

**Honorables Magistrados**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN SEGUNDA-  
SUBSECCIÓN "F"**

**M.P. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

**Ref.: Proceso Nulidad y restablecimiento del derecho**

**Dte.: JULIO ALCIDES ANZOLA REAL**

**Dado: UGPP**

**Rad. 11001333501020130078502**

**JUDY MAHECHA PAEZ** abogada titulada, identificada como aparece al pie de mi firma, actuando como apoderada de la demandada UGPP me permito presentar escrito pronunciándome en relación con el recurso de apelación presentado por mi poderdante, estando en términos de ejecutoria el auto que admitió la apelación, en los siguientes términos:

El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la sentencia del 06 de septiembre de 2021, accedió de forma parcial a las pretensiones de la demanda, se reitera, tal como se indicó al momento de impugnar la decisión que la sentencia apelada debe ser revocada por las siguientes razones:

Como antecedente del caso de **JULIO ALCIDES ANZOLA REAL** se tiene lo siguiente:

El señor JULIO ALCIDES ANZOLA REAL nació 01 de enero de 1947 y adquirió el status jurídico pensional el 01 de enero de 2002.

El último cargo desempeñado fue el de TÉCNICO OPERATIVO 09 y prestó sus servicios al Estado de la siguiente manera:

**ENTIDAD DESDE HASTA TOTAL**

INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA 10/02/1969  
30/04/1993 8.721

Laboró un total de 8.721 días equivalentes a 1.246 semanas.

Mediante Resolución No. 00716 del 09 de mayo de 2002, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora reconoció y ordenó el pago de una pensión mensual vitalicia por vejez a favor del señor Julio Alcides Anzola Real, efectuando la liquidación con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios entre el 01 de mayo de 1992 y el 30 de abril de 2003, incluyendo los factores salariales de: asignación básica, bonificación por servicios prestados, fijando la cuantía de la misma en la suma de \$158.434 M/cte, aumentando a la suma de \$309.000 M/cte, salario mínimo del año 2002, en virtud del artículo 35 de la Ley 100 de 1993, efectiva a partir del 01 de enero de 2002, fecha desde la cual cumplió con el requisito de edad, o sea los 55 años.

Por medio de la Resolución No. 002423 del 19 de diciembre de 2002, el

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Incora resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 00716 del 09 de mayo de 2002, confirmando en todas y cada una de sus partes la decisión recurrida, señalando que: “Una vez efectuadas las operaciones aritméticas se observa que la mesada pensional no arroja un valor superior a la que devenga el causante reconocida mediante Resolución No. 00716 del 09 de mayo de 2002, por lo que la prestación reconocida se encuentra ajustada a derecho.”

El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN D, aprobó la conciliación prejudicial contenida en el acta del 25 de abril de 2003, en donde las partes manifestaron su ánimo conciliatorio cuyo acuerdo se concretó en los siguientes términos:

*“... El Incora, reconoció una diferencia a favor del beneficiario de \$5.969.293 suma a la cual se le descontarán los aportes o cotizaciones para el sistema de seguridad social para pensiones de abril de abril de 1994 a diciembre de 2001, dando este descuento la suma de \$6.007.718... El Incora además reconoció la suma de 98.015 por concepto del 50% de la indexación.”*

El señor Julio Alcides Anzola Real, manifestó su aceptación a al anterior fórmula de arreglo y así fue aprobada por el citado Tribunal.

El Auto aprobatorio de la citada conciliación de fecha 13 de noviembre de 2003, se encuentra debidamente ejecutoriado.

A la cifra de \$5.969.293 M/cte, establecida en el acuerdo conciliatorio se le suma la diferencia correspondiente a las mesadas de febrero de 2003 a noviembre de 2003, incluyendo las dos mesadas adicionales de mayo y diciembre de 2003, para una suma total de ONCE MILLONES CIENTO TREINTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO (\$11.137.224), la cual previo deducciones de ley y el descuento acordado en la conciliación con destino al Sistema General de Pensiones, se pagará con cargo al presupuesto de pensiones INCORA en Liquidación.

