

**EFICACIA O INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD COMO MEDIO DE  
CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE RECONOCIMIENTO  
PENSIONAL**

**UN ANÁLISIS DESDE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
PARAFISCALES**

Lizneyde Lorena Ocampo Mosquera y William Alfonso Castellar Ríos.



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría En Derecho Administrativo, Facultad De Derecho

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D. C.

2023

**Eficacia o ineficacia de la acción de Lesividad como medio de control de los actos  
administrativos de reconocimiento pensional**

**Un análisis desde la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales**

**Lizneyde Lorena Ocampo Mosquera y William Alfonso Castellar Ríos.**

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de magister en derecho  
administrativo.

**Claudia Patricia Martínez Londoño**

**Asesora Tesis**



**UNIVERSIDAD**  
**La Gran Colombia**

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría En Derecho Administrativo, Facultad De Derecho

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D. C.

2023

**Tabla de Contenido**

<b>RESUMEN .....</b>	<b>8</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>OBJETIVOS .....</b>	<b>14</b>
OBJETIVO GENERAL.....	14
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	14
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>14</b>
CORTE DE LA INVESTIGACIÓN .....	15
ENFOQUE .....	15
MÉTODO .....	16
TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	16
POBLACIÓN Y MUESTRA .....	16
TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....	16
FUENTES DE INFORMACIÓN .....	17
DELIMITACIÓN .....	17
DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	17
DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	17
DELIMITACIÓN CIENTÍFICA .....	18
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>20</b>
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	20
DE LOS MEDIOS DE CONTROL QUE SE PRESENTAN COMO MECANISMOS DE AUTO TUTELA EN COLOMBIA. ....	22
DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD .....	27
<b>HIPÓTESIS.....</b>	<b>36</b>
<b>ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....</b>	<b>37</b>

**CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LEGISLATIVA DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD .....37**

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD.....	37
<i>La “Restitutio in Integrum” proveniente del Derecho Romano</i> .....	37
<i>Derecho de Castilla – “Restitutio in Integrum” en las Siete Partidas</i> .....	39
<i>La Acción de Lesividad en la Justicia retenida</i> .....	40
<i>La acción de Lesividad en la Justicia retenida</i> .....	41
<i>La acción de Lesividad en la Justicia delegada</i> .....	42
<i>Requisitos para adelantar la Acción de Lesividad en la justicia delegada</i> .....	43
<i>Términos para la interponer la Acción de lesividad en la justicia delegada</i> .....	44
EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD.....	44
<i>La “Restitutio in Integrum” en el Derecho Indiano</i> .....	44
<i>Constitución de 1886</i> .....	45
<i>Ley 130 de 1913</i> .....	45
<i>Ley 80 de 1935</i> .....	46
<i>Ley 167 de 1941</i> .....	47
<i>Decreto Ley 01 de 1984</i> .....	47
<i>Ley 270 de 1996</i> .....	48
<i>Ley 446 de 1998</i> .....	48
<i>Ley 1285 de 2009</i> .....	49
<i>Ley 1395 de 2010</i> .....	49
<i>Ley 1437 de 2011</i> .....	49

**CAPÍTULO II. DE LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA SEGURIDAD****SOCIAL – UGPP.....51**

MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA .....	51
CREACIÓN DE LA UGPP .....	54
UBICACIÓN DE LA UGPP EN EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO. ....	56
FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA UGPP .....	57

ENTIDADES RECIBIDAS POR LA UGPP .....	61
PENSIONES Y/O FIGURAS PENSIONALES QUE TIENE A CARGO LA UGPP DE ACUERDO A SUS FUNCIONES. ....	65
<i>Pensión de vejez y/o jubilación</i> .....	65
<i>Sustitución pensional</i> .....	65
<i>Pensión de sobreviviente por muerte del afiliado no pensionado</i> .....	66
<i>Pensión gracia</i> .....	66
<i>Pensión por invalidez</i> .....	66
<i>Pensión convencional</i> .....	67
<i>Indemnización sustitutiva de vejez</i> .....	67
<i>Indemnización sustitutiva de invalidez</i> .....	67
<i>Indemnización sustitutiva sobrevivientes</i> .....	67
<i>Pensión Sanción</i> .....	68
<i>Auxilio funerario</i> .....	68
<i>Pago único a herederos</i> .....	69
<i>Pensión de Sobrevivientes</i> .....	69
<i>El principio de Buena Fe</i> .....	70
LA UGPP Y LA REVOCATORIA DIRECTA.....	80
LA UGPP Y LA ACCIÓN DE LESIVIDAD.....	83
<b>CAPÍTULO III. EFICACIA DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN LA UGPP .....</b>	<b>85</b>
ANÁLISIS DE LA EFICACIA O INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN LA UGPP DURANTE LOS AÑOS 2017 A 2021.....	85
CAUSALES DE DEVOLUCIÓN Y NO DEVOLUCIÓN DE DINEROS EN LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN DE LESIVIDAD	
FAVORABLES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL.....	93
<i>La mala fe derivada de la utilización de un documento fraudulento, falso o apócrifo</i> .....	95
<i>La mala fe derivada de la indebida utilización previa del mecanismo de la acción de tutela</i> .....	96
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>98</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>101</b>

REFERENCIAS.....102

ANEXOS .....112

**Tabla de Figura**

<b>Figura 1.</b> <i>Acciones de nulidad y restablecimiento en curso hasta mayo de 2021.</i> .....	86
<b>Figura 2.</b> Sentido del fallo en las acciones de nulidad y restablecimiento. ....	87
<b>Figura 3.</b> Porcentaje de favorabilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento.....	88
<b>Figura 4.</b> Sentencias que ordenaron devolución de dineros indebidamente pagados:.....	91
<b>Figura 5.</b> <i>Porcentaje de devolución de dineros producto de las acciones de Nulidad y restablecimiento del Derecho de la UGPP.</i> .....	91

### Resumen

El enfoque de esta investigación se encuentra centrado en una de las estrategias más utilizadas por las entidades estatales en el ámbito de la auto-tutela: la acción de lesividad, empleada para anular los actos administrativos emitidos por la propia entidad. Específicamente, se aborda esta figura a través del medio de control denominado Nulidad y Restablecimiento del Derecho. En este contexto, el propósito principal de este estudio consiste en analizar la eficacia o ineficacia de la acción de lesividad como herramienta capaz de salvaguardar tanto la seguridad jurídica como la viabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, siendo la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Seguridad Social (UGPP) una de las dos entidades responsables de administrar el régimen de prima media pensional en Colombia. Esto se aborda desde la perspectiva de la teoría del acto administrativo y su invalidación jurisdiccional, especialmente cuando estos actos han sido expedidos en contravención con la Constitución y la legislación vigente. Este análisis se enmarca en el periodo de tiempo que abarca desde el año 2017 hasta el 2021, dado que durante este lapso se han emitido pronunciamientos judiciales sobre esta temática. Por consiguiente, en el primer capítulo se efectúa una contextualización de la evolución histórica y normativa de la acción de lesividad. Luego, en el segundo capítulo, se investiga la naturaleza y las funciones inherentes a la UGPP. Finalmente, en el tercer capítulo, se lleva a cabo un examen de los resultados derivados de las sentencias definitivas que se han emitido a raíz de la presentación de acciones de lesividad por parte de la UGPP. Esta investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter socio-jurídico, orientado hacia el análisis descriptivo y analítico.

*Palabras clave:* Acción de lesividad, Actos administrativos, Medio de Control, Nulidad y Restablecimiento del Derecho, UGPP.

### **Abstract**

The focus of this research is centered on one of the strategies most used by state entities in the field of self-protection: the action of lesivity, used to annul administrative acts issued by the entity itself. Specifically, this figure is addressed through the means of control called Nullity and Reestablishment of Law. In this context, the main purpose of this study is to analyze the effectiveness or ineffectiveness of the action for annulment as a tool capable of safeguarding both the legal security and the financial viability of the General Social Security Pension System, being the Administrative Unit for Pension and Parafiscal Management of Social Security (UGPP) one of the two entities responsible for administering the average premium pension system in Colombia. This is approached from the perspective of the theory of the administrative act and its jurisdictional invalidation, especially when these acts have been issued in contravention of the Constitution and the legislation in force. This analysis is framed in the period of time from 2017 to 2021, given that during this period judicial pronouncements have been issued on this subject. Therefore, in the first chapter, a contextualization of the historical and normative evolution of the action of lesividad is made. Then, in the second chapter, the nature and functions inherent to the UGPP are investigated. Finally, in the third chapter, an examination of the results derived from the final judgments that have been issued as a result of the UGPP's filing of actions of lesivity is carried out. This research adopts a qualitative approach of a socio-legal nature, oriented towards descriptive and analytical analysis..

*Keywords:* Action of lesivity, Administrative acts, Means of Control, Nullity and Restoration of Law, UGPP.

### **Introducción**

La sociedad colombiana en general, se pregunta si cada reforma pensional, debe recaer sobre el tiempo y el patrimonio de cada Colombiano, o si es necesario realizar un análisis concienzudo sobre nuestro Sistema Pensional y nuestras instituciones, de tal forma que las reformas no recaigan solo sobre las semanas cotizadas de cada persona, y en el tiempo que debe esperar cada persona, para cumplir con la edad para obtener su pensión de vejez en el régimen de prima media.

Mediante la Constitución Política de Colombia de 1991 y la promulgación de la Ley 100 de 1993, se estableció el Sistema de Seguridad Social Integral, concebido con la intención de ser un garante de los derechos fundamentales e inalienables de las personas, y con la promesa de mejorar la calidad de vida en consonancia con la dignidad humana. Para lograr este propósito, es deber del Estado asignar los recursos necesarios para asegurar la cobertura del sistema, las prestaciones pensionales y los servicios de salud. Asimismo, se permitió la creación de instituciones o entidades de naturaleza privada, pública o mixta para alcanzar los objetivos del Estado en este ámbito.

Por lo tanto, una de las diversas maneras de cumplir con los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación del SGSS es proteger y administrar adecuadamente los recursos públicos destinados a este sistema. Esto incluye la recuperación de fondos públicos en situaciones donde se hubiesen otorgado o pagado indebidamente, ya sea por errores administrativos, comisión de delitos o fraudes dirigidos contra el SGSS.

No obstante lo anterior, es claramente observable que en el estado Colombiano, nuestro Sistema General de Seguridad Social (SGSS), especialmente el pensional no es eficaz en la

administración de recursos, ni en la recuperación de los mismos, sin que haga un revisión de nuestras instituciones y los instrumentos legales de los cuales hace uso, es decir, no se realiza análisis de las causas que afectan el Sistema y se centra, como se centra todas las reformas pensionales, en afectar tanto el patrimonio como la calidad de vida de los ciudadanos que tienen de derecho a un reconocimiento pensional.

En Colombia, la gestión del régimen de pensiones de prima media se encuentra a cargo de dos entidades legalmente creadas con diferentes características y funciones. Estas son la Administradora Colombiana de Pensiones, conocida como Colpensiones, y la UGPP. Ambas entidades fueron establecidas mediante la Ley 1151 del 2007.

El enfoque del presente trabajo se centra en la eficacia de la acción de lesividad llevada a cabo por la UGPP. Esta entidad tiene la responsabilidad de manejar las obligaciones pensionales del régimen de prima media para las entidades públicas a nivel nacional, ya sea que estén activas o hayan sido liquidadas, así como para aquellas a las que se les haya asignado esta función.

En este sentido, una de las entidades creadas para efectos del mejoramiento y protección de los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social Pensional, es la UGPP, cuyo instrumento legal principal, para efectos de la recuperación de recursos públicos destinados al Sistema, en aquellas prestaciones económicas ilegal e irregularmente reconocidas, es la Acción de Lesividad, por lo que se hace necesario el estudio de la eficacia de la utilización de este mecanismo judicial, por parte de la UGPP, como herramienta de protección del ordenamiento jurídico y su eficacia para la recuperación de los dineros públicos.

Así, en los casos en los cuales la Constitución y la Ley requieran la devolución o recuperación de fondos pertenecientes al SGSS en Pensiones, es necesario invalidar previamente aquellos actos administrativos a través de los cuales se otorgaron indebidamente los derechos

pensionales. Esto implica que las autoridades administrativas, como la UGPP en el ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, deben solicitar la anulación de estos actos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (CA). Estos actos son de carácter particular y concreto, dirigidos a personas específicas o determinables, los cuales benefician a sus destinatarios, pero afectan significativamente los recursos públicos, especialmente los destinados al SGSS en Pensiones.

La acción de lesividad, como herramienta esencial para lograr el objetivo mencionado, busca obtener la invalidez de los actos administrativos ilegales o irregulares que perjudican al Sistema. Esto se debe a que, en estos casos, el acto administrativo de reconocimiento pensional no puede ser revocado unilateralmente, ya que generalmente no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) para ser revocado de esa manera.

No obstante, debido a que la acción de lesividad no se encuentra regulada como un medio de control autónomo e independiente, su marco jurídico es el mismo que el establecido para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, esta acción ha sido desarrollada a través de la jurisprudencia y la doctrina, y se diferencia exclusivamente del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por el sujeto que ejerce el medio de control y por los motivos de lesividad del propio acto expedido que causan perjuicio a la administración.

Así, la acción de lesividad, siendo un concepto jurisprudencial, abarca tanto la acción de nulidad como la acción de nulidad y restablecimiento, debido a su origen común. Sin embargo, en esta investigación, se abordará exclusivamente el uso de la acción de nulidad y restablecimiento como el instrumento necesario para cuestionar la legalidad de un acto administrativo específico emitido por entidades públicas. Estas entidades invocan una o varias de las causales de nulidad establecidas en el artículo 93 del CPACA (2011).

La hipótesis de esta investigación se centra en la idea de que la acción de lesividad iniciada por parte de la UGPP es ineficaz como medio de control para recuperar los fondos pagados hasta el momento de la anulación o suspensión del acto administrativo de reconocimiento pensional. Además, no logra proteger la sostenibilidad del SGSS, ya que, aunque los actos administrativos puedan ser anulados legalmente, los efectos económicos de la Sentencia no son totalmente favorables y, en caso de que lo sean, no se reflejan en la sostenibilidad del sistema pensional.

