



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, septiembre 16 de 2022

AUTO INTERLOCUTORIO

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD
DEMANDANTE	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co paniaguacohenabogadossas@gmail.com
DEMANDADO	MARÍA TERESA VELÁSQUEZ DÁVILA radharub@yahoo.es
RADICACIÓN	76001-33-33-005-2020-00222-01
ASUNTO	CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA

I.- ASUNTO

Procede el Tribunal, en segunda instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión Oral conformada por los doctores **FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ, JHON ERICK CHAVES BRAVO** y **RONALD OTTO CEDEÑO BLUME** a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante contra el auto interlocutorio No. 548 del 24 de septiembre de dos mil veintiuno (2021), proferido por el Juzgado Quinto Administrativo de Cali, que dispuso el rechazo de la demanda por caducidad.

II.- AUTO IMPUGNADO

Mediante auto interlocutorio No. 548 del 24 de septiembre de 2021, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali, rechazó la demanda, al considerar que había operado la caducidad del medio de control invocado.

A tal conclusión llegó, luego de sostener que al presente asunto se le debe realizar el respectivo análisis de caducidad de 4 meses establecido en el literal d), numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, pues se pretende la nulidad parcial de la resolución que reconoció una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, emolumento que no es una prestación periódica -pues no se percibe habitualmente- sino que su reconocimiento y pago se realizó por única vez y, cuya finalidad es resarcir o compensar un perjuicio.

Así pues, aseguró que el acto administrativo acusado es la resolución No GNR 371658 del 20 de noviembre de 2015; por lo tanto, el término de cuatro

MEDIO DE CONTROL:
RADICACIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)
76001-33-33-005-2020-00222-01
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
MARÍA TERESA VELÁSQUEZ DÁVILA

(4) meses que **COLPENSIONES** disponía para demandar este acto, feneció en marzo de 2016.

También contabilizó el término de caducidad tomando como referencia la notificación de la resolución SUB-36448 del 7 de febrero de 2020, por medio de la cual la entidad demandada resolvió confirmar la resolución SUB-317207 del 20 de noviembre de 2019, acto que ordenó, a su vez, modificar la resolución GNR 371658 del 20 de noviembre de 2015, donde concluyó que la demanda tampoco se presentó dentro del término de los 4 meses que dispone la norma.

Lo anterior, debido a que si bien el término de caducidad se suspendió a partir del 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, conforme los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura, a la fecha de dicha suspensión ya había transcurrido 1 mes y 7 días para cumplirse la caducidad, es decir que, a partir de la reanudación de los términos sucedida el 1 de julio de 2020, la demandante tenía plazo para instaurar el medio de control hasta el 24 de septiembre de 2020 y solo presentó la demanda el 4 de diciembre de 2020, fecha en la que ya había caducado¹.

III.- FUNDAMENTO DE LA APELACIÓN

Inconforme con esa determinación, el apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación, argumentando que, en el presente caso se debe tener en cuenta que existen actos administrativos que componen un acto complejo, en donde se debe tener en cuenta para la contabilización de términos no solamente la Resolución No. GNR 371658 del 20 de noviembre de 2015, sino también la Resolución SUB-317207 del 20 de noviembre de 2019 y, especialmente la Resolución SUB-36448 del 7 de febrero de 2020.

Afirmó que aunque la resolución que reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez no fue recurrida, posteriormente se expidieron actos administrativos que determinaron el valor a devolver y que también debieron ser notificados a la demandada, para no violarse el derecho a la defensa, los cuales constituyen un conjunto de actos administrativos que nacen como consecuencia de la revocatoria del acto lesivo, y es a partir de la firmeza que se determina el valor a devolver, donde se debe iniciar el cómputo para determinar la caducidad de la acción.

De otra parte, citó la sentencia SU 182 de 2019 a fin de indicar que las entidades que administran pensiones pueden revocar en vía administrativa una pensión reconocida con documentación falsa y fraudulenta sin contar con el consentimiento del beneficiario del derecho, que la revocatoria solo tiene efectos hacia futuro, y por ello, la Administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de este mecanismo, sino que se debe acudir al juez administrativo, quien es el competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho.