Por medio de la Resolución No. 04934 del 30 de diciembre de 2003, se dio cumplimiento a la conciliación prejudicial, y en consecuencia reliquidó la pensión de vejez otorgada al señor Julio Alcides Anzola Real, efectuando la liquidación con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios entre el 01 de mayo de 1992 y el 30 de abril de 2003, actualizando el IPC certificado por el DANE desde la fecha de causación de la pensión, elevando la cuantía de la misma en la suma de \$705.200 M/cte, efectiva a partir del 01 de enero de 2002, fecha en la cual cumplió los 55 años de edad.

A partir del 01 de enero de 2003, se reajustó la mesada pensional en la suma de \$754.493 M/cte, de conformidad con el Artículo 14 de la Ley 100 de 1993, y se ordenó pagar a favor del señor Anzola Real, la suma de \$11.137.224 M/cte, por concepto de la diferencia entre lo pagado por la pensión reconocida y la nueva mesada pensional, y el 50% de la indexación, según lo acordado en la conciliación prejudicial. Deduciendo el (12%) de cada mesada pensional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, Decreto 2926 de 1994 y 806 de 1998, para la cotización a Sistema General de Seguridad Social es Salud. Y se descontó la suma de \$6.007.718, por concepto de cotizaciones al Sistema General de Pensiones.

Mediante Resolución No. 3191 del 10 de noviembre de 2009, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora negó la reliquidación de la pensión de vejez al señor Julio Alcides Anzola Real, señalando que:

*“Las peticiones invocadas se tornan improcedentes, en consideración a que el valor de la mesada pensional fue objeto de pronunciamiento en la conciliación llevada a cabo entre el peticionario y la Extinta Incora, en donde se fijó cual era el Ingreso promedio del último año de servicios y la correspondiente actualización con la fórmula referida, encontrándose que aún si en el gracia de discusión se advirtiese que la inclusión de nuevos factores salariales, fue un aspecto no contemplado en el acuerdo conciliatorio, resulta desde el punto de vista improcedente tal reconocimiento, conforme las razones evidenciadas con anterioridad.”*

Inconforme con las posiciones adoptadas por la entidad, el señor JULIO ALCIDES ANZOLA REAL presentó demanda en ejercicio de la Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho en contra de la UGPP, cuyo trámite correspondió al JUZGADO DÉCIMO (10º) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA, Despacho que admitió la demanda

En la sentencia apelada proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. el 06 de septiembre de 2021, se resolvió entre otras cosas lo siguiente:

**PRIMERO. DECLARAR** silencio administrativo negativo frente a la petición con radicado 2013-220-018971-2 de 24 de mayo de 2013, por las razones antes expuestas.

**SEGUNDO. DECLARAR** la nulidad del acto presunto negativo producto del silencio administrativo de la administración frente a la petición con radicado 2013-220- 018971-2 de 24 de mayo de 2013, en cuanto negó la indexación de la totalidad de la primera mesada pensional, por lo antes expuesto.

**TERCERO. ORDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP**, que a **Julio Alcides Anzola Real**, con cédula de ciudadanía 3.115.534, le indexe la totalidad de la primera mesada desde el 1º de mayo de 1993 hasta el 1º de enero de 2002, de acuerdo al valor establecido a través de la Resolución 4934 de 30 de diciembre de 200322 que dio cumplimiento Acta de Conciliación 43-2003 de 25 de abril de 2003 de la Procuraduría Sexta Judicial, aprobada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 13 de noviembre de 2003. Una vez realizada la indexación, las subsiguientes mesadas se reajustarán anualmente conforme a la ley.

**CUARTO. ORDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP**, que actualice las diferencias que resulten, conforme a la fórmula que se aplica en esta Jurisdicción y lo estipulado en el artículo 187 del CPACA. La sentencia se ordena cumplir en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

**QUINTO. DECLARAR** la prescripción de las mesadas causadas antes

del 24 de mayo de 2010, conforme a lo arriba observado.

**SEXTO. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo expresado en esta providencia.

**SEPTIMO.** Sin costas.

Contrario a lo indicado en la sentencia, se considera que el acto presunto negativo no se encuentra viciado de nulidad y la presunción de legalidad que lo ampara, no ha sido desvirtuada.

