

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D.C., 29 de agosto de 2018



**Radicación:** 250002342000201201937 01

**Número interno:** 4877-2015

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de

la Protección Social, UGPP

**Ley 1437 de 2011**

**Sentencia O-147-2018**

**ASUNTO**

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra la sentencia proferida el 2 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que accedió a las pretensiones de la demanda promovida por la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

**ANTECEDENTES**

La señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa, por conducto de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó a la UGPP.

**Pretensiones**

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

1. Se declare la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos:
  - Resolución UGM 053293 del 1 de agosto de 2012, mediante la cual la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE en Liquidación, hoy UGPP, reconoció pensión gracia de jubilación en cuantía de \$637.181, efectiva a partir del 21 de agosto de 2002, pero con efectos fiscales desde el 1 de septiembre de 2008, por prescripción trienal.
  - Resolución UGM 055264 del 3 de septiembre de 2012, emitida por la misma entidad, a través de la cual se confirmó la decisión adoptada en el acto descrito en el ítem anterior.
2. A título de restablecimiento del derecho se condene a la demandada al reconocimiento y pago de la pensión gracia en favor de la demandante en cuantía de \$637.181, efectiva a partir del 21 de agosto de 2002, pero con efectos fiscales desde el 17 de septiembre de 2005, por prescripción trienal.
3. Se ordene a la entidad que sobre la pensión reconocida pague los reajustes previstos en la Ley 100 de 1993.
4. Se ordene la actualización de los valores condenados en los términos de ley y se condene en costas a la demandada.
5. Que se dé cumplimiento al fallo dentro del término previsto en los artículos 192 y 195 del CPACA.

### **SUPUESTOS FACTICOS RELEVANTES<sup>1</sup>**

En síntesis, el apoderado de la demandante manifestó los siguientes:

1. La señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa, nació el 21 de agosto de 1952, es decir, que cumplió los 50 años el 21 de agosto de 2002.
2. El 23 de abril de 1999 la demandante cumplió veinte años al servicio del Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca, en calidad de docente nacionalizada.
3. El 17 de septiembre de 2008 la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue denegada a través de la Resolución 59730

---

<sup>1</sup> Folios 42-43 c. ppal.

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

del 9 de diciembre de la misma anualidad, con el argumento de que su vinculación con el departamento de Cundinamarca fue de carácter nacional. Decisión que fue confirmada mediante la Resolución 14322 del 2 de abril de 2009.

4. Posteriormente, el 1 de septiembre de 2011 radicó ante la demandada nueva petición de reconocimiento pensional.

5. Mediante Resolución UGM 053293 del 1 de agosto de 2012, expedida por CAJANAL EICE en Liquidación se reconoció a la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa pensión gracia de jubilación en cuantía de \$637.181 efectiva desde el 21 de agosto de 2002, pero con efectos fiscales a partir del 1 de septiembre de 2008, por prescripción trienal.

6. Inconforme con la fecha a partir de la cual se ordenó el pago, la demandante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto, a través de la Resolución UGM 55264 del 3 de septiembre de 2012, confirmándose el acto descrito en el numeral anterior.

## **DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL**

En el marco de la parte oral del proceso bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de precisar el objeto del proceso y de la prueba.<sup>2</sup> En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvencción. Además se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

### **Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)**

Bien podría decirse que esta figura, insertada en la audiencia inicial, es también una faceta del despacho saneador o del saneamiento del proceso, en la medida que busca, con la colaboración de la parte demandada, que la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez, al momento de la admisión, se resuelvan en las etapas iniciales del proceso, con miras a la

---

<sup>2</sup> Hernández Gómez William, consejero de Estado, Sección Segunda. Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. (2015) EJRLB. ■

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

correcta y legal tramitación del proceso, a fin de aplazarlo, suspenderlo, mejorarlo o corregirlo<sup>3</sup>.

