



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C. diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicación: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523–2019)
Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

Temas: Legitimación de la cónyuge supérstite para reclamar mesadas pensionales no pagadas en vida al causante. Porcentaje de pérdida de capacidad laboral en vigencia de la Ley 6 de 1945. Ley 1437 de 2011.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



La Sala de Subsección procede a resolver los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de **2 de julio de 2019**, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones de la demanda.

María del Carmen Vásquez de Ríos, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, en la que solicitó lo siguiente:

«**PRIMERO:** Declárese nula, la Resolución No. 01700 del 18 de enero de 2005, o el Acto ficto presunto del silencio administrativo negativo respecto de la petición pensional



Nulidad y restablecimiento del derecho

Radicado: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523-2019)

Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos

elevada el 24 de abril de 2003 por parte del señor RIOS CORREA, al igual que las Resoluciones 01909 – 29 ENE 2008, y RDP 019496 19 MAY 2015 “Por la cual se NIEGA el pago de unas mesadas causadas y no cobradas debido al Fallecimiento de RIOS CORREA PABLO EMILIO”, confirmada por la Resolución RPD 034946 25 AGO 2015.

SEGUNDO: Ordénese a la UGPP, reconocer que el señor PABLO EMILIO RIOS CORREA – C.C. 6'596.496 (Q.E.P.D.), tenía derecho a una pensión por invalidez a partir del día en que fue suspendido del servicio.

TERCERO: Condénese a la UGPP a pagar a la demandante MARÍA DEL CARMEN VASQUESZ DE RIOS – C.C. 30.007.514, y/o a los herederos del señor PABLO EMILIO RIOS CORREA, la suma de ciento sesenta (160) salarios mínimos legales mensuales, vigentes al momento en que se efectúe el pago, equivalentes a las ciento sesenta (160) mesadas dejadas de cancelar desde el mes de abril de 2000 hasta el mes de agosto de 2011.

CUARTO: Condénese a la UGPP a pagar las costas y las agencias en derecho.» (sic)

1.2. Hechos que fundamentan las pretensiones.¹

Pablo Emilio Ríos Correa laboró entre el 1º de febrero de 1954 y 1º de junio de 1958, como guardián de la “Cárcel Interna del Lazareto de Contratación, Santander”. El retiro del cargo se produjo a través de la Resolución 041 de 29 de mayo de 1958.

El 6 de noviembre de 1985, solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL el reconocimiento de una pensión por invalidez, razón por la cual, el Jefe de Salud Ocupacional de CAJANAL indicó en comunicación DSO86-639 de 25 de abril de 1986, que el solicitante mantenía la incapacidad laboral del 50% que le fue dictaminada el 23 de mayo de 1958.

En Resolución 7703 de 11 de julio de 1986, CAJANAL le negó la pensión solicitada, por no acreditar el 100% de pérdida de capacidad laboral.

¹ Folios 2 al 18 del expediente.





En el año 2002, nuevamente solicitó el reconocimiento de la pensión por invalidez, ante lo cual, la caja de compensación le respondió en Auto No. 114354 de 29 de octubre de 2012 que dicha petición resultaba improcedente, pues ya existía cosa juzgada.

Luego de realizar una nueva solicitud el 24 de abril de 2003, y por sentencia de tutela, CAJANAL expidió la Resolución 01700 de 18 de enero de 2005 mediante la cual reconoció una pensión a favor de Pablo Emilio Correa Ríos, además, el fallo judicial ordenó al señor Ríos Correa instaurar el proceso ante la Jurisdicción ordinaria dentro de 4 meses, so pena de que cesaran los efectos del fallo. En acatamiento de lo anterior, la entidad expidió la Resolución 01909 de 29 de enero de 2008, por medio de la cual se da cumplimiento al fallo de tutela, reconociendo y pagando la primera mesada el 11 de septiembre de 2011.

Con la Resolución RDP 28215 del 17 de septiembre de 2014, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP reconoció una pensión de sobreviviente a favor de María del Carmen Vásquez de Ríos, como consecuencia del fallecimiento del señor Pablo Emilio Ríos Correa.



La demandante radicó el 30 de enero de 2015 ante la UGPP solicitud de pago de mesadas debidas a favor de su difunto esposo, ante lo cual, la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la entidad negó el pago reclamado, decisión que fue confirmada con la Resolución RDP 034946 de 25 de agosto de 2015.

1.3. Fundamentos de derecho y concepto de la vulneración.

Indicó que con la decisión de la demandada, se le vulnera el literal C) del artículo 17 de la Ley 6 de 1945, pues desconoce el alcance interpretativo y normativo fijado por el Consejo de Estado en



Sentencia de Unificación de 27 de octubre de 1992. De igual manera, pone de presente que en sentencia de tutela del 16 de julio de 2013, se hace referencia a la nulidad del artículo 30 del Decreto 4433 de 2004.