¹ Documento digital nro. 007.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)
RADICACIÓN:	76001-33-33-005-2020-00222-01
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
DEMANDADO:	MARÍA TERESA VELÁSQUEZ DÁVILA

Así pues, consideró que el medio de control no ha caducado, pues no solo debe tenerse en consideración la fecha de notificación del último acto administrativo expedido y que corresponde a la Resolución SUB-36448 de 7 de febrero de 2020, sino las razones por las cuales fue modificado o revocado el acto lesivo, pues si sobre éste medió fraude, debe atenderse los lineamientos contenidos en la sentencia SU 182 de 2019².

IV. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae en establecer si para realizar la contabilización del término de caducidad del presente medio de control se debe tener en consideración la fecha de notificación del último acto administrativo expedido por **COLPENSIONES** y que corresponde a la Resolución SUB-36448 de 7 de febrero de 2020, que confirmó la Resolución SUB-354615 del 27 de diciembre de 2019, la cual modificó y mermó la indemnización sustitutiva de pensión de vejez reconocida a la demandada mediante la Resolución GNR 371658 del 20 de noviembre de 2015.

Igualmente se deberá determinar si por las razones de fraude por las cuales fue modificado el acto de reconocimiento de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, debe obviarse la caducidad del presente medio de control.

V. TESIS DE LA SALA

La Sala confirmará la decisión inicial, al concluir que contrario a lo establecido por la apelante, la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resultó inoportuna, pues al ser el acto demandado la Resolución No. GNR-371658 del 20 de noviembre de 2015, debe contarse a partir de su ejecutoria la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que es de cuatro (4) meses, según lo contempla el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.

Así mismo, se advierte que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, cuyo inciso tercero contempla que, si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, solo faculta a la entidad de demandar sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional, pero no contempla que se deba inaplicar el término de caducidad en el presente asunto. En similares términos reza el artículo 161, numeral 1, inciso 3 ibidem.

VI. CONSIDERACIONES

Tal y como en reiteradas oportunidades lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales y evitar que las situaciones queden indefinidas en el tiempo, el legislador estableció unos plazos razonables para que las personas acudan ante la jurisdicción, con el fin de satisfacer sus pretensiones, término que en

² Documento digital No. 09.1.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)
RADICACIÓN:	76001-33-33-005-2020-00222-01
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
DEMANDADO:	MARÍA TERESA VELÁSQUEZ DÁVILA

caso de vencerse tiene como consecuencia la ocurrencia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad, lo cual implica la pérdida de la facultad de accionar y hacer efectivos sus derechos en instancia judicial.

Ahora, la jurisprudencia del Consejo de Estado³ ha señalado que la acción de lesividad no tiene una naturaleza autónoma, lo que implica que para ejercerla se debe acudir a los medios de control contenciosos de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así pues, cuando se ejerce el medio de control de simple nulidad, esto es, cuando no se solicita el restablecimiento del derecho, podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. Por el contrario, cuando éste sí se solicita el medio de control impetrado es la de nulidad y restablecimiento del derecho, luego el término de caducidad que se aplica es el contenido en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo⁴, que establece: *“Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.*

Sobre el particular, el Consejo de Estado⁵, ha señalado:

“(…) comoquiera que en la controversia de la referencia es la administración quien acude a la jurisdicción contenciosa para demandar sus propios actos, cabe poner de relieve que de conformidad establecido por el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, el término para la presentación de la demanda, es de cuatro (4) meses, en tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que de acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores, incluye la denominada “acción de lesividad”. En tal sentido, la doctrina ha señalado que⁶:

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015). Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00429-01(2627-13). Actor: Municipio de Pereira. Demandado: María Eugenia Macías Rivera.

