



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|--------------------------|--|
| PROCESO: | 11001-33-35-025-2018-00533-00 |
| DEMANDANTE: | ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES |
| DEMANDADO: | TIBERIO CÓRDOBA ORTIZ |
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO |

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la **Administradora Colombiana de Pensiones [en adelante Colpensiones]** contra el señor **Tiberio Córdoba Ortiz**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

Colpensiones pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de la **Resolución núm. 107953 de 25 de mayo de 2013**, mediante el cual reconoció al señor **Tiberio Córdoba Ortiz** una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, en cuantía de \$2.001.064.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se ordene al accionado reembolsar los valores pagados por concepto de esa prestación, debidamente indexados.

1.2. Fundamentos fácticos.

La entidad demandante manifiesta que, a través del acto demandado, le reconoció al accionante una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al desconocer que la Empresa de Puertos de Colombia le reconoció pensión sanción, prestaciones incompatibles entre sí.

Aduce que solicitó autorización al demandado para revocar directamente el acto enjuiciado, sin embargo, este no se pronunció.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante que con la actuación demandada fue trasgredida la Ley 100 de 1993.

Afirma que “la indemnización sustitutiva es para las personas que no tengan reconocida una pensión de vejez o invalidez y manifiesten su imposibilidad de seguir cotizando” y al “revisar el aplicativo de bonos pensionales” detectó una incompatibilidad de la prestación que le reconoció al señor Córdoba Ortiz, “ya que [...] goza de una pensión sanción por parte de la EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA, lo que imposibilita obtener la indemnización sustitutiva reconocida y pagada”.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El curador *ad litem* del señor **Córdoba Ortiz** contestó la demanda de manera oportuna [067], en escrito en el que indicó que no se allana ni se opone a las pretensiones “*teniendo en cuenta la condición en que actú[a] y que no fue posible tener comunicación de ninguna clase con [su] representado*”.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Colpensiones [090]: alegó de conclusión durante la oportunidad otorgada, en escrito en el que sostuvo que la indemnización sustitutiva reconocida no se ajusta a los parámetros legales que regulan la materia, por lo que tal reconocimiento vulnera de forma directa el artículo 128 de la Constitución Política y el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992.

3.2. Parte demandada: no alegó de conclusión.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA¹.

¹ En su redacción original.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Asunto preliminar.

El Despacho vislumbra que en la presente oportunidad posiblemente pudo configurarse el fenómeno procesal de la caducidad de la acción, razón por la cual, se ocupará primeramente de dicho análisis y, solo si hubiere lugar a ello, continuará con el examen de fondo de la controversia.

4.3. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho².

Conforme lo prevé el artículo 164 (literal d, numeral 2) del CPACA, el lapso de oportunidad para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde, de ordinario, al término de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado, según corresponda, so pena del suceso de la caducidad de la acción.

No obstante, **a manera de excepción**, el mismo articulado también establece que cuando la demanda puede presentarse en cualquier tiempo, aunque solo cuando sea promovida contra **(i)** actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas (literal c, numeral 1 *ibídem*), o **(ii)** actos producto del silencio administrativo (literal d, numeral 1 *ibídem*).

Por tanto, tal como ha sido decantado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, *“la configuración del fenómeno jurídico procesal de la caducidad, en asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho, solo es predicable respecto de las demandas adelantadas contra actos administrativos expedidos de manera cierta y material por la administración, que no versen sobre el reconocimiento y pago de prestaciones periódicas, razón por la cual dicho concepto (el de “prestación periódica”), es un aspecto de mayor importancia para determinar la regla de oportunidad de presentación de la demanda, aplicable a cada controversia”³.*

² Las normas que serán expuestas, analizadas y aplicadas a continuación, corresponden a la redacción original, comoquiera que la demanda de la referencia fue radicada antes de la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021.

³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, Sentencia de 30 de noviembre de 2017, expediente 11001-33-35-012-2015-00274-01, M.P. Luis Alfredo Zamora Acosta.