Aunado a lo anterior, consideró que la exigencia de la UGPP para que la demandante aporte la sentencia ejecutoriada de la sucesión del señor Pablo Emilio Ríos Correa, o la escritura pública de esta, desconoce el principio de buena fe, así como incurre en la vulneración de la confianza legítima y el debido proceso.

1.4. Contestación de la demanda.²

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**, actuando a través de apoderada, allegó contestación, en la que se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó desestimarlas; así mismo, propuso como excepciones la “inepta demanda por falta de requisito de procedibilidad, por no adelantar la conciliación prejudicial”, “prescripción”, “caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”, “inexistencia de la obligación”, “carencia del derecho reclamado”, “buena fe”, “falta de título y causa”, “pago total de la obligación” y “genérica”.



Como sustento de lo anterior, indicó que se cumplió con la normatividad vigente para el reconocimiento de la pensión de invalidez provisional de Pablo Emilio Ríos Correa, a pesar de que no tenía derecho de acuerdo con el Literal C del artículo 17 de la Ley 6ª de 1945, pues el porcentaje de pérdida de capacidad laboral obtenido por el causante era inferior al establecido por la norma.

De igual manera, sostuvo que la demandante no acreditó la calidad de heredera, razón por la cual no fue posible reconocerle el pago de mesadas pensionales.

² Folio 168 al 179 del expediente.



Manifestó que con la Resolución 1909 de 2008, aclarada por la Resolución 24232 de 2010, se le reconoció una pensión a Pablo Emilio Ríos Correa en cumplimiento de un fallo de tutela a partir del 14 de noviembre de 2017 y por 4 meses, mientras se adelantaba el proceso ordinario, el cual fue rechazado por no subsanar la demanda presentada y que, a pesar de ello, se le reconoció una pensión de sobreviviente a favor de la hoy demandante a partir del día siguiente del fallecimiento de su esposo.

1.5. Audiencia inicial.³

En acatamiento del artículo 180 del CPACA, el Tribunal Administrativo de Santander desarrolló la audiencia inicial el 18 de julio de 2017, en la cual realizó el saneamiento del proceso y fijó el litigio en los siguientes términos:

«PROBLEMAS JURIDICOS: Si hay lugar a declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos: Resolución No 01700 del 18 de enero de 2005, por medio de la cual se niega la solicitud de pensión de invalidez al señor PABLO EMILIO RIOS CORREA (Q.E.P.D.) Resolución No 01909 del 29 de enero de 2008, por medio de la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela del juzgado 22 laboral del circuito de Bogotá, y se reconoce una pensión de invalidez al señor PABLO EMILIO RIOS CORREA (Q.E.P.D.) cónyuge de la demandante, señora MARIA DEL CARMEN VASQUEZ DE RIOS. La nulidad de la Resolución No PAP24232 del 29 de octubre de 2010, por medio de la cual se aclara la Resolución anterior. Resolución No RDP019496 del 19 de mayo de 2015 por medio de la cual se niega el pago de unas mesadas causadas y no cobradas. Y la nulidad de la Resolución No RDP 034946 del 25 de agosto de 2015 por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra la anterior, confirmándola en todas sus partes. Para ello se debe establecer: Si el señor PABLO EMILIO RIOS CORREA (Q.E.P.D.) tenía derecho a una pensión de invalidez a partir del día en que fue suspendido del servicio. Si la señora MARIA DEL CARMEN VASQUEZ DE RIOS, a título de restablecimiento del derecho, tiene derecho a que la UGPP le cancele unas mesadas presuntamente dejadas de cancelar desde el mes de abril del año 2000 hasta el mes de agosto de 2011. Si ha operado el fenómeno de la prescripción.» (sic)



³ Folios 186 187 y CD anexo a folio 200 del expediente.



1.6. Sentencia de primera instancia.⁴

El 2 de Julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Santander profirió decisión de primera instancia, en la que negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.

