República de Colombia

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022).

Radicación:	73001-33-33-003-**2020-00174-01**
Número Interno:	00386-2021
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandantes:	ROSA ESTHER GÓMEZ HUERTAS
Demandados:	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.
Asunto:	Apelación de auto que rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se encuentran las presentes diligencias en esta Corporación, a efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del accionante, en contra de la providencia dictada el tres (03) de marzo de dos mil veintiuno (2021) por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante la cual decidió rechazar la demanda por haber operado la caducidad del medio de control.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda[1]:

La señora ROSA ESTHER GÓMEZ HUERTAS, obrando a través de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso demanda contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – "UGPP", con el objeto de que se declare la nulidad actos administrativos contenidos en: *"RESOLUCIÓN No. RDP 054946 del 21-DIC-2015, RESOLUCIÓN No. RDP 004160 del 02-FEB-2016, RESOLUCIÓN RDP No. 001471 del 19-ENE-2017, RESOLUCIÓN RCC 13371 del 29-NOV-2017, RESOLUCIÓN RCC-14164 del 29-ENE-2018 y RESOLUCIÓN No. RDP 005359 del 20-FEB-2019, es decir todos los actos administrativo (RESOLUCIONES) desprendidas y originadas a partir de la RESOLUCIÓN No. 054946 del 21-DIC-2015,".*

[1] Documento PDF a3. 2020-00174 DEMANDA, PODER Y ANEXOS – expediente electrónico juzgado.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que *"la UGPP por medio de Resolución motivada resuelva abstenerse de cobrar el valor requerido (…)", "se ordene la terminación del proceso de cobro coactivo que se adelanta en su contra y el archivo definitivo del mismo (…)"* y la liquidación y pago de *"las mesadas pensionales dejadas de cancelar desde el mes de agosto de 2016 hasta la fecha y en adelante con los rendimientos (intereses), indexación, reajustes e incrementos correspondientes (DAÑOS MATERIALES-LUCRO CESANTE) (…)"*

2.2. El proveído apelado:

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante providencia adiada el 3 de marzo de 2021[2], decidió rechazar la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurada por la señora Rosa Esther Gómez Huertas contra la Unidad Administrativa Especial de gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por haber operado el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control.

Del fundamento del proveído apelado, esta instancia judicial translitera lo siguiente:

> *"(…) como quiera que lo que se pretende es dejar sin efectos los actos administrativos que nacieron a la vida jurídica dentro de un proceso de cobro coactivo adelantado por la UGPP contra la señora Rosa Esther Gómez Huertas, en tanto, para determinar los actos enjuiciables ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa debemos acudir a lo preceptuado en el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011, (…)*
>
> *Con lo anterior, debe entenderse que dentro del presente trámite únicamente resultan enjuiciables la* ***Resoluciones RCC 13371 del 29 de noviembre de 2017*** *a través de la cual se resolvieron las excepciones propuestas y se ordenó seguir adelante con la ejecución, al igual que la* ***Resolución No. RCC 14164 del 29 de enero de 2018*** *por medio de la cual se decidió el recurso de reposición contra el acto inicialmente mencionado, debiéndose de esta manera contabilizar el fenómeno jurídico de caducidad desde la fecha de notificación del acto administrativo que resolvió el recurso. (…).*
>
> *Para que se precisara ab initio la fecha en que inició el conteo de la caducidad del medio de control frente a los actos administrativos acusados y verdaderamente enjuiciables ante esta jurisdicción, este Juzgado con providencia del 28 de octubre de 2020 requirió a la entidad demandada para que remitiera las constancias de notificación de las Resoluciones antes aludidas y que fueron emitidas dentro del proceso de cobro coactivo en contra de la demandante Rosa Esther Gómez Huertas.*
>
> *Luego, a través de correo electrónico del 10 de diciembre del año inmediatamente anterior, la UGPP allegó lo solicitado por este despacho, de donde se desprende que el acto que resolvió el recurso de reposición, esto es, la Resolución RCC 14164 del 29 de enero de 2018 fue notificada por edicto1,*
>
> *Siendo ello así, se entiende surtida la notificación el día siguiente a la desfijación del edicto, esto es el* ***9 de marzo de 2018,*** *por lo que el término con que contaba la parte actora para atacar los actos administrativos por vía jurisdiccional, empezó a correr a partir del* ***10 de marzo de 2018*** *y venció el* ***10 de julio de 2018****, por ende, para el momento en que se solicitó la conciliación extrajudicial el* ***21 de julio de 2020****2, ya había fenecido ampliamente el plazo de caducidad de que trata el artículo precitado.*

