



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

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

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

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2018-00756-01 (3969-2023)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones
Demandado: CTOR

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

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que accedió parcialmente a las pretensiones.

ANTECEDENTES

Colpensiones instauró demanda contra CTOR en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, bajo la modalidad de lesividad, con el fin de que se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES¹

Que se declare la nulidad de la Resolución 02119 del 25 de enero de 2012, a través de la cual se reconoció una pensión de vejez a la señora CTOR.

A título de restablecimiento del derecho, se declare que no tiene derecho a la suma reconocida por pensión de vejez por no encontrarse ajustada a derecho.

¹ Folios 7 a 17.



HECHOS

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

Que mediante Resolución 02119 del 25 de enero de 2012 Colpensiones concedió una pensión de vejez a la demandada al acreditar 1952 semanas, sobre un IBL de \$24.173.380, con una tasa de reemplazo del 75%, quedando una mesada para el año 2012 de \$18.130.035.

Que por Resolución GNR 150606 del 24 de mayo de 2016 aplicó el tope máximo pensional a la prestación reconocida.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Citó como vulnerados el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005.

Sostuvo que mediante Resolución 02119 del 25 de enero de 2012 se reconoció una pensión de vejez a la señora Ortiz de Rodríguez sin tener en cuenta que la prestación superó el límite de los 25 smlmv.

Que conforme al artículo 97 del CPACA si el titular niega su consentimiento para revocar el acto administrativo y la autoridad considera que es contrario a la Constitución y la ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda fue admitida mediante auto del 10 de julio de 2018 y notificada a la demandada quien se opuso a las pretensiones² indicando que el régimen de transición es inescindible, contempla beneficios que no pueden ser desconocidos por ninguna autoridad y no se puede aplicar por partes, so pena de crear un régimen híbrido y atípico.

Que la existencia de los regímenes de transición se explica por la necesidad de respetar las expectativas legítimas de aquellas personas que están próximas a consolidar algún derecho bajo los parámetros normativos consagrados en el régimen jurídico preexistente.

Que no le asiste razón a la entidad en su difusa y confusa demanda la cual no tiene motivos de violación de las normas, situación que impide la materialización del derecho de defensa y por ende el debido proceso.

² Folios 52 a 66.



SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A,³ accedió parcialmente a las pretensiones argumentando que el artículo 48 de la Constitución Política, expresamente prevé que no habrá pensiones superiores a la cuantía equivalentes a 25 salarios mínimos legales mensuales, en consecuencia, esta norma constitucional, proscribió los regímenes pensionales especiales entre ellos, el aplicable a los Congresistas y magistrados de las Altas Cortes.

Que como quiera que la pensión a la demandada le fue reconocida dentro de la vigencia de la modificada norma constitucional, es claro que está sometida al límite en la cuantía de la mesada al monto de los 25 salarios mínimos legales a que se contrae el artículo 48 de la Constitución Política y a lo declarado y ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C- 258 de 2013, por lo que debía accederse a las pretensiones.

RECURSO DE APELACIÓN

La **demandada**⁸ interpuso recurso de apelación manifestando que en la sentencia no se hizo el más mínimo análisis de las pruebas allegadas al expediente y relacionadas particularmente con la historia laboral que reflejan más de 2000 semanas de cotización al Estado y los demás medios de convicción allegados al expediente.

Que el fallador de primera instancia declaró la nulidad parcial de la Resolución 02119 de 25 de enero de 2012, pero no explicó las razones que fundamentan esa orden. Tampoco le mereció ningún pronunciamiento el hecho de que aquella fue modificada por la Resolución 150606 de mayo 24 de 2016, confirmada por Resolución VPB 37722 de 22 de septiembre de 2016 y ajustada a 25 smlmv conforme con lo dispuesto en la Sentencia C-258/13.

TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 24 de octubre de 2023 se admitió el recurso.

El Ministerio Público presentó escrito en el que indicó que el acto demandado es susceptible de ser declarado nulo parcialmente por el exceso del monto de la mesada, pero en lo demás estaba ajustado al derecho adquirido.

Las partes guardaron silencio.

³ Índice 39 de SAMAI actuaciones del tribunal.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

Marco normativo y jurisprudencial

Caducidad de la acción contenciosa contra actos de reconocimiento pensional

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

Al respecto, la Corporación ha sostenido:⁴

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

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

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

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

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente: 47001-23-31-000-2003-00376-01 (1201-2008). Demandante: Marco Fidel Ramírez Yépez y otros



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

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

Sobre la aplicación inmediata de la Ley 2381 de 2024⁵ se advierte que fue sancionada y publicada el 16 de julio de 2024, y en lo concerniente al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, conforme a lo señalado en el artículo 94, empezará a regir a partir del 1.º de julio de 2025.

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

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

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

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

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

⁵ «por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones»



Por lo expuesto, la Subsección concluye que el artículo 86 de la Ley 2381 de 2024, se encuentra vigente. Sus efectos jurídicos resultan aplicables y obligatorios a partir de su promulgación en el Diario Oficial, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en la Sentencia C-957 de 1997⁶.

Resolución del caso concreto

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

En este caso, la prestación se otorgó por Resolución 02119 del 25 de enero de 2012, es decir la administración tenía hasta el 26 de enero de 2017 para presentar la demanda, y según consta a folios 7 del cuaderno principal fue radicada el 6 de abril de 2018, por lo que se concluye que se inició con posterioridad a los 5 años de que trata la Ley 2381 de 2024.

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

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

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

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

⁶ “En lo relativo a su vigencia, **como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación**, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella, facultad igualmente predicable del legislador extraordinario. **Los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial**, dan lugar a su oponibilidad y obligatoriedad sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos.” Negrilla para resaltar.



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

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

En el presente caso, pese a que se está revocando la sentencia de primera instancia, la Sala en consideración al numeral 4.º del artículo 365 del CPG⁷ y observando los fundamentos planteados en la demanda y en el recurso, se concluye que no hay lugar a la condena en costas en ninguna de las instancias, pues no se advierte carencia de fundamentación jurídica, por el contrario, la demandante expuso argumentos razonables en defensa jurídica de sus intereses.

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

FALLA

Primero. Revocar la sentencia proferida el 25 de agosto de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A. En su lugar, se declara probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Sin condena en costas en ambas instancias.

Tercero. Se reconoce personería a la abogada Angélica Margoth Cohen Mendoza con tarjeta profesional 102.786 del CS de la J, representante legal de la empresa Paniagua & Cohen Abogados SAS, para que defienda los intereses de Colpensiones. Asimismo, se acepta la sustitución de poder hecha en la abogada María del Carmen Ramos Tamara con tarjeta profesional 319.992 del CS de la J.⁸

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

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

⁸ Índice 11 de SAMAI.



Radicado: 25000-23-42-000-2018-00756-01 (3969-2023)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS,

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Ausente en comisión