Al respecto, realizó un análisis del artículo 17 de la Ley 6^a de 1945 y del artículo 38 de la Ley 100 de 1993, estudiando la posibilidad de aplicar retrospectivamente esta última norma; respecto del caso concreto, indicó:

«La Sala observa que del análisis de las pruebas aportadas se tiene:

1. Que el beneficiario de la pensión laboró como empleado público desde el 1 de febrero de 1954 al 23 de mayo de 1958, esto es, 4 años, 2 meses y 23 días.
2. Que por Resolución No. 01700 del 18 de enero de 2005, se negó la solicitud de pensión de invalidez en consideración que el porcentaje de incapacidad del actor no corresponde al exigido por el legislador de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 6 de 1945 presentaba una pérdida de capacidad laboral del 50%,
3. Por lo anterior no es posible en virtud del principio de favorabilidad dar aplicación retrospectiva a la Ley 100 de 1993, pues no se demostró que haya cotizado un periodo mayor de 15 años, por lo que no hay lugar a declarar la nulidad de la resolución, pues quedó demostrado de conformidad con las pruebas aportadas que solo valoró 4 años, 2 meses y 23 días.
4. Mediante resolución 01909 de 2008 se dio cumplimiento a un fallo de tutela y se ordenó reconocer y pagar la pensión de jubilación por invalidez del actor a partir del 14 de noviembre de 2007. No hay lugar a declarar la nulidad en consideración que se expidió en cumplimiento a un fallo judicial.
5. Resolución 19496 de 2015 por la cual se niega el pago de unas mesadas causadas y no cobradas, no será objeto de nulidad en consideración que no cumplió con la carga de la prueba como es presentar la sentencia judicial o escritura pública de la sucesión del causante pese al requerimiento realizado por la UGPP.



⁴ Folios 396 a 400 del expediente.



PRESCRIPCIÓN

En cuanto a la prescripción se tiene que la solicitud de pago de las mesadas pensionales causadas y no pagadas comprendidas del 7 de noviembre de 2007 a agosto de 2011 la realizó el 21 de enero de 2015, por lo que en aplicación a la prescripción trienal, las mesadas reclamadas se encuentran prescritas.

CONDENA EN COSTAS

Dado que no prosperaron las pretensiones de la demanda y al declarar prescritas las mesadas pensionales reclamadas, la Sala se abstiene de condenar en costas en primera instancia.»
(sic)

1.7. Recursos de apelación.

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP⁵** interpuso recurso de apelación con el fin de revisar la no condena en costas y agencias en derecho en contra de la parte demandante, pues considera que existió una actuación y gastos por parte de la entidad con el fin de defender sus intereses, los cuales contribuyen al detrimento patrimonial del financiamiento del sistema pensional.



María del Carmen Vásquez de Ríos⁶ elevó recurso al considerar que la sentencia de primera instancia desconoció el alcance interpretativo y normativo fijado por la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado de 27 de octubre de 1992 y al desconocer lo expresado en los alegatos de conclusión. Como sustento, manifestó que Pablo Emilio Ríos Correa, al momento de su retiro, presentaba disminución de la capacidad laboral a causa de la enfermedad de Hansen, impidiéndole cumplir con las labores normales de su cargo como guardián, lo cual fue puesto de presente ante CAJANAL sin que se pronunciara al respecto.

⁵ Folios 404 y 405 del expediente.

⁶ Folios 406 y 417 del expediente.



Solicitó variar el criterio jurisprudencial en torno a la aplicación de la prescripción extintiva del derecho, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia – Sala Laboral, en la que se señala que el término de prescripción queda suspendido mientras se encuentre pendiente la respuesta que debe emitir la administración ante la reclamación elevada. Así mismo, considera que, si bien la pérdida de ejecutoria del acto administrativo es de cinco años, esta debe contarse a partir de la fecha en que se recibió el primer pago y tuvo conocimiento de que estaba completo, es decir el 30 de septiembre de 2010.

En línea de lo anterior, señaló que las mesadas pensionales causadas a favor del señor Ríos Correa, entre noviembre de 2007 y agosto de 2011, no han prescrito, pues la Resolución 01909 de 2008 fue aclarada por la Resolución PAP 024232 de 29 de octubre de 2010, cobrando firmeza el 9 de noviembre de ese mismo año, razón por la cual la solicitud radicada el 21 de enero de 2015 está en tiempo. Finalmente, indicó que no está de acuerdo con la decisión del tribunal de no declarar la nulidad de la Resolución 19496 de 2005 por no haber aportado sentencia judicial o escritura pública respecto de la sucesión de Pablo Emilio Ríos Correa, pues es contraria a los principios de buena fe y libertad probatoria.



1.8. Trámite correspondiente a la segunda instancia

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**⁷ allegó los alegatos de conclusión en los que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, al respecto puntualizó que se debe aplicar la norma vigente a la fecha de la ocurrencia del siniestro.

La demandante, la Procuraduría Delegada ante el Consejo de Estado y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio en esta etapa procesal.

⁷ Folios 454 y 455 del expediente.



II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual manera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso⁹, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante, situación que se cumple en el proceso de la referencia, razón por la cual, la competencia de la Sala se encuentra limitada a los argumentos expuestos por el apelante único. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones, circunstancia que ocurre en el proceso de la referencia.