[2] Documento PDF B2- 2020-00174 AUTO RECHAZA DEMANDA – expediente electrónico juzgado.

Finalmente, resulta imperioso advertir que aunque también se pretenda la nulidad de la Resolución No. RDP 005359 del 20 de febrero de 2019, en dicho acto lo que se resolvió fue no acceder a la solicitud de revocatoria directa que hizo la demandante, por ende, es necesario señalar que el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011, estableció:

> *"Artículo 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo. (…)*

En ese orden de ideas, para el Despacho resulta claro que la Resolución No. RDP 005359 del 20 de febrero de 2019, es un acto que no es susceptible de control judicial y que tampoco revive los términos con que contaba la parte interesada para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a demandar las decisiones que la tienen inconforme en el trámite de cobro coactivo adelantado en su contra."

A su turno, el apoderado judicial de la parte accionante promovió recurso de reposición en subsidio de apelación contra la anterior decisión, el cual fuere desatado conforme al proveído adiado el **06 de mayo de 2021**[3], y decidió no reponer el auto del 3 de marzo de 2021, y en consecuencia, concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto ante este Tribunal; en orden de ello señaló lo siguiente:

"El recurrente señala que el juzgado erró al considerar que los actos administrativos susceptibles de control judicial eran aquellos surgidos dentro del trámite administrativo de cobro coactivo, afirmando vía recurso, que lo pretendido no es atacar el proceso de cobro coactivo, sino las resoluciones que modificaron la mesada pensional de la accionante, estas son, la Resolución RDP 054946 del 21 de diciembre de 2015 por medio de la cual se modificó una mesada pensional y la Resolución RDP 004160 del 2 de febrero de 2016 por medio de la cual se modifica la resolución anterior, las cuales no están sujetas al término extintivo del derecho.

Respecto a lo que se acusa en nulidad, debe el despacho debe acudir al texto de la demanda, (…)

En el concepto de violación, grosso modo la parte actora se concentra en afirmar que los dineros cobrados, son dineros que percibió la accionante de buena fe, sin que los mismos puedan ser pretendidos de regreso por la entidad demandada, (…).

Nótese como las pretensiones y el concepto de violación expuestos en la demanda, van encaminados únicamente a atacar el cobro ejecutado por la entidad y es claro el pedimento a la judicatura, para que a título de restablecimiento del derecho, se exonere a la demandante del cobro que se le hace dentro del trámite del proceso de cobro coactivo, al igual que pretende el levantamiento de las medidas cautelares y el archivo del mismo, sin cuestionar en forma alguna, ni en las pretensiones, ni en la fundamentación fáctica o en el concepto de violación, la legalidad de las resoluciones por medio de las cuales se modificó su mesada pensional, por lo que el argumento expuesto en el recurso, no encuentra soporte en el acontecer procesal, ni en el texto mismo de la demanda.

Así las cosas, para esta instancia judicial no existe asomo de duda que lo pretendido en el presente medio de control, no es otra cosa que dejar sin efectos jurídicos los actos administrativos surgidos dentro del proceso de cobro coactivo, siendo únicamente enjuiciables dentro del presente asunto, las Resoluciones RCC 13371 del 29 de noviembre de 2017 y RCC 14164 del 29 de enero de 2018, frente a las cuales, tal y como se estudió en la providencia objeto de recurso, ya operó el fenómeno jurídico de caducidad."

---

[3] Documento PDF B6 2020-00174 AUTO RESUELVE REPOSICIÓN, CONCEDE APELACIÓN – expediente electrónico juzgado.