En esta investigación cualitativa de enfoque analítico-descriptivo y carácter socio-jurídico, se analizará la eficacia o ineficacia de la acción de lesividad como mecanismo para garantizar la seguridad jurídica y la protección financiera del sistema pensional en los reconocimientos de prestaciones económicas realizados por la UGPP. Para abordar este tema, la investigación se dividirá en capítulos que definirán el trabajo en su totalidad.

Este estudio servirá de base hacia futuro para la creación de nuevos instrumentos legales o la modificación de los actuales que permitan mejorar la eficacia intrínseca con la que debe contar las entidades públicas que tienen dentro de sus funciones de reconocimiento pensional dentro del régimen de prima media y que deben garantizar no solos derechos pensionales sino ser garantes de la sostenibilidad financiera del sistema pensional, realizando las acciones necesarias que así lo permitan, para que la sostenibilidad del precitado sistema se mantenga.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar si la acción de lesividad es un mecanismo eficaz o ineficaz para la seguridad jurídica y la protección de la sostenibilidad del sistema General de Seguridad Social Pensional.

### **Objetivos Específicos**

Describir la evolución histórica y normativa de los elementos constitutivos de la Acción de Lesividad.

Analizar la causas de creación de la UGPP, su naturaleza y principales funciones en materia de reconocimiento de los derechos y prestaciones económicas pensionales de su competencia.

Realizar un análisis de los resultados de las sentencias ejecutoriadas expedidas por las diferentes autoridades judiciales que nos permita identificar la eficacia o ineficacia de la acción de Lesividad en la UGPP durante los años 2017 a 2021.

## **Metodología**

Antes de ahondar en los fundamentos metodológicos utilizados y sus características, se deja de presente que la investigación se desarrolló bajo una metodología cualitativa, de carácter socio jurídico y con un enfoque descriptivo y analítico.

En la metodología de esta investigación, se hace referencia a estudios provenientes de diversas fuentes, utilizando bases de datos que abarcan tanto fuentes doctrinales como jurídicas. El objetivo es encontrar soluciones para abordar el problema de la eficacia de la acción de lesividad como un mecanismo que garantice la seguridad jurídica y proteja el sostenimiento

financiero del SGSS en pensiones por parte de la UGPP. Para esto, se examinará el grado de influencia de la bibliografía en la sociedad respecto a este problema.

En relación a este punto, Hernández Sampieri et al. (2014) señalan que en primer lugar, es necesario determinar el propósito del estudio, es decir, cuál es su objetivo. Algunas investigaciones buscan inicialmente resolver un problema específico, en cuyo caso se debe identificar cuál es ese problema y cómo la investigación contribuirá a solucionarlo. En otros casos, el propósito principal puede ser probar una teoría o proporcionar evidencia empírica.

### **Corte de la investigación**

La base inicial de la investigación es de carácter documental, y según Rizo (2015), esta se puede describir como una metodología de investigación cualitativa que tiene como propósito recopilar y elegir información mediante la lectura de documentos, libros, revistas, jurisprudencia, noticias, entre otros recursos.

### **Enfoque**

A pesar de su orientación cualitativa, algunos autores lo categorizan como un enfoque que investiga la realidad en un entorno natural y examina la forma en que los fenómenos se desarrollan según las personas involucradas (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018; Ñaupas Paitán et al., 2018). Por lo tanto, este estudio adopta un enfoque cualitativo con el objetivo de analizar si la acción de lesividad es un mecanismo eficaz o ineficaz para garantizar la seguridad jurídica y proteger el sostenimiento financiero de la UGPP.

Se encontró que los modelos de métodos cualitativos se basaban en teorías culturales que estaban estrechamente relacionadas con conceptos heurísticos en teorías establecidas, así como en enfoques filosóficos para proporcionar conocimiento racional y conceptos heurísticos

en el pensamiento. En resumen, la investigación cualitativa se clasifica describiendo la investigación observacional, que puede incluir entrevistas, notas de campo, fotografías, grupos focales, cuestionarios, entre otros.

### **Método**

El método utilizado es un método deductivo, que traslada en cierta medida el razonamiento de lo general a lo particular, utilizando herramientas para lograr el fin propuesto.

### **Tipo de investigación**

El tipo de investigación es analítico-descriptivo, el cual, según Yanez (2019) comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la una población, situación o área de interés.

### **Población y muestra**

Por ser el objetivo de la presente investigación analizar si la acción de lesividad es un mecanismo eficaz o ineficaz para la seguridad jurídica y la protección del sostenimiento financiero de la UGPP, la población de estudio inicial es a nivel de país.

Sin embargo, para tomar una muestra puntual, se ha elegido a la UGPP como entidad encargada de la administración del régimen de prima media pensional de las entidades públicas del orden nacional.

### **Técnica de recolección de datos**

La técnica de recolección de datos utilizada en este estudio fue la revisión bibliográfica-documental, que, según Rodríguez (2017), se refiere a procesos sistemáticos y secuenciales, tanto físicos como virtuales, que sirven como fuente teórica, conceptual y/o metodológica para una investigación científica específica.

En este contexto, la revisión de la literatura comienza con una idea inicial del investigador sobre el tema, quien luego busca y consulta información relevante sobre el mismo tema, estableciendo así un primer acercamiento al tema de estudio. Por lo tanto, esta revisión se basa en la recopilación de documentos y fuentes, como libros, artículos y jurisprudencia, directamente relacionados con objetivos específicos previamente establecidos, y sigue procedimientos para lograr los objetivos generales de la investigación.

### **Fuentes de información**

Para el desarrollo de esta investigación, se hará uso de fuentes investigación primarias y secundarias, como lo son: leyes, jurisprudencia, doctrina, artículos científicos, páginas web, entre otros.

### **Delimitación**

En los siguientes apartados se establece la delimitación de la presente investigación.

#### **Delimitación Espacial**

Este estudio establece un alcance geográfico dentro de Colombia y empleará como base de investigación la regulación nacional y la jurisprudencia relacionada con la acción de lesividad en calidad de método capaz de salvaguardar la seguridad jurídica y asegurar la protección de la estabilidad financiera de la UGPP.

#### **Delimitación Temporal**

La UGPP fue creada según lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo y comenzó su funcionamiento alrededor del año 2011 (Ley 1151. Art. 156, 2007). Desde entonces, ha realizado una labor minuciosa de revisión del pasivo pensional de las entidades que ha recibido,

empezando por las extintas Foncolpuertos y CAJANAL. Este proceso ha demandado un extenso período de tiempo y ha conducido a la identificación de obligaciones pensionales que deben ser impugnadas ante la jurisdicción ordinaria o administrativa debido a su impacto negativo en el sistema de seguridad social en pensiones. En consecuencia, se han iniciado acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, también conocidas como acciones de lesividad, ante las autoridades judiciales del país durante esos años. Las sentencias correspondientes a estas acciones se han emitido entre 2017 y 2021. A lo largo de este proceso judicial, se han establecido conceptos y directrices jurídicas a través de la jurisprudencia.

Con base en lo expuesto, los datos y las fuentes de referencia empleados en este estudio se encuentran acotados a los últimos 5 años, con el propósito de exponer la transformación normativa y los precedentes judiciales relativos a la eficacia de la acción de lesividad en los actos administrativos emitidos por la UGPP durante el período comprendido entre los años 2017 y 2021.

### **Delimitación Científica**

La investigación predominante en la actualidad se enfoca en el enfoque cualitativo, el cual se define como una metodología que utiliza la escritura, el habla, la investigación y otros contenidos para obtener conocimiento auténtico sobre un hecho o fenómeno. También incluye el análisis e interpretación de la información obtenida de las sentencias ejecutoriadas y la recopilación de datos, utilizando métodos de interpretación normativa a nivel de la norma jurídica y la jurisprudencia.

Dado que esta investigación es de naturaleza socio-jurídica, se centra en determinar la eficacia de las acciones de lesividad implementadas para preservar el ordenamiento jurídico y

proteger la sostenibilidad financiera del SGSS. Es esencial examinar la relación práctica entre el derecho y la sociedad, así como el proceso de transformación de las normas jurídicas en conductas sociales.

En este estudio, se adopta un enfoque analítico-descriptivo que busca caracterizar un hecho y su manifestación en el entorno en el que ocurre, con el objetivo de determinar su comportamiento. El método empleado para la adquisición de datos se basa en la revisión bibliográfica-documental, en la cual el investigador recopila información aparentemente fragmentada y, a través de un análisis crítico, interpretación y argumentación, configura procesos lógicos para comprender de manera coherente el fenómeno objeto de estudio (Yanez, 2019)

## **Marco Teórico**

### **De los actos administrativos**

Las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, al igual que las personas naturales, tienen la capacidad de expresar su voluntad en relación a situaciones específicas y tomar decisiones relacionadas con sus objetivos. En el caso de las instituciones públicas, la forma adecuada de manifestar la voluntad de la administración es a través de los actos administrativos. Según Calafell (1995), un acto administrativo es un tipo de acto jurídico que refleja una declaración de voluntad que crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones. De manera similar, Ortega (2018) afirma que un acto administrativo es la expresión de la intención de las instituciones administrativas de establecer consecuencias legales al crear, modificar o cancelar derechos en beneficio o en contra de los administrados.

En relación a la comprensión del concepto de acto administrativo, Cuellar y Rangel (2018) indican que hay varias aproximaciones posibles, pero es fundamental reconocer que se refiere principalmente a la forma en que el Estado se manifiesta o, en otras palabras, la manera específica en que el Estado debe expresarse. Rodríguez (2017) sostiene que no existe un consenso sobre la conceptualización del acto administrativo, sino que existen diferentes criterios para examinarlo, aunque en Colombia prevalece el enfoque funcional o jurisdiccional, que establece que toda manifestación de la administración tiene su origen en la función administrativa, sin importar el órgano, institución o rama del Estado que lo haya generado. En consecuencia, un acto administrativo es una decisión que crea una situación legal al llevar a cabo una función administrativa.

En este contexto, se genera un acto administrativo cuando una institución o una persona, en el ejercicio de funciones administrativas, toma una decisión que contribuye al Estado de Derecho. Según Santofimio (2017), estos actos administrativos deben contener elementos esenciales para ser eficaces y eficientes, y tener validez y relevancia jurídica. Por lo tanto, para que la acción administrativa sea válida, debe ser realizada por la autoridad competente de acuerdo con la normativa, y debe ser publicada, comunicada o notificada para tener fuerza legal.

Sin embargo, dado que los actos administrativos son manifestaciones de voluntad, pueden ser objeto de desaprobación o incumplimiento. Esto ocurre cuando las normas legales o reglamentarias en las que se basan para su emisión desaparecen del ordenamiento jurídico, ya sea externamente debido a una declaración de inconstitucionalidad o nulidad, o internamente si son anulados o suspendidos por el poder judicial administrativo. Como resultado, el acto deja de producir efectos en el futuro.

Por lo tanto, en la actualidad, existen varios medios de control que pueden ser utilizados tanto por la administración como por los administrados, a través de procedimientos administrativos o judiciales. Estos mecanismos tienen como propósito prevenir y corregir actos administrativos que sean contrarios al ordenamiento jurídico. Una vez que se ha emitido un acto administrativo ilegal, el control busca detener sus efectos legales, y si esos efectos ya han ocurrido, el control busca remediar la situación. En este contexto, a continuación, se analizará la acción de nulidad y restablecimiento del Derecho como un mecanismo doctrinal de autotutela administrativa.

**De los medios de control que se presentan como mecanismos de auto tutela en Colombia.**

De acuerdo con Ortega (2018), existen diversos mecanismos de control que pueden aplicarse sobre los actos administrativos, siendo estos ejercidos tanto por las autoridades administrativas como por los particulares o administrados. En relación a este aspecto, los sujetos encargados cuentan con diversas herramientas a su disposición, tales como la posibilidad de declarar la nulidad, la invalidez por falta de conformidad con la Constitución, el procedimiento de nulidad y restablecimiento de derechos, además de la opción de llevar a cabo acciones directas de reparación. Estas alternativas permiten cuestionar los actos emanados por la administración. Por otro lado, la administración puede recurrir a la reparación directa cuando se vea perjudicada por acciones de particulares u otras entidades.

Además de estos controles, es posible que la propia administración presente demandas contra sus propios actos mediante los procedimientos de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, tanto las instituciones administrativas como los administrados tienen la legitimidad para oponerse a los actos administrativos emitidos.

En línea con esto, Molina (2002), señala que los actos administrativos pueden ser revocados en su totalidad en cualquier momento con el consentimiento expreso de los interesados, con el fin de corregir violaciones de derechos y subsanar errores significativos que no afectan el fondo de la decisión. Sin embargo, cuando la actuación se ha llevado a cabo de manera ilícita o fraudulenta, la autoridad administrativa puede presentar una demanda sin recurrir a los procedimientos de mediación y solicitar al juez la suspensión de la ejecución. De acuerdo con Arias y Gómez (2019), la autoridad administrativa tiene el derecho de cancelar o modificar un acto administrativo que considere ilegal, y puede revocar la decisión directamente tanto el funcionario que emitió el acto como su superior.

Para estos autores, el medio de control de revocatoria directa tiene una naturaleza similar a la acción de simple nulidad, ya que ambos buscan salvaguardar y proteger el ordenamiento jurídico superior, sin enfocarse en restablecer y reparar situaciones particulares y concretas, ya que para ese propósito se deben seguir los procedimientos administrativos para restablecer los derechos afectados (Arias & Gómez, 2019).

En cuanto a la nulidad y revocación directa de los actos administrativos y el restablecimiento de derechos, es importante destacar que estos actos no se realizan únicamente para garantizar el principio abstracto de legalidad, sino también para proteger principios específicos de legalidad que afectan los intereses involucrados en la emisión de los actos administrativos. Por lo tanto, solo las personas que demuestren un interés legítimo, es decir, aquellas que se vean afectadas por la acción, pueden llevar a cabo dicha acción. Sin embargo, será necesario agotar los recursos administrativos previamente para luego recurrir a la vía judicial.

En resumen, es importante enfatizar que lo que determina si un acto es nulo o si restablece un derecho no es únicamente la universalidad del acto administrativo correspondiente, sino la intención del autor del acto. Si el objetivo principal es protegerse de los abusos del sistema legal, es probable que se enfrenten extensos procesos de revocación directa. Si los derechos se restablecen automáticamente al solicitar la nulidad del acto administrativo, se considera que el solicitante ha presentado un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, incluso si ha justificado su solicitud a través de otro medio.