2.2. Cuestión Previa.

Previo a resolver los problemas jurídicos previamente señalados, la Sala se permite aclarar que las decisiones que acá se tomen corresponden únicamente a las pretensiones de restablecimiento solicitadas (pago de un retroactivo); por lo tanto, la procedencia del reconocimiento de la pensión de invalidez del señor Pablo Emilio Ríos Correa, por ser una situación definida positivamente por la administración y, posteriormente, consolidada en favor de la señora María del Carmen Vásquez de Ríos (sustitución pensional), continuará gozando de validez y efectividad, sin verse afectada por lo que a continuación se decida.



⁸ «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 [...]».

⁹ «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.»



2.3. Problema jurídico.

A partir de los actos acusados, de las pretensiones de la demanda, la sentencia de primera instancia y de los argumentos expresados en los recursos de apelación, le corresponde a la Sala resolver lo siguiente:

¿La demandante María del Carmen Vásquez de Ríos, como cónyuge supérstite de Pablo Emilio Ríos Correa, tiene legitimación para reclamar las mesadas pensionales dejadas de cobrar por éste?

De ser resuelto de manera afirmativa el anterior interrogante, la Sala podrá analizar lo siguiente:

¿Prescribieron o no las mesadas pensionales dejadas de cobrar por el señor Pablo Emilio Ríos Correa (Q.E.P.D.)?

2.4. De lo probado en el proceso.



En el expediente se encuentran las siguientes pruebas relevantes para resolver el caso concreto:

1. Pablo Emilio Ríos Correa nació el 2 de febrero de 1927, y prestó su servicio como “Agente Policía Interna” en el Lazareto del municipio de Contratación (Santander), entre febrero de 1954 y abril de 1957 y, posteriormente, como “Guardián Cárcel Interna” del mismo establecimiento entre mayo de 1957 y junio de 1958.¹⁰
2. En Oficio No. 61 de 28 de mayo de 1958, el Juez Promiscuo Municipal del Lazareto de Contratación (Santander) solicitó suspender del cargo de Guardián de las “Cárceles Internas del Leprosorio” al señor Ríos Correa, con el fin de poder hacer efectivo un auto de detención contra él proferido por el delito de fuga de

¹⁰ Folios 19 al 21 del expediente.



presos; en cumplimiento de lo anterior, la Dirección General del Lazareto de Contratación (Santander) expidió la Resolución 041 de 29 de mayo de 1958, por medio de la cual suspendió del cargo al mencionado guardia a partir del 1º de junio del mismo año.¹¹

3. El 19 de septiembre de 1985, los señores Ruperto Burgos Jaimes y Luis Francisco Grass Uribe comparecieron ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Contratación (Santander), con el fin de realizar declaraciones extra-proceso respecto de la situación laboral y de salud de Pablo Emilio Ríos Correa.¹²

4. El 6 de noviembre de 1985, a través de apoderado, el señor Ríos Correa radicó petición ante la Caja Nacional de Previsión – CAJANAL, con el fin de obtener una pensión de invalidez, toda vez que al ingresar al servicio del Lazareto de Contratación (Santander) ya se hallaba con afecciones causadas por la enfermedad de Hansen, las cuales aumentaron impidiéndole realizar cualquier labor o trabajo.¹³



5. Con Resolución 07703 de 11 de julio de 1986, el Subdirector de Prestaciones Económicas de CAJANAL negó la pensión por invalidez solicitada. Como sustento indicó que la Ley 6 de 1945 requería para acceder a la pensión de invalidez una pérdida de capacidad laboral del 100%, y, para el caso particular del solicitante, la pérdida de capacidad laboral desde el momento del retiro hasta la fecha de esta resolución se mantuvo en el 50%.¹⁴ En contra de esta decisión, se presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto de manera negativa a través de la Resolución 4491 de 25 de septiembre de 1986.¹⁵

¹¹ Folio 22 del expediente.

¹² Folios 24 al 25 del expediente.

¹³ Folio 23 del expediente.

¹⁴ Folios 27 y 28 del expediente.

¹⁵ Folios 29 al 33 del expediente.