2.3. El recurso de apelación[4]:

Oportunamente, el apoderado judicial de la parte demandante interpuso el recurso de apelación en contra del auto proferido el 3 de marzo de 2021, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, para lo cual expuso los siguientes argumentos de defensa:

"(…)

Radica la inconformidad de lo resuelto en la providencia recurrida, el hecho de que el despacho RECHAZO la presente demanda por caducidad del medio de control, refiriéndose en mi sana critica de manera equivocada a los actos administrativos que son susceptibles de control judicial cuando se trata de actuaciones surtidas dentro del trámite administrativo de cobro coactivo; cuando la génesis del medio de control, no es la nulidad de dichos actos administrativos SI NO la NULIDAD de los actos administrativos primeramente enlistados: ***RESOLUCION No. RDP 054946 del 21- DIC-2015*** *"POR LA CUAL SE MODIFICA UNA MESADA PENSIONAL…" y RESOLUCION RDP 004160 del 02-FEB-2016 "Por la cual se modifica la RESOLUCION No. RDP 054946 del 21 de diciembre de 2015..." y el correspondiente RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, por trasgresión al procedimiento ordenado por la ley 1437 de 2011 CPACA artículo 97, siendo actos de hecho abiertamente contrarios a derecho, claramente ilegales y nulos, violatorios del debido proceso Constitucional.*

Así las cosas, me permito advertir a su honorable despacho que los actos administrativos a que se refiere en sí, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, son la ***RESOLUCION No. RDP 054946 del 21-DIC-2015*** *"POR LA CUAL SE MODIFICA UNA MESADA PENSIONAL……" y RESOLUCION RDP 004160 del 02- FEB-2016 "Por la cual se modifica la RESOLUCION No. RDP 054946 del 21 de diciembre de 2015...", que son actos administrativos demandables en cualquier tiempo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 164 numeral 1 literal c y Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016 C.P. DR. Carmelo Perdomo Cueter.*

Es decir, con el medio de control en cuestión, no se pretende atacar el cobro coactivo, sino dejar sin efecto los actos administrativos demandados ***RESOLUCION No. RDP 054946 del 21-DIC-2015*** *y RESOLUCION RDP 004160 del 02-FEB-2016 que causan perjuicios a mí prohijada por afectación a su prestación periódica (mesada pensional), generándose como consecuencia de ello, el correspondiente restablecimiento del derecho.*

III. CONSIDERACIONES DE LA SEGUNDA INSTANCIA

3.1. De la competencia:

En primer lugar, es menester indicar que de conformidad a la cláusula general de competencia consagrada en el primer inciso del artículo 104 del C.P.A.C.A., esta jurisdicción conoce de los litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo en los que estén involucradas entidades públicas.

---

[4] Folios 113-117 del expediente electrónico.

Como corolario de lo anterior, según las voces del artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Corporación es competente para resolver el recurso de alzada contra los autos susceptibles de este medio de impugnación proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia; motivo por el cual, teniendo en cuenta que en el caso concreto – providencia del 3 de marzo de 2021, dispuso el rechazo de la demanda promovida por haber operado el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control, claramente se observa que dicho proveído es pasible de ser apelado al tenor de lo previsto en el artículo 243-1 de la Ley 1437 de 2011, y por lo tanto, debe ser desatado en Sala de decisión tal y como lo prevé el artículo 125 *ejusdem*, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

3.2. Problema jurídico:

El problema jurídico que ocupa en esta oportunidad la atención de la Sala, consiste en dilucidar si es ajustada a derecho la decisión del *a quo* mediante la cual rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por ROSA ESTHER GÓMEZ HUERTAS respecto de los actos que se considerando enjuiciables, o si por el contrario, se ha se analizar la procedencia de la misma, partiendo de todos y cada uno de los actos administrativos demandados.

En aras de resolver el presente caso, en primer lugar, se hará referencia al rechazo de la demanda, y posteriormente, la Sala verificará si en el *sub examine* convergen los presupuestos para rechazar el asunto, o si por el contrario deberá continuarse con el trámite.