En el contexto de esta actividad, se puede observar que, de acuerdo con la exposición realizada por Hernández (2020), en el territorio colombiano, carece de existencia una definición de índole legal o reglamentaria que aborde de forma específica el proceso de revocación directa

de un acto administrativo. No obstante, se destaca que la interpretación jurídica presentada por el Consejo de Estado presenta una descripción de este procedimiento como aquel en el cual la administración, en un acto voluntario o como respuesta a una solicitud por parte de un interesado, decide invalidar una acción administrativa previamente establecida. Este mecanismo se encuentra enmarcado dentro del ámbito del derecho administrativo como una modalidad de autocontrol, ya que emerge desde la propia entidad administrativa en función de la revisión que realiza sobre sus propias determinaciones.

Los fundamentos que posibilitan que la entidad administrativa proceda a la revocación de sus acciones se encuentran debidamente definidos en la normativa, con el propósito de evitar dejar a la elección discrecional de la administración la identificación de tales fundamentos. Esta disposición tiene como objetivo resguardar la estabilidad y certeza jurídica en lo concerniente a las acciones que confieren derechos subjetivos a los sujetos bajo su administración (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia No. 25000-23-26-000-1998-01286-01, 2009).

A pesar de lo mencionado previamente, surge la preocupación sobre su aplicación en el ámbito contencioso, ya que podría considerarse como un abuso por parte de la administración revocar actos administrativos bajo su propia solicitud sin la participación de los sujetos interesados que podrían verse afectados por dicha revocación.

De acuerdo con la investigación llevada a cabo por Ortega en 2018, surge otro método de supervisión vinculado a la autotutela, denominado la acción de simple nulidad, la cual se halla incluida en el artículo 137 del CPACA (2011). El propósito fundamental de esta acción es conservar la conformidad con la legalidad dentro del sistema jurídico, a través del análisis de la legalidad de un acto administrativo en relación con las disposiciones legales. Adicionalmente a

este procedimiento, se otorga a cualquier individuo la capacidad de solicitar la anulación de los actos administrativos de carácter general en casos en los que considere que dichos actos han sido expedidos en contraposición a lo establecido por la normativa vigente:

1. Con vulneración de las disposiciones en las que deberían fundamentarse.
2. Sin poseer la competencia necesaria.
3. De manera irregular.
4. Sin respetar los derechos de ser oído y defenderse.
5. A través de una motivación errónea.
6. Extralimitándose de las atribuciones inherentes a la autoridad emisora.
7. En lo que respecta a circulares de servicio o actos de certificación y registro.

Adicionalmente, la acción de nulidad puede ser aplicada de manera excepcional a los actos administrativos de carácter específico bajo las siguientes circunstancias:

1. Cuando los propósitos planteados en la demanda no tengan como objetivo el reestablecimiento automático de derechos en favor del demandante o de un tercero, o cuando el fallo de nulidad no conduzca a tal reestablecimiento.
2. En situaciones que involucren la recuperación de bienes de uso público.
3. Cuando los efectos perjudiciales del acto administrativo tengan un impacto grave en el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la legislación de manera expresa disponga la aplicación de la acción de nulidad.

Sin embargo, en relación a lo expuesto anteriormente, cuando el propósito de la demanda sea la recuperación automática de un derecho, esta debe seguir el proceso correspondiente a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Este enfoque se alinea con un mecanismo de supervisión de doble vía, tal como lo definen Freitas y Marimón (2017). La acción mencionada es un instrumento de supervisión con una naturaleza subjetiva, individual, temporal y susceptible de desistimiento. A través de este, una persona que considere que sus derechos salvaguardados por una norma legal han sido vulnerados debido a la existencia de un acto administrativo defectuoso, tiene el derecho de solicitar la anulación de dicho acto y la reafirmación de sus derechos, o bien, la reparación del perjuicio ocasionado. Por otro lado, este mecanismo también permite a la administración auto tutelarse en defensa de sus propios intereses, siendo un medio de control impugnatorio para poner fin a los efectos perjudiciales de sus propios actos.

Según Santofimio (2017), “el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como propósito mantener la integridad del ordenamiento jurídico y reparar los perjuicios causados como resultado de la emisión de un acto administrativo” (p. 14). El artículo 138 del CPACA (2011) autoriza este tipo de control, el cual se aplica a aquellos que consideren que han sido afectados en el ejercicio de un derecho subjetivo protegido por la ley. Estas personas pueden solicitar la declaración de nulidad de actos administrativos específicos, expreso o presuntos, y el restablecimiento de los derechos en virtud de la existencia de causales de nulidad.

Este medio de control es procedente cuando no es posible revocar un acto administrativo en el ámbito administrativo, ya que dicho acto está firme y ha generado derechos subjetivos que se encuentran en curso de ejecución o ya han sido ejecutados.

La autotutela es un principio fundamental del derecho administrativo que permite a la administración declarar y ejercer sus derechos sin recurrir a instancias judiciales. Por lo tanto, el

medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el adecuado para presentar la acción de lesividad como un mecanismo de autotutela, ya que no está expresamente reconocido por la ley, sino a través de la jurisprudencia. Por esta razón, a continuación, se abordará la acción de lesividad desde un enfoque doctrinal.

### **De la Acción de Lesividad**

Es relevante aclarar que la acción de lesividad no se encuentra expresamente establecida bajo ese nombre en la legislación vigente. No obstante, tanto la literatura especializada como las decisiones judiciales han empleado esta expresión para señalar el empleo de las formas de supervisión de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho por parte de una entidad gubernamental al impugnar sus propias acciones.

En este sentido, la acción de lesividad puede ser definida como el recurso legal y jurisprudencial mediante el cual la administración y las instituciones públicas acuden al ámbito jurisdiccional de lo CA con el propósito de ejercer las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho como un medio de control capaz de impugnar sus propios actos administrativos. Como resultado de esta acción, el tribunal competente puede declarar la nulidad del acto administrativo y, cuando así se haya solicitado, ordenar la restitución del derecho que ha sido vulnerado.

Hacia mediados del siglo XX, según Dromi (1979), la administración carecía de la facultad para revocar por sí misma sus propios actos, ya que mantener una situación ilegal resultaría absurdo. Sin embargo, una vez que la administración se daba cuenta de sus propios errores, necesitaba la capacidad de someter a revisión judicial aquellos actos que fueran perjudiciales para sus intereses. Con el fin de equilibrar los intereses públicos y privados, y evitar

que los intereses privados quedaran totalmente a merced de la administración, el ordenamiento jurídico ha establecido la acción de lesividad. Mediante esta acción, se permite despojar de efectos a los actos de la administración en sede judicial, ofreciendo la máxima garantía para el particular involucrado.

En ese sentido, de acuerdo con Salgado Pinilla y Silva Obando (2015), la acción de lesividad se refiere a la facultad que tiene la administración para poner fin a su propia acción cuando esta es ilegal o contraria al ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, resulta imposible revocar un acto administrativo en sede administrativa una vez que ha adquirido vida jurídica y ha generado derechos subjetivos. Por lo tanto, como señala Lowenrosen (2004), esta imposibilidad surge cuando la irregularidad reclamada no proviene directamente de la acción del administrado receptor del acto. En este sentido, la administración, con el fin de eliminar del ámbito jurídico un acto lesivo e ilícito que perjudica al Estado mismo, tiene el deber de recurrir al administrador de justicia para que este decida si se revoca o no el acto.

De acuerdo con Pacheco y Santos (2014), se establece que la acción de lesividad encuentra su raíz en el pensamiento jurídico de España, donde este concepto era empleado para denotar la utilización de los mecanismos de supervisión de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho por parte de una entidad gubernamental al impugnar su propia acción, debido a la incapacidad de llevar a cabo la revocación directa.

En este contexto, Gordillo (2013):

La administración tiene la opción de recurrir a la justicia para solicitar la anulación de sus propios actos mediante la acción de lesividad, siempre y cuando esta acción sea invocada antes de que expiren los plazos de caducidad y prescripción de la acción, ya que, de lo contrario, no se podrían llevar a cabo las consecuencias legales del acto (p. 32).

Por otro lado, según García (1954), la acción de lesividad se refiere al daño o perjuicio que puede causarse a la hacienda pública durante la vigencia de una resolución administrativa. En este sentido, la lesión, entendida como "daño o perjuicio", tiene una descripción precisa en la legislación, especialmente en relación con un acto plenamente válido que causa pérdidas financieras a una de las partes. En este caso, no se consideran las circunstancias habituales asociadas a la nulidad del acto administrativo, sino que se centra específicamente en la mala gestión administrativa de una liquidación de crédito excesiva que, aunque plenamente efectiva, ha causado perjuicios económicos a la Hacienda.

Según Macías (2016), la acción de lesividad, cuando es iniciada por la propia autoridad administrativa:

Es un procedimiento administrativo especial cuyo propósito es anular o dejar sin efecto un acto administrativo emitido por la propia administración debido a su carácter ilegal hacia un particular o por considerarlo perjudicial para sus propios intereses o el interés común. Es importante destacar que los actos impugnables en el proceso de lesividad difieren de aquellos en el procedimiento administrativo ordinario, ya que este último permite impugnar otros tipos de actos administrativos. En cambio, mediante la acción de lesividad solo se puede impugnar un acto administrativo irrevocable y estable, en la cual la propia administración busca declarar que un acto anterior suyo resulta perjudicial para sus propios intereses o para los intereses comunes (p. 14).

Por otro lado, Alegría (2021) indica que, al hablar de la lesividad de los actos administrativos, es común asociarlo con la versión final de las decisiones adoptadas por las autoridades estatales, lo cual se considera suficiente sin un análisis más detallado de su comprensión. Sin embargo, la promulgación de este tipo de decisiones puede generar diversas

situaciones en las que los juristas deben aplicar sus habilidades para enfrentar situaciones comunes en la realidad, como:

- (I) el momento en que comienzan a surtir efecto;
- (II) la posibilidad de que solo ciertas autoridades puedan declararlos;
- (III) si dichos poderes pueden ser revocados por la misma autoridad que los otorgó después de su promulgación;
- (IV) la forma en que el administrado puede hacer valer los derechos que considera vulnerados en su contra, entre otras cuestiones.

En resumen, para el autor, la acción de lesividad se puede definir como el arrepentimiento de la administración respecto a sus propios actos o resoluciones. Como se ha mencionado, en Colombia la acción de lesividad no está establecida en la legislación, por lo tanto, según Torregrosa y Villalba (2020), su regulación actual se deriva de los artículos 97, 159, 161 y 164 del CPACA (2011).

Según los anteriores autores, en el contexto colombiano, la acción de lesividad implica que la autoridad administrativa está obligada a impugnar la actuación administrativa que ha creado o modificado un derecho de la misma categoría, incluso sin el consentimiento previo del interesado, siempre y cuando las autoridades consideren que la acción es contraria a la Constitución o a la ley, o se haya llevado a cabo de manera ilegal o fraudulenta mediante los medios de control correspondientes, ya sea la acción de nulidad si el acto administrativo impugnado es de carácter particular y se ajusta al artículo 137 del CPACA (2011).

Adicionalmente, se encuentra la posibilidad de impugnar este tipo de acciones frente a los tribunales en cualquier instancia, o bien, a través de la presentación de una acción de nulidad y

restablecimiento del derecho, cuando se persigue la restauración automática de la prerrogativa infringida. De acuerdo con la perspectiva de los expertos en la materia, se torna fundamental interponer la querrela dentro de un plazo no excedente a cuatro (4) meses, los cuales se computan a partir del día siguiente a la fecha de comunicación, notificación, ejecución o difusión del acto administrativo. En situaciones que engloben asignaciones periódicas, igualmente se mantiene la opción de instaurar la demanda en cualquier momento (Torregrosa y Villalba, 2020).

En concordancia con los planteamientos de los mencionados autores, Fajardo (2015) sugiere la incorporación del concepto de lesividad dentro del contexto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Este planteamiento se basa en un análisis histórico de las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito estatal colombiano para invalidar actos administrativos de naturaleza específica y restablecer los derechos afectados. No obstante, de acuerdo con Fajardo, la amplitud del alcance del medio de control en cuestión se amplía mediante la aplicación de la teoría de móviles y propósitos. Esto evidencia la viabilidad de impugnar, mediante la acción de nulidad simple, un acto administrativo específico que no resulta automáticamente en la restauración de algún derecho, sino que simplemente conlleva la eliminación del acto contrario a las normativas superiores.

Según las explicaciones proporcionadas por Fajardo en su obra publicada en 2015, cuando una entidad administrativa procede a ejercer la acción de lesividad, lo lleva a cabo utilizando el mismo procedimiento de notificación y requerimiento. En este proceso, se presentan las mismas solicitudes que los individuos hacen al presentar demandas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Estas peticiones tienen como finalidad obtener la invalidación de actos administrativos, la restitución de derechos y la implementación de medidas para mitigar los perjuicios ocasionados.

Por otro lado, González et al. (2018) afirman que la acción de lesividad busca encontrar mecanismos extrajudiciales para modificar ciertos actos administrativos realizados por el ejecutivo y así evitar el detrimento de los recursos públicos. Reconocen que en Colombia no existe una regulación específica para la acción de lesividad, por lo tanto, su aplicación se asemeja a “los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho descritos” en el CPACA (2011).

Hasta el momento, se ha podido evidenciar que, según estos autores, debido a la carencia de una regulación normativa aparente, la presentación de la acción de lesividad ante el sistema judicial puede ser tratada a través de los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, sin importar el contexto en el que haya sido emitido el acto administrativo de índole particular y específica. Al examinar esta premisa, es relevante mencionar que con la implementación del CPACA (2011), surgió un debate en torno a la relevancia de la lesividad en los instrumentos de supervisión proporcionados por esta codificación, dado que el antiguo Código de Procedimiento Administrativo contenía una disposición específica que aludía a la acción de lesividad y establecía un plazo de prescripción de dos (2) años a partir de la fecha de publicación.