6. En petición radicada el 2 de julio de 2002, Pablo Emilio Ríos Correa solicita nuevamente el reconocimiento de la pensión de invalidez ante CAJANAL. Como sustento de ésta, pone de presente el “régimen especial para los inválidos por la enfermedad de la Lepra”, en aplicación de las Leyes 86 de 1923 y 148 de 1961.¹⁶

7. Con auto 114354 de 29 de octubre de 2002, el Subdirector General de Prestaciones Económicas de CAJANAL rechazó por improcedente la petición radicada el 2 de julio de 2002 por Pablo Emilio Ríos Correa, al considerar que se presenta una situación de cosa juzgada al no poner de presente hechos nuevos que puedan llevar a una respuesta diferente a la ya proferida en la Resolución 4491 de 1986.¹⁷

8. El 24 de abril de 2003, el señor Ríos Correa reiteró la solicitud de reconocimiento de una pensión de invalidez amparado en las Leyes 148 de 1961 y 100 de 1993; argumentó que en su caso particular se le ha dado trámite a una pensión de invalidez ordinaria y no a una pensión de invalidez de carácter especial por ser enfermo de lepra.¹⁸



9. El 18 de enero de 2005, a través de la Resolución 01700, CAJANAL negó nuevamente la petición de reconocimiento de pensión a favor de Pablo Emilio Ríos Correa, señalando que la capacidad laboral del solicitante es del 50%, siendo improcedente acceder de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 6 de 1945.¹⁹

10. El 14 de noviembre de 2007, el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá profirió sentencia de tutela en la que ordenó a CAJANAL reconocer de manera transitoria una pensión de invalidez a favor de Pablo Emilio Ríos Correa en los términos del artículo 38

¹⁶ Folios 34 al 38 del expediente.

¹⁷ Folios 40 y 41 del expediente.

¹⁸ Folios 42 al 45 del expediente.

¹⁹ Folios 46 al 48 del expediente.



de la Ley 100 de 1993. Así mismo, ordenó al beneficiario instaurar acción ordinaria laboral en contra de la entidad en un término no mayor a 4 meses, so pena de cesar los efectos de la primera orden impartida.²⁰

11. En acatamiento de la decisión judicial previamente descrita, el Gerente General de CAJANAL expidió la Resolución 01909 de 29 de enero de 2008, en la cual ordenó el pago de una pensión de jubilación por invalidez a favor de Pablo Emilio Ríos Correa a partir del 14 de noviembre de 2007.²¹

12. El 7 de abril de 2008, el Juzgado Primero Civil del Circuito del Socorro (Santander) admitió demanda ordinaria laboral del señor Ríos Correa en contra de CAJANAL.²² Sin embargo, el proceso fue remitido a la Jurisdicción Contenciosa por competencia.

13. Pablo Emilio Ríos Correa falleció el 29 de abril de 2014.²³

14. El 21 de enero de 1956 Pablo Emilio Ríos Correa contrajo matrimonio con María del Carmen Vásquez, con quien tuvo siete hijos, actualmente todos mayores de edad.²⁴

15. En Resolución RDP 028215 de 17 de septiembre de 2014, la UGPP reconoció a favor de María del Carmen Vásquez de Ríos una pensión de sobreviviente a partir del 30 de abril de 2014.²⁵

16. El 21 de enero de 2015, la señora Vásquez de Ríos solicitó al FOPEP la cancelación de las mesadas no cobradas oportunamente en el interregno comprendido entre los meses de noviembre de 2007



²⁰ Folios 54 al 56 del expediente.

²¹ Folios 57 al 61 del expediente.

²² Folio 68 del expediente.

²³ Folio 70 del expediente.

²⁴ Folios 72 y 71 del expediente.

²⁵ Folios 74 al 77 del expediente.



y junio de 2011 a favor de Pablo Emilio Ríos Correa.²⁶ En respuesta, la UGPP expidió la Resolución RDP 019496 de 19 de mayo de 2015, por medio de la cual negó el pago de mesadas causadas y no cobradas, argumentando que no se había allegado sucesión del haber pensional del causante y del cual se pudiera concluir que era la solicitante quien tenía el derecho de reclamarlas²⁷, decisión que fue ratificada en Resolución RDP 034946 de 25 de agosto de 2015, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición.²⁸

2.5. ¿La demandante María del Carmen Vásquez de Ríos, como cónyuge supérstite de Pablo Emilio Ríos Correa, tiene legitimación para reclamar las mesadas pensionales dejadas de cobrar por éste?

En la sentencia apelada de 2 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Santander determinó que la demandante “no cumplió con la carga de la prueba como es presentar la sentencia judicial o escritura pública de la sucesión del causante” y, por lo tanto, no demostró legitimidad para reclamar las mesadas pensionales no cobradas por Pablo Emilio Ríos Correa entre noviembre de 2007 y junio de 2011, denegando así la nulidad de la Resolución RDP 019496 de 19 de mayo de 2015 que había llegado a la misma conclusión.