⁴ Todo lo anterior tiene su fundamento en la teoría de los móviles y finalidades que de tiempo atrás fue expuesta por el Consejo de Estado, y la cual permite diferenciar en qué casos la entidad ejerció una u otra acción de las mencionadas. Al respecto ha dicho la Corporación: *“(…) Respecto de la procedencia de la acción de nulidad contra actos particulares y concretos la sentencia de agosto 10 de 1961, con ponencia de CARLOS GUSTAVO ARRIETA ALANDETE, estableció que solamente se podría demandar este tipo de actos mediante la acción de nulidad si: “(…) los únicos motivos determinantes... son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y que sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo.”; y la consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto particular y concreto no conlleva un restablecimiento automático del derecho subjetivo (...)*”

Esta posición ha sido reiterada en múltiples fallos de esta Corporación, entre los que se encuentran los siguientes: (i) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 29 octubre de 1996, M.P. Daniel Suárez Hernández; (ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 4 marzo de 2003, M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola; (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Planeta, auto del 30 de agosto de 2007, Radicación Número: 13001-23-31-000-2004-01160-01, Actor: José Javier Barraza Gómez.

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, CP. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, 27 de enero de 2020, Radicación número: 70001-23-33-000-2017-00230-01.

⁶ Juan Carlos Garzón Martínez, “Proceso Contencioso Administrativo Fase Escrita – Fase Oral”, Grupo Editorial Ibáñez, 2019, págs. 337-338

MEDIO DE CONTROL:
RADICACIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)
76001-33-33-005-2020-00222-01
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
MARÍA TERESA VELÁSQUEZ DÁVILA

“[...] la nueva legislación no contiene norma específica que regule la caducidad para la acción de lesividad que, en el anterior código contencioso disponía un término de dos años contados a partir de la expedición del acto administrativo para que la autoridad que lo profirió lo pudiese demandar.

Ante tal omisión, se puede entender que con la expedición del actual código, a los asuntos que promueva la administración con el objeto de discutir la legalidad de sus propios actos administrativos, debe aplicarse el mismo término de caducidad, dispuesto en el numeral 2º literal d) del art. 164 del CPACA, es decir, cuatro (4) meses, lo que significa que el término de caducidad no se modifica por la naturaleza del sujeto jurídico procesal (particular – administración pública), que intervenga como parte demandante [...]

Observa la Sala, que la parte actora en el recurso de alzada adujo que la juez a quo contabilizó erróneamente el término de caducidad del presente medio de control, al no contabilizarse en debida forma el término de caducidad, esto es, a partir de la **Resolución SUB-36448 del 7 de febrero de 2020**⁷, que resolvió un recurso y confirmó la **Resolución No. SUB-317207 de 20 de noviembre de 2019**⁸, la cual modificó el acto administrativo que reconoció indemnización sustitutiva de pensión de vejez contenido en la **Resolución No. GNR-371658 del 20 de noviembre de 2015**⁹.

No obstante, para la Sala el argumento expuesto por **COLPENSIONES** no tiene vocación de prosperidad. Lo anterior, por cuanto la Resolución No. SUB-317207 de 20 de noviembre de 2019 no resolvió recurso alguno, pues es un acto, que nació por la actividad oficiosa e investigativa de la entidad demandante, que incluso modificó y mermó, para beneficio de la propia demandante, el valor de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez reconocida a través de la Resolución No. GNR-371658 del 20 de noviembre de 2015, menos aún, es dable entenderse que el recurso presentado contra este y que dio origen a la Resolución SUB-36448 del 7 de febrero de 2020 permita habilitar desde su notificación la contabilización del término de caducidad.

Luego entonces, al tenor del artículo 163 del CPACA cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión y si el acto **fue objeto de recursos** ante la administración **se entenderán como demandados los actos que los resolvieron**, circunstancia que no acaeció en el caso concreto.

De ahí que, la Sala no encuentra fundamento legal para que a partir de la notificación de estos actos sean tenidos en cuenta para contar el vencimiento de términos judiciales. De hecho, la parte actora olvida que la juez de primera instancia también tuvo otra consideración tras analizar las pretensiones de la demanda, pues a su juicio se solicitó la nulidad parcial de la resolución que reconoció una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, lo cual permitía establecer que no se trata de una prestación periódica, sino que su reconocimiento y pago se realiza por una única vez

⁷ Documento digital No. 02, folios 48-67.