Por lo tanto, es válido afirmar que, mientras que el estatuto anterior diluía sus disposiciones sobre el comportamiento lesivo, al menos tenía un claro límite temporal para su ejercicio, mientras que, en el CPACA (2011), los legisladores omitieron el tema por completo, ya que ni siquiera se aborda y sus elementos procesales no están claramente indicados. Sin embargo, existen posturas teóricas que aseguran que este vacío normativo creado por los cambios legislativos no significa que la acción de lesividad haya desaparecido del ordenamiento jurídico administrativo. Según Pereira (2013), esto significa que la acción de lesividad

actualmente está sujeta al mismo plazo establecido para la acción contencioso-administrativa con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es importante destacar que, basándose en esta idea, se prefiere principalmente el medio de control mencionado, por lo que, en el ámbito académico, se establece un plazo de cuatro meses para la vigencia de este control, luego de comprender su aplicación en base a la nulidad y restablecimiento del derecho.

Aunque esta conclusión es aceptada por algunas corrientes doctrinarias, aún existen preocupaciones expresadas por autores como Pacheco y Santos (2014), quienes consideran que la reducción del plazo de prescripción de dos años a cuatro meses dificulta la persecución de conductas delictivas, ya que la inconstitucionalidad o ilegalidad de la conducta muchas veces se produce después de la notificación, limitando así el objetivo final de la acción.

En la actualidad en Colombia, existe un vacío legal respecto a la llamada acción de lesividad, lo que crea una dificultad de interpretación en cada caso específico, como también la adaptación de los elementos básicos a un medio de control específico, teniendo en cuenta la teoría de la motivación y finalidad, con la cual se pierde claridad al ser la entidad demandante la misma institución que emitió el acto administrativo.

Además de lo mencionado anteriormente, es importante destacar que las autoridades administrativas deben buscar la coherencia con estándares más elevados en sus decisiones. No obstante, se ha observado que la solicitud inicial de la revocación directa y las reclamaciones posteriores por daños y perjuicios a menudo resultan en el restablecimiento del derecho a favor de la administración. Esto se evidencia principalmente en la cesación de obligaciones que recaían sobre la entidad y a favor del particular afectado.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado (2021), con el número de radicado No. 15001-23-33-000-2014-00301-01(4976-18). En esta sentencia se ordenó a un administrado reintegrar las sumas que había recibido a través de actos administrativos expedidos por CAJANAL (hoy UGPP) debido a que el servidor actuó de mala fe. Se determinó que no era procedente aplicar la disposición establecida en el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (CCA) (Dec. 1, 1984), ya que se comprobó que el demandado, a pesar de haber obtenido inicialmente resoluciones que negaban su pensión en sede administrativa (Resoluciones 18324 de 2000, 05061 de 2001 y 0609 de 2002), no emprendió ninguna acción legal para impugnar su legalidad. De manera intencional y consciente, presentó una acción de tutela en un lugar diferente a su domicilio y sin cumplir con los requisitos legales, como tener 20 años de servicio. Queda claro que la actuación del demandado se enmarca dentro del concepto de mala fe o "fraude global".

Otro ejemplo se encuentra en la sentencia del Consejo de Estado (2015) con el número de radicado (2751-2015). En esta sentencia se confirmó con modificaciones la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, que accedió a las pretensiones de la demanda presentada por CAJANAL (hoy UGPP) contra María Ligia Villamor Góngora. La sentencia declaró la nulidad de la Resolución 41283 del 18 de agosto de 2006, mediante la cual se le había reconocido una pensión a la demandada, pero revocó la parte que ordenaba la devolución de los dineros recibidos como consecuencia de dicha pensión.

En ambas situaciones, se puede observar que la conducta fraudulenta del particular, al presentar documentos falsos o información engañosa, representa un comportamiento temerario e intencional con el propósito de obtener beneficios a los que no tendría derecho. Esto resulta en la censura de dicha conducta y la exigencia de la devolución de los fondos recibidos debido al

reconocimiento irregular de la prestación. Este principio incluye una presunción legal, que admite prueba en contrario, y la carga de demostrar la mala fe recae en quien lo alega. En consecuencia, en situaciones en las cuales la administración comete un error al conferir un derecho a un individuo que no satisface los criterios legales, la entidad no puede aprovechar su propia negligencia con la intención de intentar recobrar los fondos que fueron percibidos de manera legítima por el beneficiario.

Estos ejemplos ilustran cómo el acto administrativo lesivo tiene consecuencias en la protección de los recursos y el funcionamiento del sistema de seguridad social en pensiones. Esto demuestra la relevancia de la acción de lesividad en la garantía de la seguridad jurídica y la protección financiera del sistema.

### **Hipótesis**

1. La Acción de Lesividad iniciada por parte de la UGPP resulta ser eficaz para la protección del ordenamiento jurídico, debido a que por regla general se logra la anulación del acto administrativo de reconocimiento pensional expedido, debido a que contiene un reconocimiento pensional irregular o contrario a la Ley.

2. La acción de Lesividad iniciada por parte de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Seguridad Social NO resulta ser eficaz como medio de control para la recuperación de los dineros pagados hasta el momento de la anulación o suspensión del acto administrativo de reconocimiento pensional.

## Análisis y Discusión de Resultados

### Capítulo I. Evolución histórica y legislativa de la Acción de Lesividad

#### *La “Restitutio in Integrum” proveniente del Derecho Romano*

Según García (1954), como antecedente de la acción de lesividad se encuentra la figura de la “*Restitutio in Integrum*”, la cual tiene sus raíces en la antigua Roma. Inicialmente, la “*Restitutio*” se aplicaba en el ámbito del derecho privado para revocar ciertos negocios jurídicos o contratos que estuvieran viciados intrínsecamente o que causaran algún perjuicio. Posteriormente, esta figura se trasladó al ámbito procesal como mecanismo de revisión de fallos o sentencias.

Según el relato de Vargas (2012), al principio, la “*Restitutio*” era ejercida por el Pretor basándose en criterios de equidad. A través de su autoridad, el Pretor derogaba y anulaba los efectos perjudiciales de ciertos actos. Es evidente que en sus inicios, las correcciones se basaban más en consideraciones políticas que legales, llegando incluso a ser el príncipe quien otorgaba la revocatoria del acto. Con el tiempo, este poder fue transferido a los prefectos del pretorio, luego al presidente, posteriormente al procurador del César y finalmente a los magistrados y jueces, quienes, por ciertas causales, anulaban los actos. Algunas de las principales causales eran la violencia, el dolo, el error, la ausencia justificada por cargo público, la cautividad de guerra, la minoría de edad, entre otras.

Las personas legitimadas para ejercer la “*Restitutio*” eran aquellas que participaban en el negocio jurídico, el afectado y/o sus herederos. Del mismo modo, los menores de edad podían utilizarla cuando creían que los contratos celebrados por sus curadores o tutores los perjudicaban (García, 1954).

Inicialmente, no era obligatorio demostrar el daño o perjuicio ocasionado, sino que bastaba con acreditar la posibilidad o riesgo de sufrir un perjuicio futuro. Para hacer uso de la “*Restitutio in Integrum*”, era necesario que no existiera otro recurso disponible para reparar el daño, lo que la convertía en una opción subsidiaria. Además, debía solicitarse dentro de un plazo determinado y existir una causa que justificara la concesión de este recurso.

La finalidad de la *Restitutio in Integrum*, según García (1954), consistía en retrotraer la situación al estado anterior al acto o contrato lesivo o a la sentencia impugnada. El Pretor declaraba en primer lugar la nulidad del contrato, acto o decisión, ordenando la restitución al agraviado de la cosa, sus frutos y accesorios. En el caso de una transferencia de propiedad, el bien era devuelto al propietario original, y en el caso de una obligación, se liberaba de la misma. Por lo general, no se revocaban todos los efectos del contrato, providencia o acto impugnado, sino únicamente sus consecuencias perjudiciales, o en su defecto, se restituía el derecho que se había perdido.

La “*Restitutio in Integrum*”, desde aquella época, implicaba una verdadera pretensión de revisión que se ha mantenido a lo largo del tiempo, siendo en muchas ocasiones una oportunidad para corregir errores o injusticias.

Así, las acciones concedidas en virtud de esta institución se denominaban “*rescissoriae* y *restitutoriae*” El proceso que culmina con el decreto del pretoriano y que da lugar a la revisión se llama “*iudicium rescindens*”, mientras que la segunda etapa es la “*actio rescissoriae*”, que entra en funcionamiento una vez que se ha dejado sin efecto la sentencia impugnada.

### **Evolución Histórica de la Acción de Lesividad.**

Como se ha precisado hasta este punto, la acción de lesividad que se encuentra actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano se ha derivado de una evolución histórica, doctrinal y jurisprudencial, que ha permitido que haya adquirido las características que tiene hoy día, razón por la cual se procederá a hacer un repaso a su desarrollo histórico, así como las instituciones jurídicas de la cual se ha derivado tan importante institución.

#### ***Derecho de Castilla – “Restitutio in Integrum” en las Siete Partidas***

Tal como expuso Mayr en su trabajo publicado en 1926, el término "derecho de Castilla" alude al corpus de regulaciones legales, estructuras institucionales y fundamentos que regían en el territorio del Reino de Castilla durante el periodo de la Edad Media, hasta el momento en que España tomó forma como un Estado consolidado. Esta noción jurídica incorporó elementos del previo ordenamiento legal romano y se vio influenciada por corrientes de origen germánico y canónico.

Las nuevas disposiciones generales fueron resumidas en las denominadas "Partidas", las cuales constituyen el conjunto normativo desarrollado en la región de Castilla durante el reinado de Alfonso X en la segunda mitad del siglo XIII. Alfonso X, reconocido como "El Sabio", tenía como objetivo maximizar la aplicación de las leyes en su reino. En consecuencia, las Siete Partidas, redactadas por la familia real de Castilla y promulgadas por Alfonso X entre los años 1225 y 1284, se erigieron como uno de los cuerpos legales más significativos de su época y perduraron a lo largo de varios siglos en América Latina (Mayr, 1926).

Para nuestro estudio, resulta relevante la partida sexta, título 19 del Libro 1, donde se establece el concepto de “*Restitutio in Integrum*”. En esta partida se define como el beneficio

legal que una persona tiene cuando ha sufrido una lesión en un acto o contrato, permitiéndole que las cosas vuelvan a su estado anterior al daño y que se le indemnicen los perjuicios en caso de haber sido afectado por el acto jurídico.

Según Mayr (1926), la “*Restitutio in Integrum*” en el derecho de Castilla se tramitaba en una única instancia o etapa, con el objetivo de reparar el daño o perjuicio sufrido. También se facultaba a las iglesias, el fisco, los concejos, ciudades o universidades para hacer uso de este recurso en caso de sufrir consecuencias jurídicas adversas, daño o perjuicio.

### ***La Acción de Lesividad en la Justicia retenida***

El derecho administrativo, como parte del derecho público, tiene su origen en Francia y no en el derecho romano, a diferencia de muchas leyes colombianas que tienen raíces en el derecho romano. Aunque algunas instituciones romanas se consideran antecesoras lejanas del derecho administrativo y del procedimiento administrativo, el derecho privado (derecho civil) tiene principalmente influencias romanas.

La estructura del Derecho CA se basa en dos conceptos clásicos: la justicia retenida y la justicia delegada. La justicia retenida se refiere a la toma de decisiones centralizada en una autoridad, como lo era el monarca o rey en su momento. Aunque el rey recibía consejos para tomar decisiones, la última palabra la tenía él.

García (1954) señala que en España, la Ley de Consejos Provinciales de 1845 y la Ley 6 de 1845 referente al Consejo Real, permitían que los Consejos Provinciales ejercieran funciones como tribunales en asuntos administrativos. Por otro lado, los Consejos Reales o de Estado, también actuaban como tribunales administrativos y presentaban proyectos de sentencia que el

gobierno podía aprobar o no. Este sistema se denominaba "justicia retenida" y fue bajo este sistema que inicialmente se llevaba a cabo el procedimiento de la Acción de Lesividad.

### *La acción de Lesividad en la Justicia retenida*

Para comprender los orígenes de la Acción de Lesividad utilizada en la actualidad en Colombia, es necesario centrarnos en las instituciones heredadas del Derecho Español. En ese sentido, se puede afirmar que la Acción de Lesividad surgió en el Derecho español a principios del siglo XIX, operando bajo el sistema de justicia retenida. Esta acción se encuentra establecida en el Real Decreto de 21 de mayo de 1853, el cual se refiere a asuntos de Hacienda Pública y establece lo siguiente:

Artículo 1: Los acuerdos de todas las autoridades inferiores al Ministerio pueden ser revocados en vía administrativa por su superior jerárquico, sin limitaciones de motivo (tanto por razones de legalidad como de oportunidad), plazo o procedimiento.

Artículo 2: Solo los acuerdos del Ministro (las resoluciones adoptadas por el Ministerio de Hacienda) son considerados firmes o causantes de estado, y en ese sentido son los únicos recurribles en vía contenciosa y los únicos irrevocables de oficio por la propia administración.

Artículo 3: Cuando la Administración considera que un acuerdo ministerial ha causado algún perjuicio, debe intentar su revocación en vía contencioso-administrativa. La administración tiene el mismo plazo de seis meses desde la notificación para interponer este recurso, contado a partir del día en que considera perjudicial el acto en cuestión.

A partir del artículo 3 citado anteriormente, se evidencia la facultad legal otorgada a la administración para revocar sus propios actos administrativos acudiendo a la jurisdicción

contencioso-administrativa en caso de haber causado un perjuicio de naturaleza económica a la administración, debido a errores de hecho, errores de derecho, engaño, dolo o mala fe.

De esta manera, se deduce que el Real Decreto de 21 de mayo de 1853 estableció una forma de rescisión por lesión y no una nulidad del acto en sí. Fue recién con el Real Decreto de 1858 cuando se estableció la Acción de Lesividad como una acción de nulidad, la cual podía ser utilizada por los ministerios (García, 1954).

Es importante aclarar que durante el período comprendido entre 1853 y 1888, la Acción de Lesividad se fundamentó en causas de nulidad, ejercitada tanto por vía gubernativa como por revocación basada en lesiones u oportunidad. En esa época, el Consejo de Estado determinó que la Administración local podía revocar sus propios actos viciados de legalidad, mientras que la Administración central debía recurrir a la Jurisdicción Contenciosa para anular dichos actos. Esta acción nulificadora por parte de la Administración central estaba establecida desde la Ley de Hacienda de 1881 (García, 1954).