Tal como se señala en la sentencia, en audiencia de 19 de julio de 2019 en este proceso el litigio se fijó en los siguientes términos:

“1) Determinar si JULIO ALCIDES ANZOLA REAL, con cédula de ciudadanía No. 3.115.534 expedida en Pacho (Cundinamarca), tiene o no derecho a la reliquidación de su pensión de jubilación por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, con la inclusión de todo lo devengado durante el último año de servicios, y actualizando el ingreso base de liquidación que sirva para liquidarla, considerando la variación anual del índice de precios al consumidor desde la fecha de retiro del servicio de la entidad hasta aquella en que adquirió el derecho para pensionarse.

2) Igualmente, se le reconozca y pague el valor correspondiente al 50% de la indexación causada sobre las diferencias de mesadas pensionales reconocidas en el acto administrativo contenido en la Resolución No. 4934 de 30 de diciembre de 2003, así como reintegro de la suma de \$6.007.718, por concepto de aportes pensionales descontados desde abril de 1994 hasta diciembre de 2001 con sus correspondientes intereses, los que fueron retenidos durante el tiempo que estuvo fuera de servicio.

3) Aunado a lo anterior, que se le ordene a la entidad accionada el reconocimiento y pago de las diferencias entre lo que se le ha debido pagar y lo pagado, sumas debidamente actualizadas, el pago de los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, y se da cumplimiento a la sentencia en los términos dispuestos en los artículos 189 y 192 de la Ley 1437 de 2011.

4) Establecer si como consecuencia de lo anterior se le debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, ordenar el correspondiente restablecimiento del derecho y efectuar las condenas a que haya lugar.

Sea lo primero mencionar que respecto al primer numeral del problema jurídico planteado por el Despacho, se despacharon de manera desfavorable las peticiones, reconociendo que no procede la reliquidación de la pensión reconocida al demandante, postura que es compartida por este extremo procesal, por las siguientes razones :

*“... el Despacho no observa que el aludido acto conciliatorio hubiese conllevado a que el actor renunciará a algún un derecho cierto o indiscutible, en lo relacionado con la reliquidación de pensión por factores extralegales y descuentos por aportes. Tales*

*aspectos, constituían derechos laborales que estaban sujetos a las vicisitudes de un juicio, y por tanto, susceptibles de conciliarse. Ello implica decir que las pretensiones de la demanda no prosperan para reliquidar la pensión o devolver el valor de los aportes descontados."*

Aunque este argumento a nuestro modo de ver debe conducir a desestimar todas las pretensiones de la demanda, el Despacho concluye que lo que si constituía un derecho irrenunciable es la indexación de la primera mesada pensional y asumiendo que para este caso no se tuvo en cuenta el tiempo transcurrido entre la fecha del retiro 1 de mayo de 1993 y la fecha en la que el actor adquirió el status de pensionado – 1º de enero de 2002. y la del reconocimiento de la pensión, concluye el Juez de primera instancia que:

*"el derecho a la indexación de la primera mesada, constituye un derecho fundamental de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Esto significa que la conciliación del 50% de la indexación, no implica la renuncia al otro 50% de la indexación de la primera mesada."*

Vale anotar, que la anterior postura tiene origen en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 6 de octubre de 2017, consideró que la conciliación sobre el 50% de la indexación de primera mesada, no podía hacer tránsito a cosa juzgada, por su carácter de derecho cierto e indiscutible. La citada providencia se profirió dentro del presente proceso, con el fin revocar el auto que declaró la excepción previa de cosa juzgada, al desatar el recurso de apelación. Al respecto, el Superior se pronunció en los siguientes términos:

*"Así las cosas, la Sala considera que el hecho que el acuerdo conciliatorio llevado a cabo ante el Procurador Sexto Judicial Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca haya sido realizado con desconocimiento de los derechos pensionales irrenunciables del actor, como por ejemplo lo fue el reconocimiento del 50% de la indexación de la primera mesada pensional, impide que dicho acuerdo pueda tener los efectos de cosa juzgada, máxime cuando en el acta de conciliación se encontró que el apoderado del solicitante manifestó lo siguiente:*

