



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

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D.C., dos (2) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2015-05734-01 (3936-2018)
Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República
Demandado: Margarita María Vásquez Arango

Temas: Lesividad. Declara probada de oficio la excepción de caducidad de conformidad con el artículo 86 de la Ley 2381 de 2024.
REVOCA SENTENCIA.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió parcialmente a las pretensiones.

ANTECEDENTES

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, Fonprecon instauró demanda en contra de la señora Margarita María Vásquez Arango en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, bajo la modalidad de lesividad, con el fin de que se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES¹

Que se declare la nulidad de la Resolución 0637 del 24 de mayo de 2005, mediante la cual se reconoció la pensión vitalicia de jubilación a la demandante.

A título de restablecimiento del derecho, se ordene la expedición de un acto administrativo a través del cual se acate la sentencia y se excluya de la nómina de pensionados a la señora Margarita María Vásquez Arango. Adicionalmente se ordene a la demandada reintegrar las sumas de dinero recibidas por concepto de pensión de jubilación por parte de Fonprecon.

¹ Folio 878 cuaderno 1.



Radicado: 25000-23-42-000-2015-05734-01 (3936-2018)

HECHOS

Los hechos en que se fundamentó la demanda pueden resumirse de la siguiente manera:

Que para el reconocimiento de la pensión de jubilación la señora Margarita María Vásquez Arango aportó dos libros de su autoría a efecto de que fueran homologados a dos años de servicios cada uno, denominados «Temas Periodísticos de Cultura General» y «Modelos de Comunicación» cuya publicación fue efectuada con posterioridad al retiro definitivo del servicio.

Que mediante Resolución 0637 del 24 de mayo de 2005 Fonprecon le reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía del 75% del salario devengado durante el último año de servicios.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Citó como vulnerados los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, 17 de la Ley 4 de 1992, Decreto 1293 de 1994, Decreto 1359 de 1993, Ley 50 de 1886 y Decreto 753 de 1974.

Sostuvo que para la fecha en que se desvinculó definitivamente del servicio, la demandada no contaba con el tiempo de servicio necesario para el reconocimiento de la pensión pues para el 15 de marzo de 2001, contaba con 16 años, 8 meses y 11 días.

Que los libros aportados no tenían el carácter de texto de enseñanza, por lo cual no puede afirmarse que contaba con los 20 años de servicio a la fecha de retiro.

Que la señora Vásquez Arango no produjo los libros en el marco del ejercicio de la docencia y lo que ocurrió, fue la producción aislada con el único fin de obtener el reconocimiento pensional.

TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda fue admitida el 15 de abril de 2016 y notificada a la demandada quien se opuso a las pretensiones² indicando que cumplió a cabalidad con los requisitos de ley exigidos para acceder a la pensión de jubilación, además la producción de las dos obras implicó el cumplimiento del tiempo para el retiro del Congreso.

SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca³ accedió parcialmente a las

² Folios 919 a 921 cuaderno 2.

³ Folios 1028 a 1047 cuaderno 2.



Radicado: 25000-23-42-000-2015-05734-01 (3936-2018)

pretensiones argumentando que al no cumplir los textos que sirvieron de base para homologar los dos años de instrucción pública con fines pensionales, la demandante solo logró computar un total de 16 años, 8 meses y 11 días, para efectos del reconocimiento de su pensión, por lo que no cumple con la exigencia del artículo 7 del Decreto 1359 de 1993 que prevé 20 años de servicio.

Que no había lugar al reintegro de las sumas pagadas con fundamento en el literal c) del numeral 1 del artículo 164 del CPACA.

RECURSO DE APELACIÓN

La demandada⁴ interpuso recurso de apelación manifestando que la circunstancia de que no hubiera fungido como docente y que por ello no le es aplicable el beneficio de contabilizar dos años por cada libro escrito, es una interpretación estrecha de la norma, además, se opone al desarrollo jurisprudencial que con un criterio amplio definió que no era requisito que la producción del texto se diera mientras se estuviera vinculado al servicio público.

Que debe tenerse en cuenta que se trata de una persona de edad avanzada, con graves quebrantos de salud, que depende para su subsistencia de la pensión, y que para su obtención obró de buena fe y con la plena confianza de que reunía los requisitos para el efecto, los cuales consideró válidos la entidad para el otorgamiento de la pensión.

TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El 22 de agosto de 2018 se admitió el recurso y el 26 de febrero de 2020 se realizó emplazamiento a herederos determinados e indeterminados de la señora Margarita María Vásquez Arango ante su fallecimiento.

Luego de designarse curador *ad litem* se corrió traslado para alegatos el 2 de junio de 2018.

El apoderado de la entidad demandante señaló que de manera acertada el tribunal consideró que ninguno de los textos convalidados fue producido de manera concurrente con el ejercicio de la docencia, y en todo caso el libro «Temas periodísticos de Cultura General» no puede ser considerado como un texto de enseñanza en tanto corresponde a una recopilación de artículos periodísticos.

La curadora precisó que el reconocimiento pensional reviste de total legalidad, teniendo en cuenta que se configuraron todos los requisitos legales que le permitieron a la demandada ostentar la pensión de jubilación para el momento que le fue reconocida.

⁴ Folios 1053 a 1057 cuaderno 2.



El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En uso de las facultades consagradas en el inciso segundo del artículo 187 del CPACA, que ordena a los jueces declarar cualquier excepción que encuentre probada, incluso en segunda instancia (sin perjuicio de *la reformatio in pejus*), se analizará la posible existencia del fenómeno de la caducidad a la luz del artículo 86 de la Ley 2381 de 2024.

Marco normativo y jurisprudencial

Caducidad de la acción contenciosa contra actos de reconocimiento pensional

La caducidad está relacionada con el término que previó el legislador para presentar las acciones destinadas a obtener la protección de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, el interesado debe acudir a la jurisdicción en el plazo señalado en la norma, so pena de que se configure el aludido fenómeno.

Al respecto, la Corporación ha sostenido:⁵

La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado.

El tiempo determinado para el ejercicio de las acciones depende del tipo de acción y del origen que la provoca.

El artículo 164, numeral 1.º literal c, prevé que cuando se pretenda controvertir actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, se podrá demandar en cualquier tiempo. No obstante, y en relación con las pensiones reconocidas, la Ley 2381 de 2024 establece que las acciones administrativas y contencioso administrativas deben interponerse dentro de los 5 años contados a partir de la concesión de la prestación. Transcurrido este plazo, se aplicará la caducidad, salvo en los casos de actuaciones fraudulentas o con ocurrencia de algún delito en la obtención del derecho.

Artículo 86. Término para ejercer acciones administrativas y contencioso administrativas respecto de las pensiones reconocidas. Las acciones administrativas y contencioso administrativas, no podrán ser ejercidas después de cinco (5) años a partir del reconocimiento de las pensiones otorgadas por las entidades facultadas para ello a excepción y cuando se trate de fraude o con ocurrencia de algún delito.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente: 47001-23-31-000-2003-00376-01 (1201-2008). Demandante: Marco Fidel Ramírez Yépez y otros



A las pensiones reconocidas sobre las cuales se hayan iniciado acciones administrativas y/o contencioso administrativas después de cinco (5) años de haber sido reconocidas, y que estén en curso, se les aplicará la caducidad a partir de la vigencia de esta ley.

Los procesos con respecto a los cuales se hayan ejercido acciones administrativas y/o contenciosas, y respecto a las cuales ya se haya decidido, podrán ser susceptibles del recurso Extraordinario de Revisión, para lo cual se tendrá un término de cinco (5) años a partir de la vigencia de esta ley.» (Negrillas para resaltar)

Sobre la aplicación inmediata de la Ley 2381 de 2024⁶ se advierte que fue sancionada y publicada el 16 de julio de 2024, y en lo concerniente al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, conforme a lo señalado en el artículo 94, empezará a regir a partir del 1.º de julio de 2025.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con respecto a las demás disposiciones de la norma, ya que, al no establecerse una fecha en particular para su entrada en vigor, se entiende que tienen vigencia desde su promulgación. Lo anterior, teniendo en cuenta que la reforma en materia de caducidad no integra las modificaciones que se realizaron al aludido sistema de pensiones, el cual se difirió hasta el año 2025.