### ***La acción de Lesividad en la Justicia delegada***

La Ley conocida como Ley de Santamaría de Paredes, promulgada en septiembre de 1888, introdujo un sistema especial de justicia contencioso-administrativa que se diferenciaba del sistema retenido previamente en vigor. En su artículo 1º, dicha ley estableció los requisitos para presentar el recurso contencioso-administrativo, permitiendo tanto a la Administración como a los particulares impugnar resoluciones administrativas que cumplieran con las siguientes condiciones: “1) que causen estado, 2) que emanen de la Administración en el ejercicio de sus facultades reglamentarias y 3) que vulneren un derecho administrativo previamente establecido a favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo”.

A partir de esta ley, la acción de lesividad dejó de aplicarse exclusivamente al ámbito de la Hacienda Pública y se extendió a todas las áreas relacionadas con la administración pública. Esto convirtió la acción de lesividad de una acción rescisoria basada en la lesión, en una acción de nulidad que debía ser presentada ante la jurisdicción contencioso-administrativa para obtener una declaración judicial de nulidad de los propios actos de la administración.

Luego, mediante la emisión del Real Decreto en junio de 1894, se introdujo una modificación al artículo 2º de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1888. Esta enmienda detallaba el concepto del recurso de lesividad expresando que la administración está facultada para llevar a revisión en la instancia contencioso-administrativa las resoluciones de primera instancia que, por disposición ministerial, sean determinadas como perjudiciales para los intereses del Estado. En tal situación, la presentación de la demanda se efectúa ante el respectivo Tribunal, de acuerdo con la Autoridad que emitió la decisión declarada como lesiva.

El concepto actual de la Acción de Lesividad se deriva de los parámetros establecidos en los artículos mencionados anteriormente, los cuales abrieron la posibilidad de impugnar actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto por parte de la Administración como de los particulares, cuando se cumplieran las condiciones establecidas.

### ***Requisitos para adelantar la Acción de Lesividad en la justicia delegada***

Según García (1954), la Ley de Santamaría de Paredes de 1888 estableció en su artículo 7º que, para recurrir ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, era necesario haber ocasionado una lesión económica que requiriera una declaración previa de lesividad del acto. Este requisito resultaba indispensable para llevar a cabo la Acción de Lesividad.

En resumen, la Ley de Santamaría de Paredes de 1888 estableció dos requisitos fundamentales para emprender la Acción de Lesividad. Por un lado, el acto administrativo emitido debía causar una lesión jurídica al contravenir la Ley, un reglamento o un precepto administrativo. Por otro lado, debía existir una lesión en los intereses de la administración que provocara un perjuicio patrimonial.

***Términos para la interponer la Acción de lesividad en la justicia delegada.***

En un principio, el Real Decreto de 1853 permitía que la Administración hiciera uso de la Acción de Lesividad en cualquier momento después de haberse percatado del perjuicio causado en su contra. Sin embargo, a través de la Ley Camacho de diciembre de 1881, se estableció un plazo de 10 años para que la administración pudiera interponer la Acción de Lesividad (Mayr, 1926).

Este plazo anterior fue modificado por la ley de Santamaría de Paredes de 1888, que estableció un término de 4 años. A su vez, este plazo fue nuevamente modificado por el Real Decreto de 1894, que estableció un plazo de 3 meses para iniciar la Acción de Lesividad. Dicho plazo se cuenta a partir del día siguiente a la declaración del acto lesivo para los intereses de la administración. Además, se estableció que la Acción de Lesividad prescribe una vez hayan transcurrido cuatro años desde la expedición del acto administrativo lesivo (Mayr, 1926).

**Evolución normativa de la Acción de Lesividad.**

***La “Restitutio in Integrum” en el Derecho Indiano.***

Según Vargas (2012), como colonia de España, recibimos la influencia de las instituciones jurídicas de dicho país. En un inicio, se aplicó el Derecho de Castilla y posteriormente, el Derecho Indiano a través de la Real Audiencia. La Real Audiencia fue

utilizada en la Nueva Granada a partir de 1548 como una institución para los territorios de ultramar de España.

A partir de esta fecha y con la creación del Real y Supremo Consejo de Indias, que funcionaba como tribunal de apelación de las decisiones de la Real Audiencia, se comenzó a aplicar la figura legal de la "Restitutio in Integrum". Esta figura también podía ser invocada por los indígenas, cuyos derechos se asemejaban a los de los menores de edad.

### ***Constitución de 1886.***

Después de la independencia de Colombia de España y la creación de las Constituciones provinciales, surgió el Consejo de Estado como un órgano consultivo y asesor del poder ejecutivo. Este desarrollo se llevó a cabo gracias a las reformas constitucionales introducidas por el Acto Constitucional (1886) y el acto legislativo 3 del 31 de octubre de 1910. La competencia ejecutiva impugnada, que sigue vigente, quedó bajo la discreción del legislador, ya que el artículo 41 establece que "la jurisdicción administrativa de las controversias se determina por la ley".

Luego, mediante el Acto Legislativo 1 de septiembre de 1914, se le concedió al Consejo de Estado el estatus de Tribunal Supremo de lo CA.

Por otra parte, fue con la promulgación de la Ley 60 de 1914 cuando comenzó a funcionar la Jurisdicción de lo CA, adoptando el nombre de Consejo de Estado en lugar de Tribunal Supremo.

### ***Ley 130 de 1913.***

A pesar de la existencia previa del Consejo de Estado, la creación de la jurisdicción de lo CA en Colombia ocurrió a partir de esta norma, la cual estableció el primer CCA. Esta

jurisdicción estaba compuesta por un Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Seccionales, y tenía competencia para revisar los actos de las corporaciones o funcionarios administrativos en el ejercicio de sus funciones, así como para atender las solicitudes de ciudadanos en general, personas afectadas o el Ministerio Público. Además, esta jurisdicción tenía la autoridad para conocer demandas de actos que violaran la ley y/o la Constitución (acciones de nulidad).

En ese momento, la Jurisdicción de lo CA también incluía una especie de "Acción de Lesividad", cuyo propósito era anular un acto que perjudicara los derechos civiles individuales de los particulares. Sin embargo, solo la persona afectada por el acto tenía legitimidad para solicitar dicha anulación, y solo se podía lograr la nulidad del acto si esa persona había sufrido un perjuicio causado por la emisión ilegal o inconstitucional del mismo. En caso de sufrir un perjuicio, la persona debía recurrir a una acción privada o civil para obtener la reparación de los daños ocasionados.

***Ley 80 de 1935.***

Mediante la adición del artículo 4 de la Ley 80 de 1935, se amplió la competencia de la Jurisdicción de lo CA para incluir la solicitud de declaración de nulidad de actos que violaran los derechos civiles, junto con la búsqueda de su reparación. Esta acción, que posteriormente se conocería como Acción de Plena Jurisdicción y actualmente como Acción de Nulidad y Restablecimiento, permitió que la jurisdicción contencioso-administrativa tuviera la facultad de conocer y resolver casos relacionados con actos administrativos que afectaran los derechos civiles de los ciudadanos, brindando así una herramienta legal para proteger y restablecer los derechos vulnerados.

***Ley 167 de 1941.***

Mediante esta norma se introdujo un nuevo CCA que presentaba una estructura más detallada y precisa en cuanto a las denominaciones de las acciones, denominándolas como "nulidad" y "plena jurisdicción". Esta última se asemejaba a lo que hoy conocemos como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que además de declarar nulo el acto, también tenía la facultad de ordenar la indemnización por los perjuicios causados.

Además, esta norma introdujo por primera vez la acción de lesividad de manera independiente, similar a la que se conoce en la actualidad. En su artículo 72 se estableció que la propia administración, a través del respectivo Agente del Ministerio Público, podría solicitar la anulación de los actos administrativos emitidos por autoridades tanto a nivel nacional como territorial, por las mismas causales que los particulares. Sin embargo, esta ley no estableció un plazo de caducidad para iniciar la Acción de Lesividad.

***Decreto Ley 01 de 1984.***

En este Código, desaparece la terminología de "Acción de Lesividad" y se regulan de forma independiente las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, las relacionadas con contratos y la definición de competencias.

La posibilidad de que el Estado demande sus propios actos se menciona en el artículo 149 de este Decreto, el cual establece que las entidades públicas pueden actuar como demandantes en las acciones contempladas en el código, sin necesidad de la intervención del Ministerio Público, a diferencia de lo establecido en la Ley 167 de 1941.

El Decreto Ley 01 de 1984 presentaba una particularidad en cuanto a la caducidad de la "Acción de Lesividad", la cual dependía del tipo de acción que la entidad pública utilizara para

impugnar su propio acto. En ese sentido, si se empleaba la Acción de Nulidad, podía ser iniciada en cualquier momento, mientras que si se recurría a la Acción de Nulidad y Restablecimiento, el plazo establecido era de cuatro meses. Sin embargo, se establecía que los actos en los que se reconocieran prestaciones recurrentes podían ser objeto de impugnación en cualquier momento por parte de la administración o los interesados, pero no se les otorgaba el derecho de recuperar las prestaciones ya entregadas a particulares de buena fe.

### ***Ley 270 de 1996***

La Ley 270 de 1996, conocida como la Estatutaria de la Administración de Justicia, fue la norma que definió la estructura de la administración de justicia y estableció la composición y competencia de la jurisdicción de lo CA.

Dicha legislación implementó la instauración de la categoría y atribuciones de los magistrados administrativos y de los Tribunales administrativos. Los magistrados administrativos funcionan en un nivel de primera instancia, en contraposición, los Tribunales administrativos operan en la etapa de segunda instancia. En esta reestructuración, el Consejo de Estado conservó su papel como Tribunal Supremo de Casación en los asuntos relativos a lo Contencioso-administrativo.

### ***Ley 446 de 1998***

La Ley 446 de 1998 introdujo modificaciones al artículo 136 del Decreto 01 de 1984, otorgando a la administración la facultad de demandar su propio acto mediante la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho. Según el numeral 7 del artículo 136, esta acción tenía un plazo de caducidad de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la expedición del acto. No obstante, se mantuvo la posibilidad de demandar en cualquier

momento, tanto por parte del Estado como de los particulares, los actos que reconocen prestaciones periódicas, así como los actos presuntos que resuelven un recurso.

### ***Ley 1285 de 2009***

En virtud de la Ley mencionada, se instituyó la conciliación extrajudicial como un requisito previo para iniciar la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante la Jurisdicción de lo CA. Dicha acción se encuentra actualmente regulada en el artículo 138 del CPACA.

### ***Ley 1395 de 2010***

Este reglamento alteró la ley 640 de 2001, imponiendo también la realización de la audiencia de conciliación extrajudicial como un requerimiento previo para el comienzo de la acción de nulidad y restablecimiento, siempre y cuando la conciliación sea aplicable en relación a los efectos del acto administrativo.

### ***Ley 1437 de 2011***

Esta ley es la que dio origen al Código de Procedimiento Administrativo y de lo CA, y en ella se realizaron cambios en la denominación de las acciones contempladas en el código anterior, ahora llamadas "medios de control". También se efectuaron modificaciones en los plazos de caducidad. Se mantuvo la posibilidad de ejercer en cualquier momento el mecanismo de supervisión de nulidad simple, mientras que para el procedimiento de control de nulidad y restablecimiento del derecho se estableció un plazo de cuatro meses desde la comunicación, notificación, ejecución o divulgación del acto, según sea el caso. Adicionalmente, se determinó que en el caso de los actos administrativos de asignación de tierras baldías emitidos por la

entidad agraria correspondiente, la demanda debía ser presentada en un período de dos años posteriores a su ratificación o publicación en el Diario Oficial.

En resumen, este primer capítulo demuestra que, a lo largo de la evolución histórica, la figura jurídica de la acción de lesividad ha experimentado cambios en su ámbito de aplicación, denominación, autoridad competente y plazos de interposición. Sin embargo, su esencia fundamental se ha mantenido intacta. Los efectos de rescisión y restitución continúan presentes, lo que significa que en la actualidad seguimos utilizando esta acción como medio para anular las consecuencias de los actos emitidos por el Estado a través de sus representantes y administradores.

## **Capítulo II. De la Unidad De Gestión Pensional y Parafiscal de la Seguridad Social – UGPP.**

### **Marco normativo del sistema pensional en Colombia**

A lo largo de su desarrollo, el Sistema de Pensiones en Colombia experimentó diversas etapas de evolución hasta alcanzar su consolidación en el Artículo 48 de la Constitución Política (1991), que le otorgó carácter constitucional. Inicialmente, hubo una etapa de dispersión en la que no existía una estructura organizada para las instituciones del sistema, lo que generó un desorden en los beneficios otorgados hasta aproximadamente 1945. Durante este período, la participación estatal era limitada y la asistencia en el sistema era mayormente privada.

Las primeras leyes relacionadas con la seguridad social y pensiones se centraron en otorgar beneficios a los militares y sus familiares, estableciendo la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares mediante la Ley 75 de 1925. Luego, se reconoció la pensión por jubilación e invalidez para el personal civil vinculado al sector de defensa con la Ley 50 de 1886 y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia obtuvieron este derecho con la Ley 29 de 1905. Se crearon también cajas de previsión para sectores específicos como el personal docente y el sector de las comunicaciones.

Con el tiempo, el Estado intervino más en la estructuración del Sistema de Seguridad Social, creando instituciones especializadas como el Instituto de Seguros Sociales (ISS) mediante la Ley 90 de 1946, y estableciendo normas y cajas de previsión a nivel municipal y departamental.

Sin embargo, en 1977, el Sistema de Seguridad Social enfrentó una crisis y se otorgaron facultades extraordinarias al presidente para reformarlo. La Ley 33 de 1985 estableció el régimen

de pensiones para el sector público, mientras que la Ley 71 de 1988 introdujo normas y beneficios adicionales para los pensionados en Colombia.

En conclusión, a través de diferentes leyes y reformas, el Sistema de Pensiones en Colombia evolucionó gradualmente hasta adquirir su carácter constitucional y consolidarse como parte integral del Sistema de Seguridad Social.

La Ley 50 de 1990 marcó un precedente en la apertura liberal de las transformaciones sociales en el ámbito laboral en Colombia. Introdujo elementos como la flexibilización laboral, el fortalecimiento del derecho colectivo y un nuevo régimen de cesantías con participación del sector privado.

Los cambios económicos y sociales que afectaron al país y la región llevaron a transformaciones estructurales en el Estado colombiano, como se evidenció en la Constitución de 1991. Esta Carta Magna garantizó los derechos laborales y estableció un nuevo modelo para el Sistema de Seguridad Social en Colombia.