*'Ante la imposibilidad de la parte que represento de satisfacer sus necesidades primarias con la pensión que le ha liquidado el incora, no nos queda otro camino que aceptar la propuesta presentada por la entidad, pues con la pensión actual, el señor Anzola no tiene asegurado ni siquiera el mínimo vital, en consecuencia la pensión quedaría a partir del año 2003 en \$754.493.'*

*Del aparte transcrito (fl. 114) se hace evidente para la Sala que el actor se vio obligado a aceptar el acuerdo sobre un derecho que constitucionalmente es irrenunciable, precisamente para satisfacer sus necesidades básicas y, aún cuando la conciliación esté aprobada mediante el auto de 13 de noviembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el hecho de que sea inconstitucional hace que esa decisión no adquiera el efecto de la cosa juzgada."*

*En estas circunstancias, el Despacho considera que es ilegal la actuación administrativa que se agotó con posterioridad al trámite conciliatorio.*

*En efecto, el actor tenía que iniciar una nueva actuación administrativa*

*para reclamar el 50% faltante de la indexación de la primera mesada, como lo hizo a través de la petición con radicado 2013-220-018971-2 de 24 de mayo de 2013.*

Se considera que no es acertada la decisión del Juzgado porque la conciliación celebrada con el actor no vulnera ningún derecho cierto del actor.

Debe considerarse que mediante resolución No. 00716 del 09 de mayo de 2002, el INCORA reconoció y pago la pensión vitalicia por vejez a favor del demandante, efectuando la liquidación con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, incluyendo los factores salariales de: asignación básica, bonificación por servicios prestados, fijando la cuantía de la misma en la suma de \$158.434 M/cte., aumentando a la suma de \$309.000 M/cte., salario mínimo del año 2002, en virtud del artículo 35 de la ley 100 de 1993, efectiva a partir del 01 de enero de 2002, fecha desde la cual cumplió con el requisito de edad, es decir, los 55 años de edad.

Aunado a lo anterior, es importante considerar que el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "D"**, aprobó la conciliación prejudicial celebrada con el actor, según acta de 25 de abril de 2003, en donde las partes manifestaron su ánimo conciliatorio y concretaron el acuerdo así:

El auto aprobatorio de la citada conciliación de fecha 13 de noviembre de 2003, se encuentra debidamente ejecutoriado.

Mediante Resolución No. 04934 del 30 de diciembre de 2003, el INCORA dio cumplimiento a la conciliación prejudicial contenida en e acta de abril de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección "D", aprobada el 13 de noviembre de 2003, y en consecuencia reliquidó la pensión de vejez otorgada al señor JULIO ALCIDES ANZOLA REAL, efectuando la liquidación con el 75% del promedio devengado en el último año de servicios entre el 01 de mayo de 1992 y el 30 de abril de 2003, actualizando el IPC certificado por el DANE desde la fecha de causación de la pensión, elevando la cuantía de la misma en la suma de \$705.200 M/cte., efectiva a partir del 01 de enero de 2002, fecha en la cual cumplió los 55 años de edad. A partir del 01 de enero de 2003, se reajustará la mesada pensional en la suma de \$754.493 M/cte., de conformidad con el artículo 14 de la ley 100 de 1993.

Por lo anterior, se ordenó el pago a favor del demandante por concepto de diferencias pensionales y el 50 % de la indexación, la suma de \$11.137.224 M/cte., de conformidad a lo acordado en la conciliación prejudicial, deduciendo el (12%) de cada mesada pensional atendiendo a lo dispuesto en el artículo 204 de la ley 100 de 1993, Decreto 2926 de 1994 y 806 de 1998, para la cotización del sistema general de seguridad social; se descontó la suma de \$6.007.718 por concepto de cotizaciones al Sistema General de Pensiones, lo cual ingresó al Fondo de Pensiones del INCORA.