Al respecto, es preciso poner de presente que las mesadas pensionales dejadas de pagar o no cobradas antes del fallecimiento de quien las causó, únicamente pasarán a hacer parte de la masa sucesoral de éste cuando no exista beneficiario a quien puedan ser entregadas; en un caso similar, la Corte Constitucional en sentencia de tutela determinó que exigir una escritura pública o sentencia de sucesión del causante vulnera los derechos fundamentales al no tener en cuenta los presupuestos consagrados por el ordenamiento normativo, al respecto indicó:

²⁶ Folio 79 del expediente.

²⁷ Folios 82 y 83 del expediente.

²⁸ Folios 96 y 97 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho

Radicado: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523-2019)

Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos

«En este caso la Sala evidencia que Porvenir S.A., al negar la restitución de la devolución de los saldos a los beneficiarios sobre la base de que necesitan previa presentación de escritura pública o sentencia de sucesión del causante, vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital al no tener en cuenta los presupuestos consagrados por el ordenamiento normativo.

Lo anterior por cuanto la Ley 100 de 1993 dispone en su artículo 78 que los beneficiarios tienen derecho a que se les haga la devolución de saldos en el evento de que el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes. Asimismo, el artículo 76 de la citada ley establece que la necesidad de iniciar proceso de sucesión para la devolución de aportes únicamente se da cuando no haya beneficiarios, de manera que al existir estos tiene la obligación de hacerles la entrega correspondiente. Debe señalarse que la norma establece que solo a falta de beneficiarios los aportes de la cuenta de Ahorro Individual entran a ser parte de la masa sucesoral.»²⁹

Al efecto, los artículos 76³⁰ y 78³¹ de la Ley 100 de 1993 indican que en principio son los beneficiarios quienes tienen derecho a recibir las sumas correspondientes a mesadas no cobradas en vida por el causante, y solo a falta de estos las sumas adeudadas al difunto harán parte de la masa sucesoral, en consecuencia, la exigencia de demostrar la calidad de heredero, ya sea a través de escritura pública o sentencia judicial, es contraria a la ley.



En el caso concreto, con la Resolución RDP 019496 de 19 de mayo de 2015 (acto demandando), la UGPP le negó a la señora María del Carmen Vásquez de Ríos la devolución de mesadas pensionales no

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T – 523 de 18 de agosto de 2015.

³⁰ «**Artículo 76. Inexistencia de Beneficiarios.** En caso de que a la muerte del afiliado o pensionado, no hubiere beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, las sumas acumuladas en la cuenta individual de ahorro pensional, harán parte de la masa sucesoral de bienes del causante. // En caso de que no haya causahabientes hasta el 5o. orden hereditario, la suma acumulada en la cuenta individual de ahorro pensional se destinará al Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente Ley.»

³¹ «**Artículo 78. Devolución de Saldos.** Cuando el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, se les entregará a sus beneficiarios la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos, y el valor del bono pensional si a éste hubiere lugar»



cobradas por su difunto esposo Pablo Emilio Ríos Correa, bajo el argumento de no haber allegado copia de escritura suscrita ante notario o de sentencia judicial con la que demostrara su legitimación para dicha solicitud.

Sin embargo, de acuerdo a la jurisprudencia y normas previamente reseñadas, es claro que la señora Vásquez de Ríos ostentaba la calidad de beneficiaria, no solo por los documentos que aportó con la solicitud de pago de mesadas no cobradas por Pablo Emilio Ríos Correa, y que fueron reseñados en la Resolución del 19 de mayo de 2015, sino porque previo a ello, la misma entidad expidió la Resolución RDP 028215 de 17 de septiembre de 2014 reconociéndole una pensión sobreviviente a causa de una pensión de invalidez con la que contaba su difunto esposo, razón por la cual no había discusión alguna de su calidad de beneficiaria.

Así las cosas, respecto a la pregunta planteada sobre la legitimación de la demandante para solicitar el pago de las mesadas dejadas de cobrar en vida por el señor Ríos Correa, es evidente que sí contaba con dicha legitimación y, por tanto, le asistía el derecho a reclamar las mesadas pensionales mencionadas.



En consideración de lo anterior, la Sala estima que es posible continuar con el análisis del segundo problema jurídico planteado.

2.6. Segundo problema jurídico.

¿Prescribieron o no las mesadas pensionales dejadas de cobrar por Pablo Emilio Ríos Correa (Q.E.P.D.)?

Al respecto, se debe indicar que el legislador ha establecido, por razones de seguridad jurídica, un lapso para que el trabajador pueda exigir los derechos laborales que considera adquiridos, so pena de perderlos. En tal sentido, el transcurso del tiempo sin que el interesado acuda a reclamar sus derechos extingue por prescripción su exigibilidad.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523-2019)
Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos

Así lo dispuso el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968, al señalar que «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 autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción pero sólo por un lapso igual.»