El artículo 48 de la Constitución de 1991 elevó la Seguridad Social a la categoría de derecho constitucional en el país. Se definió como un sistema universal y solidario, siendo responsabilidad del Estado garantizar su prestación a través de entidades públicas y privadas.

En consecuencia, en 1992, como resultado de los cambios constitucionales, el Gobierno Nacional presentó al Congreso un proyecto de ley con el propósito de establecer un nuevo Sistema de Seguridad Social, especialmente en el ámbito de las pensiones. Este proyecto contemplaba dos regímenes principales: un régimen de ahorro individual y un régimen de prima media con prestación definida. Luego de los debates correspondientes, finalmente se promulgó la Ley 100 de 1993, que dio origen al actual SGSS en Colombia. Esta ley unificó los sistemas de

salud, pensiones y riesgos laborales, estableciendo las bases para la prestación integral de estos servicios en el país.

En relación al Sistema General de Pensiones, que es el tema central de este análisis, la Ley 100 de 1993 introdujo diversas reformas significativas. Entre ellas, destacan la creación de los contratos de seguros de invalidez y sobrevivientes, la garantía de una pensión mínima y la determinación de la rentabilidad de los ahorros individuales. También se llevaron a cabo aumentos en las cotizaciones y se estableció el Fondo de Solidaridad Pensional.

Además de estos cambios, se implementaron otras modificaciones importantes, como la creación del Sistema de Ahorro Individual Pensional, que se basa en el ahorro y capitalización individual de las cotizaciones de cada afiliado. Por otro lado, se mantuvo en vigencia el régimen de Prima Media con Prestación Definida, el cual es administrado directamente por el Estado colombiano a través de un fondo público subsidiado en parte por él, respaldando así con recursos públicos las pensiones de los beneficiarios.

Una de las reformas más destacadas al Sistema de Pensiones en Colombia ocurrió con la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2005, que introdujo amplias modificaciones al Artículo 48 de la Constitución Política (1991). Esta reforma abordó aspectos relacionados con los derechos adquiridos, requisitos y beneficios pensionales, y estableció factores cotizados a tener en cuenta para el cálculo de las pensiones. Asimismo, garantizó que las pensiones no fueran inferiores al salario mínimo, eliminó los regímenes especiales, suprimió la mesada 14 y estableció límites máximos para las pensiones públicas, fijándolos en 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **Creación de la UGPP**

Según Vergara (2000), debido a los escándalos de corrupción y desfalcos al erario público que se hicieron ampliamente conocidos en Colombia a través de CAJANAL y FONCOLPUERTOS, ambas pertenecientes al régimen de prima media, y considerando el impacto negativo de estos eventos en la sostenibilidad financiera y presupuestaria del Sistema General de la Seguridad Social, se hizo necesario crear una entidad pública que, mediante los controles del Gobierno Nacional, pudiera detener la pérdida de fondos públicos y también implementar políticas para la protección y recuperación de los recursos ilegal o fraudulentamente destinados al pago de pensiones otorgadas mediante actos administrativos fraudulentos o derivados de delitos como el concierto para delinquir, el prevaricato y la falsificación de documentos públicos y privados, entre otros.

En respuesta a esto, se instituyó la UGPP mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Esta entidad se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se le concedió personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. El mencionado artículo detalla las responsabilidades asignadas a la UGPP, que son las siguientes:

Se instaura la UGPP, la cual constituye una entidad afiliada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dotada de personalidad jurídica, autonomía en la gestión administrativa y patrimonio autónomo. En el marco de sus responsabilidades se incluyen:

i) Validar derechos de índole pensional, abarcando pensiones y bonos pensionales, y auxilios fúnebres que se relacionen con las entidades encargadas de la administración del Régimen de Prima Media a nivel nacional y las entidades gubernamentales de la misma jerarquía que han sido objeto de liquidación mediante resoluciones administrativas. Para esta labor, la

entidad efectuará todas las acciones requeridas, como la gestión de bancos de información, registros de nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional conforme a lo estipulado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

ii) Efectuar la supervisión, colaboración y asegurar la correcta y exhaustiva liquidación y desembolso de los gravámenes parafiscales en el ámbito de la Protección Social representa una tarea de gran trascendencia. En esta línea, la Unidad de Gestión de la Protección Social (UGPP) se encargará de recibir los informes remitidos por las entidades encargadas de supervisar las plataformas informativas referentes a los gravámenes parafiscales vinculados a la Protección Social. Asimismo, se le atribuirá la facultad de requerir a empleadores, individuos afiliados, beneficiarios y otras entidades administradoras de estos recursos parafiscales, los datos pertinentes a fin de corroborar la ocurrencia de situaciones que den lugar a obligaciones estipuladas por la normativa vigente concerniente a estos recursos. Cabe destacar que las entidades gubernamentales también se sumarán a esta responsabilidad. Además, la UGPP será capaz de ejercer labores de recuperación por vía coactiva en coordinación con otras instituciones responsables de dichos recursos. La Unidad establecerá su sede en la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, y sus activos estarán compuestos por las aportaciones del Presupuesto General de la Nación, los bienes transferidos por la Nación y otras entidades estatales a nivel nacional, y otros ingresos que reciba por diversos conceptos. La entidad contará con un Director seleccionado libremente por el Presidente de la República.

La UGPP desempeñará sus funciones en conformidad con las regulaciones dictadas por el Gobierno Nacional en el ejercicio de sus competencias constitucionales. Dichas regulaciones deberán contemplar los propósitos y tareas correspondientes a las instituciones a cargo del

Régimen de Prima Media señaladas en el artículo previo, y también las facultades inherentes a la Unidad Administrativa Especial.

En este contexto, se consagra que la UGPP tuvo su origen como una entidad autónoma vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Entre sus funciones preeminentes se incluyen el reconocimiento de prerrogativas relacionadas con jubilaciones, como pensiones, títulos pensionales y asistencias funerarias. Esta labor se dirige a las entidades administradoras del Régimen de Prima Media a nivel nacional y a las entidades gubernamentales de dicho ámbito que han sido objeto de maniobras engañosas en sus liquidaciones, perpetradas mediante disposiciones de índole administrativa. Además, la UGPP se encarga de realizar seguimiento, colaboración y asignación para asegurar una correcta, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

#### **Ubicación de la UGPP en el Sistema Pensional Colombiano.**

Según Santa María et al. (2010),

En sus inicios, el régimen de Prima Media era gestionado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), actualmente conocido como Colpensiones, y las Cajas de Previsión Social creadas con ese propósito, además de la Caja de Previsión Social CAJANAL y varios fondos de pensiones de naturaleza territorial. Sin embargo, después de la liquidación de CAJANAL y la creación de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social (UGPP) para asumir sus funciones, se establecieron diferencias legales en relación con las administradoras anteriores (p. 5).

Colpensiones se encarga de la gestión del esquema de Prima Media con prestación definida, el cual proporciona beneficios económicos de manera regular. Por contraste, la UGPP,

de acuerdo con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, se centra en el reconocimiento y la gestión de los derechos ligados a jubilaciones y las asignaciones pecuniarias pertinentes, destinadas a las instituciones reservadas para los funcionarios estatales que participan en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida a escala nacional., o aquellas entidades gubernamentales de ese mismo alcance que se encuentren en proceso de liquidación, sean sometidas a proceso de liquidación, o se determine la finalización de dicha actividad por parte de la entidad encargada de dicha actividad.

### **Funciones y competencias de la UGPP**

La página oficial de la UGPP comunica que se trata de una entidad de carácter nacional que goza de personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Esta institución está vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y fue establecida a través de la disposición normativa contemplada en el artículo 156 de la ley 1151 de 2007.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el mencionado artículo, inicialmente estableció las funciones de la UGPP a través del artículo 1 del Decreto Ley 169 de 2008. Estas funciones fueron posteriormente modificadas o complementadas por el artículo 6 del Decreto 5021 de 2009 (derogado), el artículo 27 del Decreto 2013 de 2012 y los artículos 2° y 6° del Decreto 575 de 2013.

Las atribuciones y competencias de la UGPP, delineadas en los diversos marcos normativos que la establecen, se distribuyen principalmente en dos áreas, según lo consagrado en el artículo 1 del Decreto Ley 169 de 2008 y en la sección que aborda la formación de la UGPP. Primordialmente, estas áreas comprenden, en primer lugar, funciones vinculadas al reconocimiento de derechos pensionales y otras retribuciones económicas conexas. En segundo

lugar, se engloban funciones referentes a la supervisión, cálculo de la liquidación y desembolso de las contribuciones parafiscales destinadas a la protección social.

En el ámbito de la primera área, es crucial resaltar que la UGPP posee la responsabilidad singular de reconocer los derechos pensionales y prestaciones económicas relacionadas con las administradoras de funcionarios públicos afiliados al régimen de prima media con beneficio definido a nivel nacional. Esto rige para los derechos y prestaciones generados hasta el momento en que dichas entidades cesaron sus operaciones. Añadido a esto, la UGPP también asume el reconocimiento de los derechos pensionales de los funcionarios públicos que cumplen con el período de servicio establecido por la ley, pero optan por retirarse o desvincularse del sistema antes de alcanzar la edad requerida, siempre y cuando esto ocurra antes del cese de actividades de la administradora. De igual forma, la UGPP gestiona los derechos y prestaciones validados por estas administradoras, así como aquellos que la entidad misma determine en referencia a casos previos.

En esa misma línea, la entidad también se encarga de ratificar los derechos pensionales y retribuciones económicas que incumben a las entidades públicas de nivel nacional en proceso de liquidación, ya sea por decisión administrativa o por el término de las operaciones de dichas entidades.

En lo que atañe a la segunda categorización, la UGPP asume la labor de llevar a cabo la supervisión, colaboración y precisa, completa y puntual determinación de la liquidación y abono de las contribuciones parafiscales vinculadas a la Protección Social. Con este propósito, está encargada de fijar parámetros recomendados para los procedimientos de cálculo y recaudo relativos a las entidades administradoras y otras instituciones vinculadas al Sistema de la Protección Social. Adicionalmente, la UGPP realiza el seguimiento de estos procesos y establece

medios para recopilar datos del Sistema de la Protección Social, coordinando esfuerzos entre los diversos actores y las instituciones responsables de supervisión o imposición de sanciones. Del mismo modo, la UGPP lleva a cabo labores de determinación y recaudo en un papel complementario, especialmente en casos de individuos evasores que no están afiliados a ningún subconjunto del sistema de protección social, aunque tendrían que estarlo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2013 de 2012, se encomienda a la UGPP la función concerniente a pensiones, que conlleva la responsabilidad de asumir, a más tardar el 28 de septiembre de 2013, la administración de los derechos pensionales debidamente certificados por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) en proceso de liquidación en su calidad de empleador, de conformidad con los artículos 1 y 2 del Decreto número 169 de 2008. Durante ese período, el ISS en liquidación continuará llevando a cabo las actividades relacionadas con la administración y el desembolso de los derechos y obligaciones pensionales mencionados hasta que la UGPP asuma estas responsabilidades y las pensiones sean pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), conforme al Decreto Ley 254 de 2000 y otras regulaciones aplicables.

Por otro lado, el artículo 2 del Decreto 575 de 2013 prescribe la misión fundamental de la UGPP, la cual radica en el reconocimiento y la gestión de los derechos de jubilación y las indemnizaciones pecuniarias encomendadas a las entidades específicamente destinadas a los funcionarios gubernamentales vinculados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida a nivel nacional. Además, esta responsabilidad se extiende a las entidades estatales de envergadura nacional que estén inmersas en procesos de liquidación, sean objeto de liquidación o cese de operaciones, cuya determinación sea llevada a cabo por la entidad a cargo de su gestión. Esta

asignación guarda coherencia con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008.

El artículo 6 del Decreto 575 de 2013 también establece otras responsabilidades pensionales de la UGPP, que se detallan a continuación:

1. Llevar a cabo la validación de los derechos pensionales y beneficios económicos atribuibles a las entidades exclusivas para empleados públicos adheridos al Régimen de Prima Media con Beneficio Definido a nivel nacional. Estos derechos se originaron hasta el punto en que cesaron las operaciones de dichas entidades.

2. Llevar a cabo la validación de los derechos pensionales de los empleados públicos que cumplieron con el periodo de servicio determinado por la legislación para obtener su jubilación, pero que decidieron renunciar o separarse del Régimen de Prima Media con Beneficio Definido antes de llegar a la edad exigida, siempre y cuando esto ocurriese antes de la conclusión de las labores de la entidad a la cual estaban vinculados.

Estas regulaciones clarifican las competencias de la UGPP en relación al reconocimiento de los beneficios económicos para los miembros afiliados al Régimen de Prima Media con Beneficio Definido que, al concluir las operaciones de la entidad a la que estaban vinculados, se retiraron cumpliendo el tiempo necesario para adquirir el derecho a la pensión pero sin haber alcanzado la edad requerida. Las normativas establecen que la UGPP posee la autoridad para validar la pensión en estas circunstancias. Entre las responsabilidades de la UGPP se encuentra el reconocimiento de los derechos pensionales que antes pertenecían a las entidades exclusivas para empleados públicos del Régimen de Prima Media a nivel nacional, generados hasta la conclusión de sus operaciones o en situaciones de liquidación ordenada. Si la solicitud de pensión fue

presentada a partir del 8 de noviembre de 2011, la confirmación de la pensión estará bajo la jurisdicción de la UGPP.

### **Entidades recibidas por la UGPP**

Desde el 1 de diciembre de 2011, la UGPP ha asumido la función pensional de 33 fondos o entidades encargadas de la administración de pensiones públicas, que se encuentran liquidadas o en proceso de liquidación. Esta transferencia implica que la UGPP adquiere las facultades de reconocimiento y revisión de los actos administrativos de reconocimiento y administración pensional en sede administrativa, convirtiéndose en sucesora procesal de estas entidades.

Conforme a los preceptos establecidos en los artículos 63 y 64 del Decreto Ley 4107 de 2011, a partir del mes de diciembre de 2011, la UGPP se encargó de la atribución de conceder las pensiones que previamente correspondían al Grupo Interno de Trabajo para la Administración del Pasivo Social de Puertos de Colombia (GIT). Se recibieron alrededor de 1. 800 casos, que incluían tanto procesos penales como procesos ordinarios.