Descendiendo al *sub lite*, se tiene que **Colpensiones** pretende obtener la nulidad de la Resolución núm. 107953 de 25 de mayo de 2013, mediante la cual reconoció al señor Tiberio Córdoba Ortiz una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, compensación consagrada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 que, conforme a su naturaleza y características definitorias, comporta un único pago y no tiene la vocación de ser periódica.

En efecto, sobre la naturaleza de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez el Consejo de Estado ha sostenido⁴:

“Como se puede observar a partir de la sentencia transcrita, pese a que tanto las prestaciones sociales como las indemnizaciones se traducen en la obligación de realizar un desembolso de dinero, unas y otras atienden a finalidades distintas: por un lado, las prestaciones sociales tienen como finalidad cubrir un riesgo, mientras que las indemnizaciones tienen como finalidad resarcir o compensar un perjuicio.

En esa medida, no podría decirse que con la indemnización sustitutiva se logra cubrir un riesgo, pues no se trata de una suma que habitualmente vaya a percibir el extrabajador y que le va a permitir subsistir por el resto de su existencia (y de esa manera cubrir la contingencia propia de la merma de su capacidad laboral por el hecho de alcanzar determinada edad), sino que se trata de un único pago que está dirigido a aminorar las dificultades a las que puede verse sometido un ciudadano por la falta de una pensión para cubrir con las necesidades de la vejez, y que tiene como causa el haber realizado aportes al sistema de seguridad social.

Ahondando en el estudio, debe tenerse en cuenta que existen unas prestaciones que el trabajador percibe habitualmente, denominadas «periódicas» y que tal como se demostrará a continuación, la indemnización sustitutiva no se encuentra dentro de las mismas.

Al respecto, esta corporación señaló:

«Por regla general la posibilidad de demandar en cualquier tiempo, apunta a los actos que tienen el carácter de “prestación periódica”, es decir, aquellos actos que reconocen emolumentos que habitualmente percibe el beneficiario.

En ese sentido, dentro de los actos que reconocen prestaciones periódicas, están comprendidos no sólo las decisiones que reconocen prestaciones sociales, sino también aquellos que reconocen prestaciones salariales que periódicamente se sufragan al beneficiario, siempre y cuando la periodicidad en la retribución se encuentre vigente⁵».

De la cita se desprende que la nota característica de las «prestaciones periódicas» es que son sumas que se perciben de manera habitual.

*Es por lo anterior que para esta Sala **resulta evidente que la naturaleza jurídica de la figura objeto de estudio es precisamente la de indemnización y no de prestación, y además que, dado que la misma no se percibe habitualmente, no puede tenerse por «periódica».***” (resalta el Despacho)

Igualmente, sobre la aplicación del término de caducidad en procesos donde se encuentre en debate la indemnización sustitutiva, esa Corporación indicó⁶:

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 19 de julio de 2017, expediente 25000-23-25-000-2011-00721-01(2237-13), C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 12 de octubre de 2006, Expediente 4145-05, consejero ponente: JAIME MORENO GARCÍA.

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 18 de octubre de 2018, expediente 11001-03-15-000-2018-01747-01(AC), C.P. Alberto Yepes Barreiro.

“2.6.1. En el sub lite, la parte actora aseguró que el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Manizales al proferir el auto de 31 de marzo de 2017, mediante el cual rechazó por caducidad la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en referencia y el Tribunal Administrativo de Caldas al confirmar la decisión de primera instancia, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

El juez a quo de tutela negó las pretensiones de la acción constitucional al considerar que las autoridades accionadas no incurrieron en los defectos alegados, toda vez que la decisión de rechazar la demanda al haber operado la caducidad, fue acorde al ordenamiento jurídico. Lo anterior, en tanto la característica de imprescriptible de la indemnización sustitutiva permite solicitar su reconocimiento en cualquier momento, más no, inhabilita el término establecido por la ley, para controvertir judicialmente la decisión que se adopte en ese sentido.