⁸ Documento digital No. 02, folios 12-30.

⁹ Documento digital No. 02, folios 8-11.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)
RADICACIÓN:	76001-33-33-005-2020-00222-01
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
DEMANDADO:	MARÍA TERESA VELÁSQUEZ DÁVILA

al tratarse de una indemnización cuya finalidad es resarcir o compensar un perjuicio.

En este contexto, la Juez sostuvo como argumento principal que, una vez analizadas las pretensiones de la demanda, solo fue demandado la Resolución No. GNR-371658 del 20 de noviembre de 2015, por lo que concluyó que la demanda se presentó luego de haber transcurrido más de cuatro años de vencido el término antes mencionado, argumentos estos que no fueron objeto de controversia en la apelación.

Con todo y en gracia de discusión, observa la Sala que si se contabilizara el término de caducidad como lo realizó la Juez, esto es, a partir del día siguiente de la expedición de la Resolución SUB-36448 del 7 de febrero de 2020, le asiste razón para determinar que la entidad contaba hasta el 24 de septiembre de 2020 para incoar el presente medio de control, donde aún con la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, la demandante decidió interponer la demanda por fuera del término legal -4 de diciembre de 2020¹⁰.

Llama la atención que, aunque no obra constancia de notificación de la Resolución SUB-36448 del 7 de febrero de 2020, **COLPENSIONES** guardó silencio frente a la manifestación de la Juez en indicar que el término de conteo debía iniciar desde el 8 de febrero de 2020, motivo por el cual se tiene como cierto este hecho.

De otra parte, la Sala no desconoce la afirmación en la que se citó la sentencia SU 182 de 2019 para indicar que la Administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de la revocatoria directa, sino mediante el juez administrativo, quien es el competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho; no obstante, su exposición se refiere a lo contemplado en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 -*revocación de actos de carácter particular y concreto*-, cuyo inciso tercero contempla que si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará **sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional**, pero esta normatividad como el artículo 161, numeral 1, inciso 3 ibidem; no habilitan la inaplicación del término de caducidad en el presente asunto.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que, contrario a lo establecido por la apelante, en el *sub-lite*, la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resultó inoportuna, pues al ser el acto demandado la Resolución No. GNR-371658 del 20 de noviembre de 2015, debe contarse a partir de su ejecutoria la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que es de cuatro (4) meses, según lo contempla el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.

¹⁰ Documento digital No. 05- acta de reparto.

MEDIO DE CONTROL:
RADICACIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)
76001-33-33-005-2020-00222-01
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
MARÍA TERESA VELÁSQUEZ DÁVILA

Por lo precedente, la Sala confirmará la decisión apelada.

Por lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

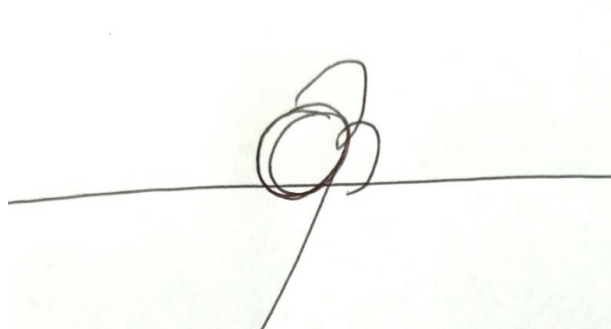
RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 548 del 24 de septiembre de 2021, a través del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali rechazó el presente medio de control por caducidad, teniendo en cuenta las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- DEVUÉLVASE al Juzgado de origen, cáncélese su radicación y sin costas en esta instancia.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a horizontal line, positioned above the name of the signatory.

RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

JHON ERICK CHAVES BRAVO
Ausente con permiso

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'F' and 'G' with multiple loops, positioned above the name of the signatory.

FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