En el caso de CAJANAL, una entidad que ha sido sometida a proceso de liquidación, la UGPP asumió la responsabilidad de llevar a cabo el procedimiento de evaluación de las solicitudes dirigidas al reconocimiento de derechos pensionales y otras retribuciones económicas presentadas a partir del 8 de noviembre de 2011. Desde el 1 de diciembre de 2011 en adelante, la UGPP también asumió la administración de la lista de individuos pensionados por CAJANAL. A partir del 1 de diciembre de 2012, la UGPP asumió completamente el rol de reconocer los derechos pensionales y las asignaciones económicas que previamente eran responsabilidad de CAJANAL. Además, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 877 de 2013, la UGPP asumió la representación legal de CAJANAL a partir del 12 de junio de 2013. En esta tarea, recibió

diversos tipos de procesos, incluyendo procesos ordinarios, acciones de lesividad, recursos extraordinarios de revisión, recursos extraordinarios de casación, procesos penales y quejas disciplinarias.

Además, conforme al cronograma establecido, entre los años 2013 y 2017, la UGPP también recibió otras entidades en relación con sus funciones pensionales y la defensa judicial asociada a ellas.

1. A partir del 31 de mayo de 2013, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) tomó la responsabilidad de la función pensional y la defensa judicial relacionada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 3571 de 2011.
2. El 31 de mayo de 2013, se asumió la competencia de FOCINE y MINERCOL, en cumplimiento del Decreto 2011 de 2012, que dispuso la liquidación de la Caja de Previsión Social de las Comunicaciones (CAPRECOM).
3. A partir del 21 de junio de 2013, se asumió la competencia del Fondo Caminos Vecinales de Colombia, según lo estipulado en el Decreto 1292 de 2013.
4. La competencia de la Empresa Minera de Colombia Carbones de Colombia (CARBOCOL S. A.) fue asumida a partir del 21 de junio de 2013, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1295 de 2013.
5. El 2 de septiembre de 2013, se asumió la competencia de AUDIOVISUALES, conforme al Decreto 1389 de 2013.
6. A partir del 30 de noviembre de 2013, se asumió la competencia pensional del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCORA), según el Decreto 2796 de 2013.

7. El 16 de diciembre de 2013, se asumió la competencia de la Caja Agraria, en virtud del Decreto 2842 del 6 de diciembre de 2013.
8. La UGPP asumió la competencia pensional de CORELCA a partir del 1 de febrero de 2014, según el Decreto 130 del 30 de enero de 2014.
9. A partir del 1 de marzo de 2014, se delegó la competencia del ISS como empleador, basándose en diversos decretos emitidos el 28 de septiembre de 2012, el 28 de junio de 2013, el 27 de septiembre de 2013 y el 24 de diciembre de 2013.
10. Desde el 1 de abril de 2014, se asumió la competencia del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC), de acuerdo con los Decretos 2711 de 2012, 1389 de 2013 y 2799 de 2013.
11. Mediante el Decreto 822 del 28 de abril de 2014, se asumió el reconocimiento total de derechos pensionales y prestaciones económicas del Instituto de Neuro Ciencias Aplicadas (INEA).
12. A partir del 31 de mayo de 2014, se asumió completamente el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), en cumplimiento del Decreto 885 de 2014.
13. El 1 de julio de 2014, se asumió la competencia de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria (CAPRESUB), según el Decreto 1212 de 2014.
14. En ejecución de diversos decretos expedidos el 28 de septiembre de 2012, el 28 de junio de 2013 y el 31 de julio de 2014, la UGPP obtuvo la competencia administrativa de CAPRECOM a partir del 30 de septiembre de 2014, en lo que respecta al reconocimiento de los derechos pensionales, la representación legal y la administración de la lista de pensionados.

15. Desde el 29 de diciembre de 2014, se asumió la competencia pensional del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), en cumplimiento del Decreto 2350 del 20 de noviembre de 2014.
16. A partir del 27 de marzo de 2015, la UGPP obtuvo la atribución administrativa para el reconocimiento de derechos pensionales, la representación legal y la gestión de la lista de pensionados de las compañías de Telecomunicaciones de Armenia, Calarcá, Cartagena, Huila y Santa Marta de CAPRECOM.
17. Desde el 29 de abril de 2015, la UGPP adquirió la responsabilidad administrativa para el reconocimiento de derechos pensionales, representación legal y gestión de la lista de pensionados de la empresa de Telecomunicación de Nariño (TELENARIÑO) y la Empresa de Telecomunicaciones Tolima (TELETOLIMA) de CAPRECOM.
18. Desde el 29 de mayo de 2015, en ejecución de varios decretos emitidos el 28 de junio de 2013, el 28 de marzo de 2014, el 31 de julio de 2014 y el 28 de noviembre de 2014, la UGPP asumió la responsabilidad administrativa en lo que concierne al reconocimiento de derechos pensionales, la representación legal y la gestión de la lista de pensionados de la TELECOM.
19. La competencia de la Corporación Financiera del Transporte (CFT) y la Corporación Nacional de Turismo (CNT) se asumió a partir del 26 de junio de 2015, según los Decretos 1299 y 1290 de 2015.
20. ARL Positiva se incluyó en la competencia de la UGPP a partir del 30 de junio de 2015, en cumplimiento de la ley 1753 y el Decreto 1437 del 30 de junio de 2015, así como los Decretos 1290 y 1299 de 2015.
21. La competencia de Zonas Francas se asumió a partir del 29 de abril de 2016, en cumplimiento del Decreto 678 del 27 de abril de 2016.

22. La competencia de la Promotora de Vacaciones y Recreación Social (PROSOCIAL) se asumió a partir del 31 de agosto de 2017, según el Decreto 1405 del 24 de agosto de 2017.

Adicionalmente, se ha establecido un cronograma para asumir la función pensional de otras entidades pendientes, como INDERENA, FONPRENOR, IDEMA, ALCALIS, IFI CONCESION SALINAS, INTRA y MOPT. La UGPP también tiene la responsabilidad de revisar y tomar acciones legales contra actos administrativos de reconocimiento pensional que sean ilegales o contrarios a la ley.

**Pensiones y/o figuras pensionales que tiene a cargo la UGPP de acuerdo a sus funciones.**

La UGPP dentro de sus prestaciones económicas de reconocimiento pensional a cargo tiene las siguientes:

***Pensión de vejez y/o jubilación***

La pensión de vejez y/o jubilación es un beneficio económico que se otorga a una persona cuando alcanza una edad determinada y ha cumplido con los requisitos establecidos por el sistema de seguridad social de un país. Este tipo de pensión tiene como objetivo proporcionar un ingreso estable y periódico a los individuos que llegan a la etapa de la vejez y han dejado de trabajar, para que puedan mantener su calidad de vida y cubrir sus necesidades básicas.

***Sustitución pensional.***

La sustitución pensional es una prestación económica que se otorga a un beneficiario en el momento en que fallece el titular de una pensión. Esta figura se establece con el propósito de garantizar la protección social y el bienestar económico de los familiares o personas dependientes que quedan tras el fallecimiento del pensionista.

***Pensión de sobreviviente por muerte del afiliado no pensionado***

La pensión de sobreviviente por muerte del afiliado no pensionado es una prestación económica otorgada a los beneficiarios o familiares dependientes de un afiliado a un sistema de seguridad social que fallece sin haber alcanzado a obtener una pensión durante su vida laboral. Esta figura tiene como objetivo brindar apoyo financiero a los familiares que quedan desamparados tras el fallecimiento del afiliado.

***Pensión gracia***

Este es un beneficio económico al que tienen derecho los docentes formales con un ingreso mensual vitalicio conocido como pensión de jubilación, deben tener al menos cincuenta (50) años de edad y haber cumplido veinte (20) años de nacionalización). Los maestros deben cumplir con los dos requisitos anteriores (tiempo y edad) antes del 31 de diciembre de 1980. El buen comportamiento también debe mostrarse durante el servicio.

***Pensión por invalidez***

La pensión por invalidez es una prestación económica otorgada a una persona que ha sufrido una invalidez permanente que le impide trabajar o desempeñarse en cualquier actividad remunerada de forma total y definitiva. Esta figura tiene como objetivo proporcionar apoyo financiero a aquellos trabajadores que, debido a una condición de salud o incapacidad, no pueden continuar generando ingresos y necesitan una protección social para enfrentar los desafíos económicos que conlleva la invalidez.

***Pensión convencional***

La pensión convencional es una prestación económica establecida dentro de un acuerdo o contrato colectivo de trabajo. Solo aquellos afiliados que cumplan con los siguientes criterios pueden acceder a su reconocimiento:

Estar cubiertos por un acuerdo colectivo de trabajo.

Cumplir con los requisitos establecidos en dicho acuerdo.

Que el acuerdo colectivo esté en vigencia en el momento en que se cumplen los requisitos para recibir la pensión según lo estipulado en dicho acuerdo.

***Indemnización sustitutiva de vejez.***

Se trata de una compensación económica otorgada en situaciones en las que los individuos no han cumplido con las semanas mínimas de contribución, pero han alcanzado la edad mínima para recibir una pensión y se han encontrado en la incapacidad de continuar aportando al sistema convencional de pensión.

***Indemnización sustitutiva de invalidez***

La indemnización sustitutiva de invalidez es una compensación económica otorgada a los afiliados al régimen de prima media que no cumplen con los requisitos para recibir una pensión de jubilación anticipada en caso de invalidez. Para acceder a esta indemnización, los afiliados deben demostrar su interés económico en recibirla.

***Indemnización sustitutiva sobrevivientes.***

La indemnización sustitutiva para sobrevivientes es una prestación económica otorgada al grupo familiar de un afiliado que fallece y cuyos miembros no cumplen con los requisitos

necesarios para ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. En este caso, la indemnización sustitutiva se concede como una forma de compensar la falta de acceso a la pensión de sobrevivientes.

### ***Pensión Sanción***

La pensión sanción es un beneficio económico otorgado a los empleados no jubilados que son despedidos sin justa causa por negligencia del empleador, siempre que cumplan con ciertos requisitos específicos. Para ser elegibles, los empleados deben haber trabajado durante diez (10) o más años con el mismo empleador y haber sido despedidos por negligencia del empleador. Este beneficio se aplica a aquellos empleados que fueron despedidos tanto antes como después de la promulgación de la Ley 100 de 1993, siempre que cumplan con los criterios establecidos en la legislación correspondiente. La pensión sanción tiene como objetivo proporcionar una protección adicional a los trabajadores en casos de despido injusto y negligente por parte del empleador.

### ***Auxilio funerario***

El auxilio funerario es una prestación económica que se otorga cuando un afiliado o pensionado fallece debido a vejez o invalidez. Este beneficio se brinda a alguien que pueda demostrar que ha pagado los gastos funerarios del fallecido. Es importante destacar que esta asistencia no se proporciona en casos de fallecimiento del beneficiario o pensionado de la rama, ni en relación con las cotizaciones al seguro del causante. En resumen, el auxilio funerario tiene como finalidad ayudar a cubrir los gastos relacionados con el funeral de un afiliado o pensionado que ha fallecido debido a vejez o invalidez.

***Pago único a herederos.***

El pago único a herederos es una prestación económica aprobada para ciertos herederos identificados de un miembro o jubilado que ha fallecido antes de recibir el beneficio de jubilación al que tenía derecho. Es una compensación única y se otorga en casos en los que el afiliado o pensionado fallece antes de alcanzar el momento de recibir el beneficio de jubilación al que tenía derecho. Esta prestación busca garantizar que los herederos del afiliado o pensionado reciban una compensación justa en caso de que el titular fallezca antes de recibir los beneficios económicos a los que tenía derecho.

***Pensión de Sobrevivientes.***

La pensión de sobrevivientes es una prestación económica que se le reconoce al beneficiario en caso de fallecimiento de un pensionado o afiliado al sistema de seguridad social. Esta prestación está destinada a brindar apoyo económico a los familiares o dependientes del fallecido, quienes pueden ser cónyuges, compañeros permanentes, hijos menores de edad, hijos con discapacidad o padres que dependían económicamente del afiliado o pensionado.

El objetivo de la pensión de sobrevivientes es proteger y garantizar el bienestar económico de los familiares del fallecido, asegurando que continúen recibiendo un ingreso en caso de que el sostén económico del hogar haya sido el afiliado o pensionado fallecido. Para acceder a esta prestación, los beneficiarios deben cumplir con los requisitos y condiciones establecidos por la legislación vigente y demostrar su derecho a recibir este beneficio en virtud de su relación con el afiliado o pensionado fallecido.

*El principio de Buena Fe.*

En esta sección se expondrán los criterios establecidos en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia sobre el reembolso de dinero pagado en exceso por parte de la Administración Pública. Se analizará la aplicación del principio general de la buena fe, utilizando un estudio de las sentencias emitidas por dicho tribunal durante un período de diez años, específicamente entre 2007 y 2017. Durante este lapso, se han emitido diversas decisiones judiciales que abordan reclamaciones presentadas por entidades estatales relacionadas con pagos excesivos, principalmente a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, también conocido como acción de lesividad según varios autores. Además de las sentencias mencionadas en esta sección, también se analizarán otros pronunciamientos específicos de las autoridades judiciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa entre los años 2017 y 2020, en los cuales la UGPP ha demandado actos administrativos de reconocimiento de pensiones emitidos por antiguas cajas de previsión o por la misma UGPP. En estos pronunciamientos se reitera que, de acuerdo con el principio de buena fe, no procede el reembolso de los fondos, excepto en casos donde se haya obtenido de manera fraudulenta o claramente ilegal, en cuyo caso se ordena su devolución.

El análisis presentado en este apartado muestra que las decisiones judiciales no consideran el impacto en el patrimonio del Estado, a pesar de existir un enriquecimiento indebido y una pérdida correspondiente en el tesoro público. En esta situación, los motivos radican principalmente en los errores cometidos por la Administración al conceder y efectuar pagos adicionales a individuos específicos. En todos los casos, la suposición de buena fe no es aplicable cuando las ganancias se obtienen mediante conductas censurables. Sin embargo, para que el tribunal de lo contencioso pueda dictaminar la restitución de sumas de dinero por parte de

los particulares, la dimensión subjetiva de cómo el beneficiario actuó al recibir dichos fondos económicos toma relevancia.