En el presente caso en los folios 166 y 167 del cuaderno principal, en la etapa de excepciones previas se indicó lo siguiente:

« [...] El magistrado precisa que como cualquiera de los medios exceptivos opuestos por la demandada podría tener la virtualidad jurídica de enervar los efectos del medio de control, sería del caso pronunciarnos si no fuera porque con excepción de la prescripción, los demás remiten al fondo de la controversia que será resuelta al abordar este aspecto de la contienda, tales medios exceptivos se refieren a: inexistencia de la obligación demandada, presunción de legalidad, buena fe de la demandada, cobro de lo no debido, enriquecimiento sin causa y no configuración del derecho al pago de ninguna suma de dinero, indemnización, ni moratoria, ni actualización de intereses; y en lo que concierne a la prescripción en la hipótesis de que se llegare a acceder a las pretensiones de la demanda el despacho se pronunciará sobre esta [...]»

### **Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)**

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo», porque es guía y ajuste de esta última.<sup>4</sup>

En el *sub lite* en el folio 167 del cuaderno principal, el *a quo* fijó el litigio de la siguiente forma:

### **Problema jurídico fijado en el litigio**

« [...] la controversia se refiere a la efectividad fiscal del reconocimiento de la pensión gracia de la demandante.

De igual modo, se observa que en el escrito de contestación de la demanda, la demandada aceptó los hechos referentes a la notificación de la Resolución 59730 del 9 de diciembre de 2008 (por medio de la cual se negó a la demandante el reconocimiento de la pensión gracia) la interposición del recurso de reposición contra la anterior decisión y la expedición de la Resolución 14322 de 2 de abril de 2009 (a través de la cual se confirmó el anterior acto administrativo).

Por su parte, respecto de las situaciones fácticas relacionadas con el tiempo de servicio prestado por la demandante, su edad, la fecha de adquisición del estatus pensional, la emisión de la Resolución 53293 del 1 de agosto de 2012 (mediante la

<sup>3</sup> Ramírez Jorge Octavio, consejero de Estado, Sección Cuarta. Módulo El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. EJRLB.

<sup>4</sup> Hernández Gómez William, consejero de Estado, Sección Segunda (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

cual la UGPP reconoció a la demandante la pensión graciosa), la presentación del recurso de reposición contra tal Resolución y la confirmación de dicho acto administrativo por medio de la Resolución 55264 de 3 de septiembre de la misma anualidad, la demandada dijo que no son ciertas y pidió que se probaran, por lo que el despacho estima que existe litigio sobre tales aspectos, lo cual deberá ser materia de debate probatorio [...]»

### SENTENCIA APELADA<sup>5</sup>

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa en contra de la UGPP profirió sentencia escrita el día 2 de octubre de 2014, en la cual resolvió lo siguiente:

- Declaró no probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales, propuesta por la demandada.
- Declaró la nulidad parcial de las Resoluciones UGM 53293 del 1 de agosto y UGM 55264 del 3 de septiembre, ambas de 2012.
- Condenó a la UGPP a reconocer y pagar en favor de la demandante la pensión gracia a partir del 21 de agosto de 2002, fecha en que obtuvo el estatus pensional, pero con efectos fiscales desde el 17 de septiembre de 2005, y cancelar las mesadas causadas desde esta última fecha hasta el 30 de agosto de 2008.
- Ordenó la actualización de las sumas reconocidas y no condenó en costas.

Los fundamentos de la decisión fueron los siguientes:

Luego de analizar el fenómeno de la prescripción contenido en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, en armonía con la jurisprudencia que sobre el particular ha emitido la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, y revisadas las probanzas allegadas al plenario, encontró que la demandante presentó dos peticiones en procura de obtener el reconocimiento de la pensión gracia; la primera de ellas el 17 de septiembre de 2008 y la segunda el 1 de septiembre de 2011, con las cuales anexó constancias expedidas por la Secretaría de Educación de Cundinamarca que contenían discrepancias en relación con el tipo de vinculación.

Consideró que no le asiste razón a la entidad cuando afirma, en los actos objeto de demanda, que la diferencia que existe entre las certificaciones allegadas por la demandante desestima la posibilidad de que la primera petición interrumpiera el

---

<sup>5</sup> Folios 214-219 c. ppal.