Máxime cuando la indemnización sustitutiva no es una prestación de naturaleza periódica, por lo cual no le es aplicable al caso el literal C, del numeral 1 del artículo 164 del C.P.A.C.A.⁷”.

Sin embargo, con el fin de satisfacer la carga de transparencia que debe exhibir toda providencia judicial, el Despacho destaca que si bien es cierto que el Consejo de Estado ha afirmado que la indemnización sustitutiva es imprescriptible y, por tal razón, en algunas ocasiones ha inaplicado del término de caducidad de 4 meses del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no es menos cierto que dicha posición tiene como único fundamento la defensa de los derechos constitucionales de los adultos mayores que persiguen el reconocimiento o reajuste de dicho concepto. Las palabras de la aludida Corporación son del siguiente calado⁸:

“Así las cosas, aunque en principio que lo que correspondería sería revocar la providencia objeto del presente recurso, puesto que la señora Gloria Amanda Cano Restrepo acudió extemporáneamente a la jurisdicción para reclamar la reliquidación de su indemnización sustitutiva, ya que presentó la demanda el 9 de octubre de 2018, esto es, 1 año, 4 meses y 16 días luego de que le fuera notificada el 23 de mayo de 2017 la Resolución DIR 5658 del día 15 del mismo mes y año; lo cierto es que ello conduciría a desconocer el carácter de imprescriptible de la prestación y, de sostener esa tesis, la actora se encontraría en un escenario de incertidumbre; por cuanto tendría un derecho sustancial, pero no lo podría hacerlo efectivo desde el punto de vista procesal pues operó la caducidad.

La anterior postura ha sido ratificada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado en providencia del año 2017, en la que determinó que: “en términos prácticos el no tener acción equivale a considerar que el derecho es susceptible del fenómeno de la prescripción lo que conduce a desconocer los derechos fundamentales del adulto mayor”.

En consecuencia, en el sub examine se dará primacía al derecho sustancial sobre el procesal consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política, habida cuenta que, al no poder acudir a la jurisdicción para reclamar a través del medio de control su derecho, ello indiscutiblemente desconoce el carácter imprescriptible de la indemnización sustitutiva y, en ese sentido, se confirmará el auto apelado que declaró no probada la excepción de caducidad”.

⁷ Ley 1437 de 2011. “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. la demanda deberá ser presentada: 1. en cualquier tiempo, cuando: c) se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”.

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Auto de 13 de agosto de 2021, expediente **05001-23-33-000-2018-01893-01(2450-20)**, C.P. César Palomino Cortés.

Así las cosas, es viable colegir que las controversias que involucren la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 deben ser promovidas dentro el término de 4 meses de que trata el artículo 164 del CPACA, salvo que la acción sea impetrada por el afiliado titular de aquella, caso en el que podrá presentarse en cualquier tiempo.

En el presente caso se tiene que la Resolución núm. 107953 de 25 de mayo de 2013 fue notificada el 17 de julio siguiente⁹, razón por la cual, en ausencia de solicitud de conciliación prejudicial, el término para presentar la demanda venció el 18 de noviembre de 2013, plazo que fue ampliamente superado por **Colpensiones**, toda vez que radicó el libelo introductorio solo hasta el 6 de abril de 2018¹⁰.

En tal virtud, el Despacho declarará probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y se inhibirá de resolver el fondo del asunto.

4.5.1. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda - Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR probada de oficio la excepción de **caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho** y, en consecuencia, **INHIBIRSE** de decidir sobre el fondo de la controversia, conforme a lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

⁹ Ver carpeta 000HistorialLaboral, archivo "GEN-RES-CO-2013_4846453-1374078191651.PDF".

¹⁰ Ver archivo 001DemandayAnexos, pág. 21.

TERCERO.- En firme esta sentencia, por Secretaría **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; satisfecho lo anterior, **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

Jc

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **02da39040459dc7714d45b1ae06911ab10f5096c014104276fd60db55b8079f9**

Documento generado en 27/11/2023 04:04:19 PM

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