecho al debido proceso es considerado como aquella ritualidad y garantía que se debe aplicar en el procedimiento que se surta en vía administrativa o judicial para el respeto del derecho al acceso a la administración de justicia.

Frente a ello es necesario explicar la diferencia que existe entre el proceso y procedimiento para lo cual es necesario acudir a la doctrina; sobre este particular el doctrinante Carnelutti <sup>18</sup> precisa:

---

<sup>17</sup> Sentencia C 341 de 2014 Corte Constitucional.

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

"Suma de los actos que se cumplen para la composición de la litis", el procedimiento es "el orden o sucesión de su cumplimiento". "El procedimiento es el proceso en movimiento o, en otros términos, el movimiento del proceso"

Por otra parte, Calamandrei acota:

“Los términos "proceso" y "procedimiento", aun empleándose en el lenguaje común como sinónimos, tiene significados técnicos diversos, en cuanto el procedimiento nos indica más propiamente el aspecto exterior del fenómeno procesal, siendo posible que en el curso del mismo proceso pueda, en diversas fases, cambiar el procedimiento”.

Observado el enfoque del debido proceso en nuestro ordenamiento jurídico colombiano y la aplicabilidad en cuanto al procedimiento que se realice en vía administrativa o judicial, la Sala ahondará en el sub examine este punto con el fin de delimitar si existió al momento del reconocimiento de la pensión gracia a favor de la accionante una vulneración al debido proceso en el trámite del proceso ordinario.

Se enfatiza que la apoderada de la UGPP no argumenta jurídicamente ni allega al plenario medio probatorio que dé certeza para la configuración de la causal de violación al debido proceso instituida en el literal A del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, sino por el contrario realiza argumentaciones de carácter sustancial frente al reconocimiento del derecho a la pensión gracia de la aquí demandada.

De tal manera que una vez revisado el tramite procedimental efectuado en el proceso ordinario que se adelantó en el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo, y que finalizó con providencia de fecha 31 de octubre de 2012 debidamente ejecutoriada, la Sala considera que todas las etapas procedimentales tendientes a la protección del derecho de defensa y debido proceso se surtieron sin vulneración alguna, de aquí que no

---

<sup>18</sup> CARNELUTTI, Francesco, LECCIONES SOBRE EL PROCESO PENAL, Tomo III, Buenos Aires-Argentina, 1964.  
CARNELUTTI Francesco, SISTEMA DE DERECHO PROCESAL. Traducción española de Niceto Alcalá – Zamora Castilla y Santiago Sentís Melendo. Uteba Argentina, Buenos Aires.  
[22] CALAMANDREI, ob. Cit., pág. 317

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

existe la configuración de la causal establecida en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Por último, es necesario aducir que los argumentos de derecho sustancial que ahora son esgrimidos por la entidad, pudieron ser alegados y controvertidos en el trámite del recurso de apelación, pero la entidad se abstuvo de interponer este mecanismo de impugnación frente a la providencia del 31 de octubre de 2012.

## **7. Conclusiones**

Por lo expuesto la Sala concluye que el fallo del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo no incurre en la causal establecida en el literal A del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, ya que no existió vulneración al debido proceso en el trámite del proceso, por cuanto se agotaron todas las etapas procedimentales con respeto del derecho a la defensa y contradicción, sin que el apoderado de la entidad solicitará nulidades o interpusiera otros mecanismos jurídicos para alegar la violación al debido proceso dentro del proceso ordinario.

## **8.- De las costas**

Al tenor del artículo 188 del CPACA dispone que: "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código Procedimiento Civil."

De acuerdo con el artículo 365 del C.G.P., la condena en costas se sujetará conforme las siguientes reglas:

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
UGPP  
Demandado : Rosalba Báez Gómez  
Expediente : 156933331002-201200016-01

**"1°. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.  
(...)"(Destacado de la Sala).**

El anterior enunciado normativo debe ser analizado conjuntamente con el numeral 8 del mismo artículo, que prevé:

"8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación."

Atendiendo las normas citadas, la Sala observa que el proceso de la referencia se trata de aquellos en los cuales dentro de la decisión definitiva que se profiera debe disponerse la condena en costas, tal como lo establece el numeral 10 del artículo 365 del C.G.P., norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del C.P.A.C.A., además es evidente que la parte vencida es la UGPP, pues se resolvió infundado el recurso extraordinario de revisión que promovió en contra de la sentencia del 31 de octubre de 2012, adicional a eso aparece demostrado que la parte demandada tuvo que emprender diligencias procesales a fin de defender sus intereses como designar apoderada judicial para la contestación del recurso, quien intervino en la oportunidad procesal.

De suerte que hay lugar a imponer condena en costas en favor de la demandada conforme lo establece el Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO** el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales

Medio de Control : Recurso Extraordinario de Revisión  
 Demandante : Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
 UGPP  
 Demandado : Rosalba Báez Gómez  
 Expediente : 156933331002-201200016-01

“UGPP” contra la sentencia de 31 de octubre de 2012, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santa Rosa de Viterbo.

**SEGUNDO: CONDENAR** en esta instancia en costas y agencias en derecho a la parte vencida, monto que será fijado una vez quede en firme la presente providencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, procédase por Secretaria a su archivo no sin antes hacer las anotaciones del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 2, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase



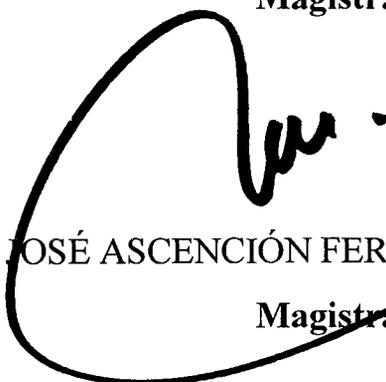
LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

**Magistrado**



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

**Magistrado**



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
 DE BOYACÁ  
 NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
 El auto anterior se notifica por estado  
 No. 90 de hoy: 31 MAY 2019  
 EL SECRETARIO 