Asimismo, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, con relación a la prescripción de las acciones, estableció lo siguiente:

«1°. Las acciones que emanen 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.»



De acuerdo con tales disposiciones, los derechos salariales y prestacionales establecidos a favor del empleado prescriben en tres años contados desde la fecha en que se hacen exigibles. Igualmente, el simple reclamo escrito del empleado ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

En el caso concreto, se observa que la demandante solicita el pago de mesadas adeudadas desde abril de 2000 hasta agosto de 2011 y presentó la reclamación el 21 de enero de 2015³², y la demanda fue presentada el 19 de febrero de 2016³³, es decir, fuera del término de prescripción trienal indicado en los artículos 41 del Decreto Ley 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

³² Folio 79 del expediente.

³³ Folio 100 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho

Radicado: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523-2019)

Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos

Ahora bien, la demandante solicitó que se varié el criterio jurisprudencial en torno a la aplicación de la prescripción extintiva del derecho, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia – Sala Laboral, en la que se señala que el término de prescripción queda suspendido mientras se encuentre pendiente la respuesta que debe emitir la administración ante la reclamación elevada.

Sobre el particular, la Sala considera que, en virtud del principio de inescindibilidad de las leyes y de la claridad de las normas que atrás se referenciaron, no es posible cambiar el criterio jurisprudencial existente sobre la aplicación de la prescripción extintiva. Aunado a ello, y tal como lo mencionó el tribunal, las mesadas pensionales prescribieron porque la reclamación se efectuó de manera extemporánea, situación que se denotó en párrafos anteriores.

En este punto, resulta pertinente enfatizar que, la Corte Constitucional precisó que la prescripción trienal no contradice principios mínimos, por cuanto lo que persigue es «adecuar a la realidad el sentido mismo de la oportunidad, con lo cual logra que no se desvanezca el principio de la inmediatez, que, obviamente, favorece al trabajador, por ser la parte más necesitada en la relación laboral. El derecho de los trabajadores no puede menoscabarse (art. 53 C.P.), y es en virtud de ello que la prescripción de corto plazo garantiza la oportunidad a que tienen derecho los que viven de su trabajo.»



También señaló que (i) el derecho a reclamar la reliquidación de la pensión es imprescriptible y, por ende, los titulares de esta prestación pueden solicitar en cualquier tiempo su ajuste, si advierten que no se les aplicó el régimen legal que les correspondía o no se les incluyeron todos los factores salariales que se debieron tener en cuenta, y (ii) en los eventos descritos, el fenómeno extintivo trienal se contabiliza hacia atrás, a partir de la fecha en que se presentó la reclamación respectiva.



Nulidad y restablecimiento del derecho

Radicado: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523-2019)

Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos

«Esta Sala de Revisión considera que la posición jurídica asumida tanto por los jueces de instancias como por los jueces de tutela, y en su caso por el mismo ISS, en cuanto a que operó la prescripción de la acción para reclamar la reliquidación pensional, desconocen abiertamente la jurisprudencia constitucional fijada por esta Corporación en múltiples oportunidades, según la cual, y en aplicación de los principios de favorabilidad, irrenunciabilidad e imprescriptibilidad que se predica de todos los derechos de la seguridad social, las personas a quienes se les ha reconocido una pensión tienen derecho a que dicha prestación les sea adecuadamente liquidada según el régimen legal que les sea aplicable. Por ello, de reunir el pensionado los requisitos establecidos legalmente para obtener el derecho a la pensión conforme a un régimen en particular, ésta situación concreta no puede ser desconocida, pues ajustada su situación al marco establecido por la ley se “configura un auténtico derecho subjetivo exigible y justiciable.” En este supuesto, si la liquidación pensional realizada por la entidad encargada se hace de manera incorrecta, el titular de ese derecho subjetivo está facultado para reclamar tal derecho en cualquier tiempo, puesto que los derechos adquiridos, en tanto derechos irrenunciables e imprescriptibles no pueden ser desconocidos por simples decisiones de las entidades responsables de reconocer y administrar las pensiones. Esta Sala entiende, en consecuencia, que sí una entidad encargada del reconocimiento de una pensión vulnera el derecho fundamental a la correcta liquidación de la misma, el afectado no puede renunciar a reclamar lo debido, y por tanto, no resulta razonable ni proporcionado sancionarlo con la prescripción de la acción para hacer efectivo su goce.

[...]