Además, para la Subsección es evidente que, por la naturaleza de la norma a aplicar, tiene vigencia desde su publicación, aun en el evento de que se hubiera diferido esta (que no fue el caso) entre otras razones porque se logra el efecto útil querido por el legislador, veamos el siguiente supuesto:

Si a la fecha de hoy y después de transcurridos 5 años del reconocimiento pensional, la administración presentara una demanda contra el pensionado, ¿estaría obligado el juez a admitirla con el argumento de que la norma no ha entrado en vigencia?

Si la respuesta fuera positiva, el mismo juez, estaría obligado a declarar la caducidad cuando la norma “entre en vigencia”, lo cual no solo es absurdo, sino que no cumple con el propósito del legislador que es el de dar estabilidad a las situaciones jurídicas favorables a las personas pensionadas.

No tendría sentido entonces someter a los jueces a una espera prolongada (hasta el 1.º de julio de 2025), dado que, independientemente de si la caducidad se declara en este momento o con posterioridad, los efectos serían los mismos; pues la contabilización se debe realizar desde la concesión de la prestación.

⁶ «por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones»



Por lo expuesto, la Subsección concluye que el artículo 86 de la Ley 2381 de 2024, se encuentra vigente. Sus efectos jurídicos resultan aplicables y obligatorios a partir de su promulgación en el Diario Oficial, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en la Sentencia C-957 de 1997⁷.

Resolución del caso concreto

Aclarado el aspecto de la vigencia, corresponde a la Subsección analizar el asunto en cumplimiento a lo estipulado en el artículo 86 de la ley, pues dicho precepto es claro al señalar que los efectos de la caducidad se calculan desde el reconocimiento del derecho. Se precisa también que, conforme a los hechos y fundamentos de la demanda no estamos ante el supuesto de un derecho obtenido con fraude o con ocurrencia de algún delito; por lo tanto, no se aplica la excepción establecida en la disposición citada.

En este caso, la prestación se otorgó por Resolución 0637 del 24 de mayo de 2005, es decir la administración tenía hasta el 25 de mayo de 2010 para presentar la demanda, y según consta a folio 877 se radicó por el demandante el 30 de noviembre de 2015 fecha que coincide con la de su reparto, por lo que se concluye que se inició con posterioridad a los 5 años de que trata la Ley 2381 de 2024.

En consecuencia, la Subsección revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará probada de oficio la excepción de caducidad.

Condena en costas: análisis de las costas en primera y segunda instancia

Sobre la condena en costas, es importante aclarar que la jurisprudencia de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado venía aplicando el criterio objetivo valorativo consagrado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, en toda sentencia, el juez procederá a su reconocimiento cuando encuentre demostrado en el proceso que estas se causaron, sin que en esa valoración fuera relevante analizar si las partes actuaron de manera temeraria, malintencionada o de mala fe. No obstante, dicho criterio fue variado con la adición efectuada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en el que se indica que la condena en costas es viable, siempre que se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal.

Teniendo en cuenta el cambio introducido por el legislador en la materia, la Subsección A de esta Sección, aclara que adoptará la postura en virtud de la cual,

⁷ “En lo relativo a su vigencia, **como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación**, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella, facultad igualmente predicable del legislador extraordinario. **Los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial**, dan lugar a su oponibilidad y obligatoriedad sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos.” Negrilla para resaltar.



Radicado: 25000-23-42-000-2015-05734-01 (3936-2018)

se deberá analizar la conducta desplegada por las partes en el proceso, conforme al inciso 2 del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con las anteriores reglas, y en atención a que el Consejo de Estado ya ha venido analizando la conducta de las partes en el proceso y la carencia de fundamentación jurídica, en el presente asunto, se procederá a estudiar dicha situación a la luz de la normativa vigente.

En el presente caso, pese a que se está revocando la sentencia de primera instancia, la Sala en consideración al numeral 4.º del artículo 365 del CPG⁸ y observando los fundamentos planteados en la demanda y en las demás actuaciones, se concluye que no hay lugar a la condena en costas en ninguna de las instancias, pues no se advierte carencia de fundamentación jurídica, por el contrario, la demandante expuso argumentos razonables en defensa jurídica de sus intereses.

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. Revocar la sentencia proferida el 22 de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D. En su lugar, se declara probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Sin condena en costas en ambas instancias.

Tercero. En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen, previo a realizar las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

⁸ 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.



Radicado: 25000-23-42-000-2015-05734-01 (3936-2018)

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Ausente en comisión