3.3. Del rechazo de la demanda y caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

En efecto, el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 consagra los eventos en los que es posible rechazar la demanda y devolver los anexos a la parte actora en los siguientes términos:

> *"[...]*
>
> ***Artículo 169. Rechazo de la demanda***
>
> *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*
>
> *1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
>
> *2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
>
> *3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial."* (Resaltos y negrillas fuera del texto original).

A hilo, se ha de establecer que la **caducidad** según la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional *"se institucionaliza como un concepto temporal,*

perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento del elemento temporal que es manifiesto en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública"[5]

Es así que el fenómeno de la caducidad hace mención a que en el evento que una persona considere que es titular de unos derechos subjetivos y no acude ante la jurisdicción para hacerlos valer dentro del término establecido en la Ley, perderá la oportunidad para hacerlo, pues, no es posible perpetuar en el tiempo la clarificación de una situación concreta que daría cabida a una inseguridad jurídica atentatoria al interés general.

Con miras a proveer lo pertinente, aprecia la Sala que el artículo 164 del CPACA estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es necesario resaltar los que a continuación se trascriben, por estar directamente relacionados con el asunto objeto de la controversia, así:

> "*Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*
>
> ***1. En cualquier tiempo, cuando:***
> ***(…)***
>
> *c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. […].*
>
> *d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;*
> *(…)*
>
> ***"2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:***
>
> *(…)*
>
> *d) 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; (Negrilla Fuera del Texto original).*

De acuerdo con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses, contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

---

[5] Corte Constitucional. Sentencia c-781-99. M.P Dr. Carlos Gaviria Díaz (13 de octubre de 1999).

Empero, se tiene que según lo dispuesto en literal c, numeral 1º de la citada norma, los actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo, por la administración o por los interesados.

3.4. Caso concreto

De la lectura integral del libelo demandatorio, particularmente de la causa petendi y supuestos facticos relacionado, en el *sub lite* se observa que lo pretendido por la parte actora es que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en: i) la Resolución No. RDP 054976 del 21 de diciembre de 2015; ii) Resolución No. RDP 004160 del 02 de febrero de 2016; iii) Resolución No. RDP 001471 del 19 de enero de 2017, iv) Resolución No. RCC 13371 del 29 de noviembre de 2017; v) Resolución RCC – 14164 del 29 de enero de 2018 y Resolución No. RDP 005359 del 20 de febrero de 2019.

Ahora, y como se estableció en precedencia, se tiene que la decisión de primera instancia, y los motivos de la parte actora para impugnarla, gravitan fundamentalmente por una parte, en que la Juez *a quo* considera que en el *sub examine* operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control respecto de los actos administrativos que resultan enjuiciables, y que a su juicio no son otros que, la Resoluciones RCC 13371 del 29 de noviembre de 2017 a través de la cual se resolvieron las excepciones propuestas y se ordenó seguir adelante con la ejecución, al igual que la Resolución No. RCC 14164 del 29 de enero de 2018 mediante la cual se decidió el recurso de reposición contra el acto inicialmente mencionado; y de otra, el vocero judicial de la accionante señala que, lo pretendido no es atacar el proceso de cobro coactivo, sino las resoluciones que modificaron la mesada pensional, esto es, las Resoluciones Nos. RDP 054946 del 21 de diciembre de 2015 y RDP 004160 del 2 de febrero de 2016.