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

término de prescripción, como quiera que tal exigencia no está prevista en la normativa referida. Motivo por el cual la demandante tiene derecho a que la efectividad fiscal de su pensión sea desde el 17 de septiembre de 2005.

## RECURSO DE APELACIÓN<sup>6</sup>

La parte demandada interpuso en tiempo recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y petitionó se revoque con base en los argumentos que se reseñan:

Afirmó que contrario a lo expuesto por el *a quo* la pensión gracia en favor de la demandante no puede tener efectos fiscales desde el 17 de septiembre de 2005, toda vez que tal como se señaló en la Resolución UGM 053293 del 1 de agosto de 2012 la prescripción trienal debe contabilizarse teniendo en cuenta la fecha en que se radicó la solicitud de reconocimiento, esto es, el 1 de septiembre de 2011, cuando se aportó un nuevo certificado de factores salariales expedido por la Secretaría de Educación de fecha 17 de junio de la misma anualidad, en el que se especificó que la vinculación es de orden nacionalizado. Lo anterior, como quiera que dicho documento no fue allegado con la petición inicial presentada el 17 de septiembre de 2008.

Estimó que al no haberse demostrado desde el principio todos los requisitos para pronunciarse de fondo sobre el derecho pensional, este no puede ser reconocido sino a partir del día en que efectivamente se acreditó el tipo de vinculación, lo cual sucedió tan solo con la segunda reclamación que sí contenía una prestación debidamente determinada.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**Parte demandante:** Reafirmó lo expuesto en el escrito introductorio y manifestó estar de acuerdo con la sentencia proferida en primera instancia, habida cuenta que la entidad demandada efectuó una interpretación errónea del Decreto 1848 de 1969, al considerar que para interrumpir el término de prescripción se debía no solo presentar la solicitud sino que además determinar debidamente el derecho solicitado, lo que constituye un requisito que la norma no prevé.

---

<sup>6</sup> Folios 227-228 c. ppal.

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

**La parte demandada:** Reiteró lo mencionado en el recurso de apelación y solicitó revocar la sentencia proferida en primera instancia.

**Concepto del Ministerio Público:** No emitió concepto en segunda instancia, según lo reporta el secretario de la Sección en informe obrante en el folio 266 del cuaderno principal.

## CONSIDERACIONES

### Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>7</sup>, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, acorde con lo previsto por el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>8</sup>, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

### Problema jurídico:

Según lo planteado en el recurso de apelación, el punto a resolver en esta instancia se resume en la siguiente pregunta:

---

<sup>7</sup> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

<sup>8</sup> «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

¿El derecho pensional de la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa debe ser reconocido con efectos fiscales a partir del 17 de septiembre de 2005, en aplicación de la prescripción trienal?

## 1. Prescripción del derecho a la pensión gracia.

La Constitución Política en su artículo 58<sup>9</sup> dispone que los derechos adquiridos con arreglo a la ley deberán respetarse, así entonces, en el caso de la pensión gracia aquellos docentes que acrediten 50 años de edad, buena conducta, una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 y 20 años de servicio en el orden territorial o nacionalizado tendrán derecho a que se reconozca y pague el derecho pensional.

La connotación de derecho adquirido no implica que esté exento del fenómeno de la prescripción, entendido este como el límite temporal para el ejercicio del derecho, es decir, que si el pensionado no hace valer su derecho dentro del periodo legal preestablecido, se presumirá que lo ha abandonado o renunciado a él. Luego entonces, es claro que la figura pretende castigar la desidia o negligencia de quien detenta el derecho y no ejerce su facultad de forma oportuna. Empero, dada la naturaleza periódica y vitalicia de la pensión gracia, la prescripción se aplicará exclusivamente respecto de las mesadas pensionales no peticionadas en tiempo, según lo establecen las normas aplicables a las prestaciones sociales.

El Decreto 3135 del 26 de diciembre de 1968 «Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales», en el artículo 41 establece lo siguiente:

«ARTICULO 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la

---

<sup>9</sup> «Artículo 58: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.»