Es de aclarar que si la conciliación hizo tránsito a cosa juzgada, no puede considerarse como se hace en el fallo atacado que es ilegal la actuación administrativa que se agotó con posterioridad al trámite conciliatorio y que el actor tenía que iniciar una nueva actuación administrativa para reclamar el 50% faltante de la indexación de la primera mesada, como lo

hizo a través de la petición con radicado 2013-220-018971-2 de 24 de mayo de 2013, porque justamente el acuerdo conciliatorio estuvo dirigido a precaver cualquier eventual discusión relacionada con la liquidación de la primera mesada pensional del actor.

Las actuaciones surtidas con posterioridad al acuerdo conciliatorio deben considerarse ceñidas a la Ley y la Constitución, pues, de acuerdo con la concepción del Estado Social de Derecho y especialmente del principio de legalidad, correspondía a la UGPP dar estricto cumplimiento al acuerdo celebrado con el actor.

Se considera que se debe respetar el acuerdo conciliatorio realizado entre el demandante y el Incora, realizado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante acta del 25 de abril de 2003, en el que se aceptó el descuento señalado por concepto de aportes a seguridad social por un valor de \$6.007.718, descuentos que por expresa disposición legal la UGPP está en el deber de efectuar y a su vez se aceptó el pago por un valor de \$11.137.224 M/cte., por concepto de la diferencia entre lo pagado por la pensión reconocida y la nueva mesada pensional, y el 50% de la indexación, según lo acordado anteriormente y se dedujo el (12%) de cada mesada pensional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, Decreto 2926 de 1994 y 806 de 1998.

Si la conciliación se considera válida no debe haber lugar a declaratoria de nulidad sobre los actos posteriores a través los que se procedió a darle cumplimiento, tampoco es procedente *que a Julio Alcides Anzola Real le indexe en su totalidad la primera mesada, desde el retiro del servicio - 1º de mayo de 1993 – hasta cuando adquirió el status de pensionado - el 1º de enero de 2002 -, de acuerdo al valor establecido a través de la Resolución 4934 de 30 de diciembre de 2003<sup>17</sup> que dio cumplimiento Acta de Conciliación 43-2003 de 25 de abril de 2003 de la Procuraduría Sexta Judicial, aprobada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 13 de noviembre de 2003. Una vez realizada la indexación, las subsiguientes mesadas se reajustarán anualmente conforme a la ley.*

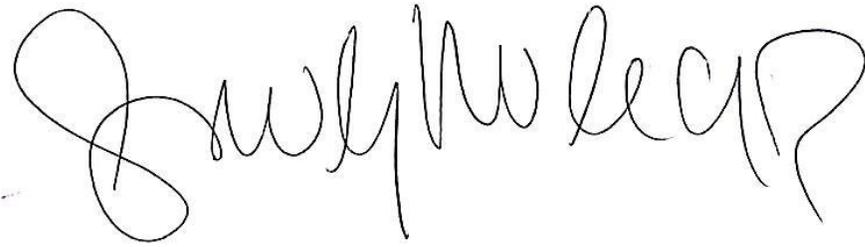
Porque ello implicaría alterar los términos del acuerdo conciliatorio que ya hizo tránsito a cosa juzgada.

Por todo lo aquí expuesto se solicita al Honorable Tribunal revocar la sentencia de primera instancia, en consecuencia absolver a mi poderdante de las pretensiones incoadas en escrito de demanda. .

En todo caso se considera que no procede la condena en costas en contra de la entidad, ni en el remoto evento de una condena, si se tiene en cuenta que la demandada no ha actuado de manera temeraria ni acudiendo a tramites dilatorios sino por el contrario de buena fe, y teniendo en cuenta las normas legales vigentes. Además, porque no se comprobó por parte del accionante que se hayan causado costas y tampoco fueron probadas tal como establece el numeral 9 del artículo 365 del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la ley 1437 de 2011.

De los Honorables Magistrados,

Respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Judy Mahecha Paez'. The signature is fluid and cursive, with the first letter 'J' being particularly large and stylized.

**JUDY MAHECHA PAEZ**  
**CC. 39.770.632**  
**T.P 101.770 DEL C.S.J.**