Así las cosas, y para desatar la presente controversia, esta instancia judicial determinara cada uno de los actos administrativos argüidos en el escrito genitor como demandados, de los cuales se logra establecer que:

i) Según Resolución No. RDP 054976 del 21 de diciembre de 2015; se modificó una mesada pensional por compatibilidad y se ordenó el pago de un valor del sr. (a) GOMEZ HUERTAS ROSA ESTHER, con CC No. 38.237.439.

ii) Mediante Resolución No. RDP 004160 del 02 de febrero de 2016; se modificó la Resolución No. 054946 del 21 de diciembre de 2015 del sr. (a) GOMEZ HUERTAS ROSA ESTHER, con CC No. 38.237.439.

iii) A través de la Resolución No. RDP 001471 del 19 de enero de 2017, se determinaron unos mayores valores recibidos por concepto de compartibilidad pensional, con cargo a Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones por conducto del Tesoro Público del sr. (a) GOMEZ HUERTAS ROSA ESTHER, con CC No. 38.237.439.

iv) Por medio de la Resolución No. RCC 13371 del 29 de noviembre de 2017; se resolvió las excepciones interpuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de Gómez Huertas Rosa Esther identificada con CC No. 38.237.439.

v) Según Resolución RCC – 14164 del 29 de enero de 2018, se resolvió el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución que resolvió las excepciones dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de la señora Rosa Esther Gómez Huertas, CC No. 38.237.439; y

vi) Conforme a la Resolución No. RDP 005359 del 20 de febrero de 2019, se denegó la solicitud de revocatoria de la Resolución No. RDP01471 del 19 de enero de 2017 del señor (a) Gómez Huertas Rosa Esther identificada con CC No. 38.237.439 de Ibagué.

Que en consecuencia de lo anterior, solicita que se ordene lo siguiente: i) que la UGPP por medio de resolución motivada resuelva abstenerse de cobrar el valor requerido, por ser abiertamente contrario a derecho y carecer de sustento fáctico y jurídico que pueda ser atribuible a la parte demandante, quien percibió las sumas requeridas de buena fe; ii) que se ordene la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo que se adelanta en contra de la señora Gómez Huertas, previo levantamiento de las medidas cautelares de embargo de la vivienda, ii) que ordene a la UGPP la liquidación y pago de la mesada pensional dejada de cancelar desde el mes de agosto de 2016 y hasta la fecha que se haga efectiva, junto con los rendimiento, indexación, reajustes e incrementos, así como, el pago por los perjuicios morales presuntamente causados.

En momento de establecer los hechos de la demanda la parte accionante manifiesta que; i) la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación, reconoció a la señora Rosa Esther Gómez Huertas una pensión de jubilación desde el 25 de octubre de 1996; ii) que posteriormente, y según Resolución No. 346860 del 03 de noviembre de 2015 la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES reconoció una pensión de vejez de carácter compartida a favor de la accionante; iii) que mediante Resolución No. No. RDP 054976 del 21 de diciembre de 2015 la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación – hoy UGPP, modificó la mesada pensional por compartibilidad; iv) que mediante Resolución No. RDP 004160 del 02 de febrero de 2016 se modificó la Resolución No. RDP 054976 del 21 de diciembre de 2015, en el sentido de indicar que ajustaba la mesada pensional determinando la cuantía a cargo de cada fondo; v) que mediante la Resolución No. RDP 001471 del 19 de enero de 2017, y luego de establecer los valores reconocidos, determinó que la actora había recibido unos valores mayores dada la compartibilidad pensional, por lo que y una vez tuvo conocimiento de su contenido promovió excepciones y recursos, excepciones que fueron resultas de forma desfavorable mediante Resolución No. RCC 13371 del 29 de noviembre de 2018; vi) que contra la misma interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, siendo el primero desatado según Resolución RCC – 14164 del 29 de enero de 2018; y vii) que finalmente solicitó revocatoria directa de la Resolución No. RDP 001471 del 19 de enero de 2017 por considerar que es

abiertamente contraria a derecho, denegada según Resolución No. RDP 005359 del 20 de febrero de 2019.

En lo que corresponde a las normas violada y concepto de violación, se tiene que en efecto la parte demandante centró el mismo en el principio de la buena fe y, el precedente jurisprudencia relacionado con la devolución de las prestaciones periódicas percibida de buena fe, sin precisar ni establecer ningún otro tipo de análisis jurídico o jurisprudencial, y fue en orden de ello que, la autoridad judicial de instancia determinó que los únicos actos administrativo que resultaban enjuiciables no eran otros que, las Resoluciones Nos. RCC 13371 del 29 de noviembre de 2017 a través de la cual se resolvieron las excepciones propuestas y se ordenó seguir adelante con la ejecución, y No. RCC 14164 del 29 de enero de 2018 mediante la cual se decidió el recurso de reposición contra el acto inicialmente mencionado.