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.» (Se subraya)

Por su parte, el Decreto 1848 de 1969 por medio del cual se reglamentó la normativa mencionada, sobre la prescripción en el artículo 102 se refirió así:

«**Artículo 102.- Prescripción de acciones.**

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.
2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.» (Se subraya)

A su vez, la Subsección B<sup>10</sup>, de la Sección Segunda, en sentencia del 22 de septiembre de 2011, señaló lo siguiente:

«Por consiguiente, existiendo norma especial que consagra la prescripción trienal en asuntos laborales administrativos, cuya constitucionalidad ha sido definida, no es dable recurrir a las previsiones del Código Civil en materia del término prescriptivo, como lo sugiere el apelante, habida consideración de la regla de interpretación "La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general (artículo 5° de la Ley 57 de 1887).

Aunado a lo anterior, como lo destacó la Corte Constitucional, en su aspecto teleológico, el término de 3 años de prescripción laboral establecido por el legislador, busca garantizar la materialización de los derechos de los trabajadores dentro de una oportunidad razonable e inmediata y, correlativamente, privilegiar la seguridad jurídica de las controversias a los extremos de la relación laboral trabajador-empleador, lo cual redundaría en su mutuo beneficio porque asegura la definición de un derecho dentro de un límite temporal, y no lo somete a una incertidumbre frente a reclamaciones futuras.»

De conformidad con lo expuesto, es viable colegir que estarán afectadas por el fenómeno de la prescripción las mesadas pensionales que no se soliciten dentro del término de tres años, así como también que se verá interrumpido cuando el servidor público haya elevado petición o reclamo ante la entidad empleadora en relación con el derecho del que presuntamente es titular.

Dentro del *dossier* se encuentra probado, lo siguiente:

- Cédula de ciudadanía de la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa, en la que consta que nació el 21 de agosto de 1952, es decir, que cumplió los 50 años de edad el 21 de agosto de 2002 (f. 6 c. ppal.).

---

<sup>10</sup> Radicación: 05001-23-31-000-2004-04969-01 (2412-2010). Actor: Rosa Eugenia Rondál Pérez y otros.

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

- Formato único para la expedición del certificado de historial laboral en el que se especifica que la demandante prestó sus servicios como docente nacionalizada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y por un periodo de 20 años en la ciudad de Bogotá y en el departamento de Cundinamarca (ff. 9, 11, 55, 56, 142, 150, *ibidem* y 41, 42 y 60 del c. 2.).

- Declaración de buena conducta suscrito por la demandante y certificado de antecedentes disciplinarios emitido por la Procuraduría General de la Nación (f. 13 y 14 *ejusdem*).

- Solicitud a CAJANAL EICE del 17 de septiembre de 2008 radicada por la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa, en la cual se peticiona el reconocimiento y pago de la pensión gracia (ff. 4-5 *ibid*).

- Resolución 59730 del 9 de diciembre de 2008 mediante la cual se denegó el reconocimiento pago de la pensión gracia a la demandante, con el argumento de que no se demostraron los 20 años de servicio en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital (ff. 16-21 c.ppal.).

- Resolución 14322 del 2 de abril de 2009 por medio de la que se desató el recurso de reposición contra el acto descrito en el ítem anterior, confirmándose la decisión en el contenida (ff. 23-26 *ibidem*).

- Petición del 1 de septiembre de 2011 a través de la cual la demandante solicitó el pago de la pensión gracia (ff. 27-31 *ejusdem*).

- Resolución UGM 053293 del 1 de agosto de 2012 por medio de la cual la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE reconoció pensión gracia en cuantía de \$637.181, efectiva a partir del 21 de agosto de 2002, con efectos fiscales desde el 1 de septiembre de 2008, por prescripción trienal (ff. 32-34 c.ppal.).

- Resolución UGM 055264 del 3 de septiembre de 2012 a través de la cual se resolvió recurso de reposición contra el acto descrito en precedencia, confirmándose en su totalidad la decisión (ff. 38-39 c.ppal.).