2.8.14 En este contexto de ideas, al materializarse dicho derecho subjetivo en una prestación inadecuadamente liquidada, y negársele al beneficiario de la misma, la posibilidad de que ésta se reajuste en los términos legales, implica de suyo el desconocimiento de los principios constitucionales ya anotados y de paso contrariar la interpretación jurisprudencial que ha hecho esta Corporación, con lo cual se estaría desconociendo el derecho al debido proceso.

2.8.15 Con todo, debe la Sala recordar que queda aclarada la imprescriptibilidad del derecho a reclamar la reliquidación de la pensión. No obstante, la materialización de este derecho pensional, representado en las mesadas pensionales si tiene un término de prescripción de tres (3) años para su cobro o reclamación. Con ello, se pretende hacerse claridad en relación con el tiempo límite o máximo respecto del cual el





Nulidad y restablecimiento del derecho

Radicado: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523-2019)

Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos

pensionado tiene asegurado que le sean reliquidadas sus mesadas pensionales.

2.8.16 Así, la reclamación de reliquidación pensional se aplicará hacia el pasado respecto de las mesadas que aún no hayan prescrito, es decir, las causadas tres años hacia el pasado, tiempo que comenzará a contabilizarse a partir de la fecha de interposición de la petición de reliquidación. En este sentido, se puede advertir que en el caso del señor Restrepo Gutiérrez dicha prescripción de la acción se interrumpió el 6 de abril de 2001, fecha en que el accionante radicó su petición de reliquidación pensional.»³⁴

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia reiteró que prescriben las mesadas exigibles que no se hubieran cobrado por el titular dentro del término prescriptivo, así:

«En suma, la jurisprudencia, paladinamente, ha fijado su postura jurídica en torno a la imprescriptibilidad del derecho pensional en sí, en atención a su carácter permanente y, generalmente, vitalicio. Ha admitido, en cambio, la pérdida, merced al fenómeno jurídico de la prescripción, de las mesadas pensionales exigibles que no se hubieren cobrado por su titular dentro del término prescriptivo común del derecho del trabajo y de la seguridad social.»³⁵



Ahora bien, en el asunto *sub judice* la actora pretende que se tome como referencia para efecto de la prescripción las Resoluciones 1909 del 2008 y 24323 de 2010, actos que (i) ordenan reconocer la pensión de invalidez del señor Pablo Emilio Ríos Correa, a partir del noviembre de 2008, por orden judicial e (ii) incrementan el valor de la mesada a un smlmv, situación que no se acompasa con el marco normativo y jurisprudencial rector. En efecto, como el derecho se hizo exigible en noviembre de 2008, como se advierte de la aludida Resolución 1909, el antes nombrado tenía hasta el noviembre de 2011 para reclamar las mesadas que supuestamente no se le pagaron, pero como no lo reclamó en oportunidad, operó la prescripción y, por este motivo, la ahora interesada no tiene derecho al retroactivo perseguido.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-456 de 15 de julio de 2013.

³⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, del 3 de agosto de 2010, radicado.36131



De acuerdo con lo expuesto en esta providencia, considera esta Sala no es procedente acceder a la pretensión de pago de mesadas pensionales no cobradas a favor de su esposa María del Carmen Vásquez de Ríos, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia, pero por las razones aquí expuestas.

Finalmente, respecto de la apelación presentada por la apoderada de la UGPP en cuanto a la no condena en costas de primera instancia, es necesario precisar que éstas se producen en la medida que el juez determine que las actuaciones de las partes las causaron, es decir, el juzgador de instancia es quien establece la procedencia de estas de acuerdo con su conocimiento del desarrollo del proceso. Teniendo en cuenta ello, y que su decisión de no condenar en costas fue sustentada en la sentencia apelada, no se accederá a la solicitud realizada por la demandada.

2.7. Costas.

Respecto de las costas procesales, se debe tener en cuenta el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, que señala expresamente que «solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezcan que se causaron y en la medida de su comprobación».

En el caso concreto, y de acuerdo con todo lo anterior, se advierte que sí hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la señora María del Carmen Vásquez de Ríos, como quiera que se le resolverá de manera desfavorable el recurso de apelación y será confirmada la sentencia de primera instancia, dando aplicación a los numerales 1º y 3º del artículo 365 *ibidem*.

Las mismas se liquidarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 68001 23 33 000 2016 00483 01 (5523-2019)
Demandante: María del Carmen Vásquez de Ríos

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,

III. FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del **2 de julio de 2019**, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en la cual negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho planteada por María del Carmen Vásquez de Ríos, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Se **condena en costas** de segunda instancia a María del Carmen Vásquez de Ríos, de acuerdo con lo expresado en la providencia.

TERCERO. Efectuar las anotaciones correspondientes en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del Consejo de Estado – “SAMAI”, y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión del diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**
Consejero de Estado Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual está disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>