A su turno, y como se estableció en precedencia, se tiene que la parte accionante en su recurso de alzada señaló que, lo pretendido no es atacar el proceso de cobro coactivo, sino las resoluciones que modificaron la mesada pensional, esto es, las Resoluciones Nos. RDP 054946 del 21 de diciembre de 2015 y RDP 004160 del 2 de febrero de 2016, que su juicio no están sujetos al término extintivo del derecho; no obstante, de la lectura detallada y juiciosa del escrito de demanda, advierte la Sala que el mismo no resultó ser claro en el entendido que, si bien indicó que solicitaba la declaratoria de nulidad de tales actos administrativos, también lo hizo con respecto de las Resoluciones Nos. RDP 001471 del 19 de enero de 2017, RCC 13371 del 29 de noviembre de 2017, RCC – 14164 del 29 de enero de 2018 y, RDP 005359 del 20 de febrero de 2019.

Al respecto, y más allá de la caducidad que pueda llegar a operar de los actos administrativos que la juez a quo consideró que era los únicos enjuiciables, vale la pena destacar que el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula lo concerniente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

> *«**Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho**. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. […]»*

Bajo esta definición encontramos que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo, podrá pedir la nulidad del acto administrativo y consecuentemente solicitar el restablecimiento del derecho; por lo tanto, **corresponde al interesado demandar aquel o aquellos actos administrativos que contienen la manifestación de voluntad de la administración creando, modificando o extinguiendo una determinada situación jurídica particular**.

De manera que las pretensiones que se plantean en la demanda son las que concretan la órbita y/o rango de decisión del juez, y es el estudio de las mismas el

que permite determinar el alcance y los efectos jurídicos que eventualmente se obtendrían con la nulidad del acto administrativo demandado.

En el caso específico del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es fundamental identificar la actuación que produjo el perjuicio, es decir**, debe demandarse judicialmente aquel acto administrativo que generó la lesión alegada sobre el derecho subjetivo, para que pueda válidamente traducirse en un restablecimiento en favor de la parte demandante**, ya que las pretensiones que se plantean en la demanda delimitan el ejercicio de la capacidad decisoria del juez y por supuesto debe guardar congruencia la nulidad del acto con el restablecimiento del derecho pretendido, de lo contrario, se torna dificultosa la labor de adoptar una decisión de fondo, lo que indiscutiblemente llevaría a un fallo inhibitorio.

Para la Sala resulta patente que las Resoluciones Nos. RDP 054946 del 21 de diciembre de 2015 y RDP 004160 del 2 de febrero de 2016, definieron una situación jurídica particular del extremo actor, en el entendido que conforme a estas se modificó la pensión de vejez de la señora ROSA ESTHER GOMEZ HUERTAS, y que si bien dentro del concepto de violación no hizo mención alguna con lo relativo a las mismas, también lo es que, dentro de sus pretensiones invocó que se ordene a la UGPP la liquidación y pago de la mesada pensional dejada de cancelar desde el mes de agosto de 2016 y hasta la fecha que se haga efectiva, junto con los rendimiento, indexación, reajustes e incrementos, así como, el pago por los perjuicios morales presuntamente causados.

Entonces y en aras de garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia del extremo actor, este Tribunal considera que lo procedente es que se revoque la decisión de instancia a fin de que, el ***a quo*** adelante el estudio propio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con respecto a cada uno de los actos administrativos enunciado como demandado dentro del escrito genitor, y de ser el caso y de no encontrarse a acreditado los requisitos formales según el artículo 162 del CPACA[6], proceda de conformidad con lo en el artículo 170 del *ibidem*, que a la letra indica:

---

[6] ***ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.*** *Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:*

1. La designación de las partes y de sus representantes.

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

7. <Numeral modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y

"[...]