Revisadas las pruebas relacionadas y con fundamento en lo expuesto en párrafos precedentes, la Subsección advierte, tal como lo sostuvo el *a quo*, que la demandante presentó ante la entidad demandada dos peticiones a fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia, a saber, el 17 de septiembre de 2008 y el 1 de septiembre de 2011. Así mismo, que la UGPP reconoció el derecho pensional a través de la Resolución UGM 053293 del 1 de agosto de 2012, teniendo

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

en cuenta la segunda petición, pues con ésta se aportó el certificado en el que se corrigió que el tipo de vinculación del actor era nacionalizado, y en consecuencia, aplicó la prescripción de las mesadas causadas desde el 1 de septiembre de 2008 hacia atrás.

Igualmente, que mediante Resolución UGM 055264 del 3 de septiembre de 2012 la entidad confirmó la decisión anterior, bajo el argumento de que la prescripción trienal no podía contabilizarse desde la primera reclamación, esto es, la radicada el 17 de septiembre de 2008, toda vez que para dicho momento la demandante acreditaba una vinculación del orden nacional y solo con el certificado allegado con la segunda petición se presentaron nuevos elementos de juicio que dieron lugar al reconocimiento de la pensión gracia, como lo es, que prestó su servicios como docente del orden nacionalizado.

Pues bien, en virtud de la normativa descrita en párrafos precedentes, es diáfano concluir que una vez la demandante adquirió el estatus pensional el 21 de agosto de 2002, hecho que no está en discusión por parte de la UGPP, tenía tres años para reclamar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, so pena de perder su derecho por prescripción, empero, al ser una prestación de naturaleza periódica, esta corporación ha sostenido de manera reiterada que solo procede la prescripción de las mesadas no reclamadas dentro del término legal, y que bastará con el simple reclamo escrito del empleado ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, para que se interrumpa la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

Luego entonces, habiéndose presentado el 17 de septiembre de 2008 reclamación de reconocimiento de la pensión ante CAJANAL, hoy UGPP, es claro que el término de prescripción se interrumpió hasta 17 de septiembre de 2011, por lo que para el 1 de septiembre de la misma anualidad cuando se radicó la segunda petición, aún la peticionaria se encontraba dentro del término de interrupción de la prescripción, situación que debió considerar la entidad para efectos de reconocer el derecho pensional con efectos fiscales desde el 17 de septiembre de 2005.

Así las cosas, no le asiste razón a la entidad apelante cuando afirma que al no haberse demostrado desde el principio todos los requisitos para pronunciarse de fondo sobre el derecho pensional, este no podía ser reconocido sino a partir del día en que efectivamente se acreditó el tipo de vinculación, lo cual sucedió tan solo con la segunda reclamación, que sí contenía una prestación debidamente determinada, pues como se explicó, el simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad, sobre un derecho, en este caso la pensión gracia, interrumpió el término de prescripción.

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

## De la condena en costas

Esta Subsección<sup>11</sup> sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas por lo siguiente:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» -CCA- a uno «*objetivo valorativo*» -CPACA-.

b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>12</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

---

<sup>11</sup> Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.

<sup>12</sup> «**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

Por tanto, y en ese hilo argumentativo, en el presente caso se condenará en costas a la parte demandada, en la medida que conforme el ordinal 3 del artículo 365 del CGP, resulta vencida en el proceso y porque la demandante intervino en esta instancia.

### **Decisión de segunda instancia**

Por las razones que anteceden se confirmará la sentencia de primera instancia que accedió a las súplicas de la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa contra la UGPP.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**Primero: Confírmese** la sentencia del 2 de octubre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que accedió a las pretensiones que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó la señora Blanca Fabiola Bustos Ulloa contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

**Segundo:** Se condena en costas de segunda instancia a la parte demandada y a favor de la demandante; las cuales se liquidarán por el *a quo*.

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen previas las anotaciones pertinentes en el programa «Justicia Siglo XXI».

### **Notifíquese y cúmplase.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.



**Radicación:** 250002342000201201937 01 (4877-2015)

**Actor:** Blanca Fabiola Bustos Ulloa

**Demandado:** UGPP

Apelación sentencia

Ley 1437 de 2011

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**