Artículo 170. Inadmisión de la demanda.

Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda".

Lo anterior, para que, con posterioridad a ello delimite los estrictos y precisos términos del problema jurídico puesto en conocimiento del juzgador y, por ende, el campo de decisión del mismo, declarando la caducidad sobre los que en efecto se configure. En este sentido ha precisado el H. Consejo de Estado[7]:

"[...]

No puede esta Corporación perder de vista que la Justicia Administrativa es rogada, que los actos administrativos que se acusan ante ella se presumen ajustados a la Constitución y a la Ley, y que la primera de las cargas que asume quien acude a ella en sede de anulación de un acto administrativo es la de exponer de manera clara, adecuada y suficiente las razones por las cuales estima que la decisión demandada incurre en el cargo señalado".

Ahora, en el asunto de la referencia la Sala considera que resultó apresurado que el *a quo* declarara la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en etapa de admisión, sin entrar a analizar lo correspondiente a los demás actos administrativos señalados por el extremo actor en escrito de demanda como enjuiciados, máxime cuando ni siquiera se tiene que la misma fue inadmitida en aras de la parte interesada subsanaras las falencias de las cuales puede adolecer el mismo, es decir, sin entrar a establecer lo correspondiente a todos y cada uno de los actos administrativos demandados y sobre los cuales se pretende la declaratoria de nulidad.

Lo anterior, con el fin de garantizar los principios *pro actione* y *pro damato,* los cuales permiten al juez interpretar de manera más flexible las normas procesales en aras de garantizar la finalidad que ellas persiguen, esto es, el acceso a la administración de justicia y la primacía de los derechos sustanciales (artículo 228 de la Constitución Política)[8].

---

de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.
En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado. (DESTACADO FUERA DEL TEXTO ORIGINAL).

[7] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 05 de mayo de 2016. Rad. Nº. 25000 23 24 000 2010 00260 01. C.P. Dr. GUILLERMO VARGAS AYALA
[8] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, Bogotá, D. C., veinte (20) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 25000-23-42-000-2016-04158-01(1235-17), medio de control: nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo puntualizado, esta Corporación revocará la decisión proferida el 03 de marzo de 2021 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Ibagué, para que en su lugar, proceda a proveer sobre la admisión de la demanda, previo estudio de los requisitos que la Ley exige para el efecto, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

4. Condena en costas

Ahora bien, como quiera que en el presente asunto se ha resuelto favorablemente la alzada interpuesta por la parte actora, se observa que conforme a lo previsto en el artículo 365-1 Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del canon 306 de la Ley 1437 de 2011, esta condena sólo procedería en el evento que la alzada hubiere sido desestimada, aunado a que no se ha trabado la relación jurídico procesal, y en este orden, la Sala no impondrá condena alguna por este concepto.

5. Síntesis

Planteado el escenario procesal de la forma vista, esta Corporación revocará el auto apelado proferido el 03 de marzo de 2021 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, y en consecuencia, y en aras de garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia se dispondrá que el *a quo* proceda a realizar un nuevo estudio detallado sobre la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, esto, de conformidad con lo abordado en parte motiva de la presente decisión.

En virtud de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: **REVÓQUESE** el auto apelado proferido el 03 de marzo de 2021, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, por medio del cual rechazó la demanda, en consonancia con los planeamientos expuestos en parte la motiva de esta providencia y en su lugar, se dispone

SEGUNDO: **ORDENASE** al Juez *a quo*, **REALIZAR** un nuevo estudio detallado sobre el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Ley para la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, de hallarla ajustada, proceda a su admisión dada su competencia para conocer del asunto por expresa disposición legal.

TERCERO: Sin condena en costas conforme a los razonamientos plasmados en la parte considerativa de esta providencia.

_____

CUARTO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones de rigor.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado
(Ausente con Incapacidad)

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado
Oral 4
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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

Código de verificación: **3ac988d6c721fd0e7033c14b1d058c2e6bba298965db0412ac5adcd512939ddf**
Documento generado en 08/04/2022 04:17:30 PM

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