Conforme a la jurisprudencia en el campo de la contienda administrativa en Colombia, la restitución de sumas de dinero pagadas en exceso por la administración, y que son objeto de análisis en los Medios de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solo puede ser ordenada cuando la Administración logra demostrar en el proceso legal que la persona que recibió los fondos empleó métodos ilícitos para obtener la emisión de los actos administrativos que validan dichas sumas. Sin embargo, resulta paradójico que los recursos públicos desembolsados erróneamente no sean recuperados debido a que las regulaciones legales del ordenamiento CA disponen que no pueden ser recobrados en ciertos contextos.

El CPACA de 2011, en su sección C, numeral 1.º del artículo 164, dispone que al presentarse una demanda contra actos que reconocen o rechazan prestaciones periódicas, no será viable la recuperación de las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, puesto que el equívoco emana de la administración y no del beneficiario de la pensión..

Tanto la jurisprudencia constitucional, contenciosa administrativa y ordinaria en Colombia coinciden en su enfoque respecto a la devolución de sumas de dinero que no deberían haber sido pagadas y que son objeto de reclamación por parte de las entidades a través de la acción de lesividad, fundamentada en la prevalencia del principio de buena fe.

El principio de buena fe, establecido en el artículo 83 de la Constitución Política (1991), de Colombia, dispone que las acciones tanto de los ciudadanos como de las autoridades administrativas deben guiarse por este principio, que se presume en todas las actuaciones realizadas. Su propósito es generar una confianza legítima entre el Estado y los ciudadanos, y

solo cuando esta confianza se rompa, se deben demostrar las causas de mala fe por parte de quien las alega en el procedimiento administrativo.

El código civil también consagra el principio de buena fe en su artículo 768, el cual establece que la buena fe es la convicción de haber adquirido la propiedad de algo de manera legítima, sin fraudes ni vicios. Los errores justos en cuestiones de hecho no contradicen la buena fe, pero los errores en cuestiones de derecho se consideran una presunción de mala fe, que no admite prueba en contrario.

El artículo 769 de la misma norma estipula que la presunción de buena fe está presente, a menos que la normativa indique lo contrario. En situaciones distintas, la demostración de mala fe debe ser proporcionada.

El Consejo de Estado, tomando como referencia las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la sentencia del 7 de diciembre de 1962, ha precisado que la buena fe es un factor subjetivo, estrictamente moral, que pertenece al fuero interno de la conciencia. La ley carece de medios para determinar directamente esta situación psicológica positiva del poseedor. Por tanto, la mala fe debe ser evidenciada a través de hechos que la ley haya establecido como prueba de este estado o que el juez, basado en hechos inequívocos, reconozca como contrarios a la buena fe consagrada por la ley.

La jurisprudencia del Consejo de Estado (2008), en el radicado 76001-23-31-000-2005-01800-01(1646-07) de la Sala de CA, respecto al principio de buena fe en la recuperación de pagos realizados a demandados en acciones de lesividad, abordó casos relacionados con la facultad de los entes territoriales para establecer regímenes especiales de pensión de jubilación para servidores públicos de universidades públicas, excluyendo a miembros de sus consejos directivos. En estos casos, se estableció que se debía aplicar el principio de buena fe y que, en

cuanto al pago de las prestaciones debidas a los beneficiarios, a pesar de la suspensión del acto administrativo de reconocimiento, la administración no tenía derecho a recuperar dichos pagos, a menos que demostrara que el beneficiario actuó de mala fe y transgredió la confianza legítima entre el Estado y el ciudadano.

La Sección Segunda del Consejo de Estado(2009), Sala de CA, examinó un caso, en el radicado 76001-23-31-000-2001-00497-02(1889-08), en el cual se había incluido incorrectamente un factor salarial en el cálculo de una pensión, específicamente la prima de vacaciones para determinar el ingreso base de liquidación. En esa ocasión, se determinó que no era procedente exigir la devolución de los pagos realizados en exceso debido a la negligencia de la administración, ya que ello vulneraría el principio de buena fe.

La Sala de CA del Consejo de Estado (2010), en el radicado 08001-23-31-000-2008-00033-01(0229-10), adoptó mayoritariamente la postura de no requerir la devolución de los pagos recibidos de buena fe por parte de los particulares en relación con prestaciones económicas pensionales reconocidas. Se enfatizó que cuando la administración, debido a su propio error, emitía un acto administrativo que reconocía una pensión en contravención de la normativa legal, perjudicando sus propios intereses económicos, pero beneficiando al beneficiario de buena fe, no se podía obligar al beneficiario a devolver las sumas de dinero pagadas en exceso.

En otro caso relacionado con el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, donde se reconoció una pensión sin aplicar los topes pensionales establecidos por la ley, se consideró que no era apropiado ordenar la devolución de los pagos realizados en exceso, ya que fue la entidad la que había eximido al beneficiario del tope pensional en contravención del ordenamiento jurídico. En dicho fallo, se reafirmó el principio de buena fe y se concluyó que no se había demostrado que el ciudadano hubiera actuado de manera dolosa o de mala fe para

obtener la pensión sin el tope máximo (Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Radicado No. 25000-23-25-000-2005-07846-01(2319-10), 2011).

En otro caso relacionado con el reconocimiento pensional de un docente de una Universidad Autónoma, en una sentencia de Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (2012), Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00953-01(2334-10), determinó que la norma aplicable para la liquidación de la pensión era la Ley 100 de 1993 y no la regulación interna de la universidad donde prestó sus servicios. A pesar de la equivocación de la administración, se concluyó que no había lugar a la devolución de las prestaciones pagadas, ya que no se presentaron pruebas de actos dolosos que demostraran la mala fe por parte del demandado para inducir error a la administración.

En una controversia entre el ISS y una ciudadana, donde se revocó la resolución de reconocimiento pensional debido a la falta de cumplimiento de un requisito normativo, específicamente el número de semanas cotizadas, el Consejo de Estado, en su análisis, tuvo en cuenta toda la jurisprudencia emitida por las diferentes altas cortes.

Se determinó que correspondía al ISS en ese momento desvirtuar la buena fe alegada y que, dado que el acto administrativo de reconocimiento de la pensión provenía de circunstancias ajenas, no era apropiado condenar a una persona cuya buena fe no había sido refutada. Por lo tanto, no era posible ordenar la devolución del exceso que el ISS había pagado debido a su propio acto a una persona que actuó de buena fe.

En el año 2016, el Consejo de Estado resolvió una situación controvertida en la cual un docente obtuvo un ascenso en el escalafón de manera indebida al presentar un título que ya había sido presentado previamente. Se argumentó que la entidad no tenía la obligación de reembolsar las sumas percibidas en exceso, ya que la demandante había inducido a error a la administración

al presentar el título en dos ocasiones, a pesar de que los funcionarios públicos deberían haber rechazado la segunda solicitud. Aunque esta conducta podría interpretarse como una posible falta de buena fe, la Constitución de 1991 establece la presunción de buena fe, lo que llevó a que la demandada no fuera condenada.

En otro caso relacionado con la compatibilidad entre una pensión de jubilación y una pensión de vejez, se ordenó que se realizara un descuento del 10% de los pagos excesivos recibidos debido a la percepción simultánea de ambas pensiones. El Consejo de Estado (2016) argumentó que el pensionado no debía enfrentar un impacto económico adverso como resultado de la devolución de los pagos excesivos, ya que la administración había incurrido en un descuido durante el proceso administrativo al no implementar las medidas necesarias para prevenir esta situación. En los casos de compatibilidad pensional, el proceso es interno entre las entidades involucradas y no debería comprometer el sustento mínimo de la persona.

En el año 2014, se estudió un caso relacionado con el reconocimiento de una pensión gracia a través de una acción de tutela, en el que se determinó que hubo fraude en el reconocimiento de dicha pensión. La pensión gracia estaba destinada a docentes con vínculos territoriales, pero se concedió a un docente con vínculo nacional debido a irregularidades en el proceso judicial. En este caso, no se aplicó el principio de buena fe, ya que se obtuvo lucro a través de una acción reprochable, y se ordenó la devolución de los pagos realizados por el reconocimiento de la pensión gracia.

En una sentencia del 21 de julio de 2018, se determinó que un solicitante había actuado de mala fe al obtener el reconocimiento de su pensión de jubilación a través de una acción de tutela. Aunque la entidad previamente había denegado la pensión, el solicitante presentó intencionalmente una tutela en un lugar diferente a su domicilio y sin cumplir los requisitos

legales. En este caso, se consideró que hubo fraude global y se determinó que la actuación del demandado no estuvo amparada por la buena fe.

En situaciones en las cuales las administradoras efectúan pagos excesivos debido a la negligencia o culpa de la administración, sin que haya habido fraude o conductas ilícitas, se ha observado una tendencia constante en aplicar el principio de buena fe. Sin embargo, también se han registrado casos en los que se exige la restitución de pagos excesivos relacionados con pensiones cuando se detectan actuaciones sospechosas y fraudulentas para obtener el reconocimiento de dichas pensiones. En estas situaciones, se ha empleado la teoría del fraude global, la cual cuestiona la buena fe de las acciones realizadas, como la dirección del solicitante, el último lugar de trabajo o el lugar donde se emitieron actos administrativos previos.

En el año 2015, surgió una controversia legal relacionada con el reajuste especial de las pensiones de congresistas (Sentencia Topes Pensionales) el 22 de abril. El tribunal determinó que el demandado tenía derecho a dicho reajuste al obtener el reconocimiento de su pensión de jubilación. Sin embargo, se encontró que el reajuste no se ajustaba a las normas vigentes, ya que superaba el valor correspondiente. En este caso, se debatió si se podía desvirtuar la buena fe del demandado y, en consecuencia, si era procedente ordenar la devolución de las sumas recibidas por la pensión mensual. A pesar de que la administradora de fondos había estado pagando cantidades indebidas al demandado, se rechazó la devolución de los pagos efectuados. Esto se debió a que, según el artículo 83 de la Constitución de (1993), se presume la buena fe en las acciones de los particulares, y no se presentaron pruebas que pudieran desvirtuar esa presunción durante el proceso. Por tanto, no se tomó la decisión de devolver las sumas de dinero. Esta resolución se basó en la Sentencia C-58/13 de la Corte Constitucional (2013).

Según la jurisprudencia referida en 2019, el Consejo de Estado consideró necesario unificar los diferentes pronunciamientos relacionados con el principio de buena fe y la devolución de pagos excesivos en las pensiones. La Sentencia SU-182/19, emitida el 8 de mayo de 2019 por la Corte Constitucional, estableció los siguientes puntos, reiterando lo establecido por la Corte Constitucional (2003) en la Sentencia C-835/03:

1. Solamente los derechos adquiridos de manera legítima y en conformidad con la ley poseen protección. Los derechos obtenidos de manera irregular no cuentan con la misma salvaguarda y estabilidad que aquellos adquiridos conforme a lo establecido legalmente.

2. Verificar el cumplimiento de los requisitos para la pensión constituye una responsabilidad de las entidades administradoras. Estas entidades tienen la autoridad y el deber de llevar a cabo esta verificación de manera autónoma para determinar si se satisfacen los requisitos para acceder a una pensión. Sin embargo, no están autorizadas a iniciar investigaciones periódicas sin una razón justificada que puedan afectar derechos ya adquiridos y generar incertidumbre en el ámbito legal, a menos que surjan motivos sólidos y debidamente fundamentados que planteen nuevas dudas.

3. Únicamente motivos genuinos, objetivos, trascendentales y verificables, que puedan considerarse como conducta delictiva, justifican la anulación del beneficio sin el consentimiento del beneficiario. La jurisprudencia busca evitar que el individuo quede a merced de la administración. La mera sospecha, pequeñas discrepancias en el cumplimiento de requisitos o debates legales no son suficientes para revocar de manera unilateral un beneficio. Estos motivos deben tener un grado de seriedad que los enmarque dentro de una conducta penal.

4. No es preciso obtener un fallo penal para cuestionar la buena fe del beneficiario de la pensión. Las situaciones contempladas en la Ley 797 (2003) deben interpretarse como resultado

de actos u omisiones particularmente graves que podrían constituir un delito, y no solamente diferencias legales menores o incumplimientos insignificantes de requisitos. Esto requiere un alto nivel de evidencia por parte de la administración, pero esto no implica que sea necesario esperar una sentencia penal condenatoria.

5. La consideración de si el afiliado ha o no inducido a la administración al error no reviste una importancia primordial. En un Estado regido por el principio de legalidad, resulta esencial observar con precisión las normativas establecidas. La actuación bajo premisas de honestidad y rectitud deriva de la esencia del principio de buena fe, y se erige como una condición crucial para fomentar un ambiente de confianza mutua, esencial para el funcionamiento apropiado del sistema de jubilación. En el marco constitucional, no existe salvaguarda para aquellos que intentan obtener beneficios personales a expensas de los errores o contratiempos ajenos.

6. Salvaguardar el debido proceso resulta crucial. La administración no tiene la facultad de suspender un derecho de pensión sin haber seguido un procedimiento apropiado que garantice la salvaguarda de los derechos del afectado. En el curso de este proceso, recae sobre la administración la carga de demostrar, a través de evidencia sólida, que la presunción de buena fe que ampara al beneficiario ha sido desvirtuada. Los principios de necesidad de pruebas, transparencia y contradicción deben ser respetados. Si la administración presenta una "acusación razonada", entonces la responsabilidad de presentar pruebas pasa al afiliado.

7. El derecho fundamental a la privacidad de los datos personales y el empleo de pruebas adicionales en relación con la trayectoria laboral. Tanto el empleador como las entidades gestoras de pensiones deben garantizar la precisión y custodia adecuada de los certificados que detallan el historial laboral de un individuo. Sin embargo, debido a errores pasados en la gestión

de la información, las entidades gestoras no pueden alterar la historia laboral de un afiliado sin una justificación fundamentada y sometida a un proceso adecuado. El afiliado tiene el derecho de cuestionar la determinación de la administración y puede utilizar pruebas suplementarias disponibles. La validez de estas pruebas alternativas debe ser considerada individualmente, teniendo en cuenta que la tutela no es el foro idóneo para un análisis exhaustivo de pruebas ni puede reemplazar la competencia del juez ordinario, quien tiene la última autoridad.

8. La noción de revocación administrativa no debe ser concebida como un proceso de confrontación adversaria. A la luz de las insuficiencias históricas en la administración de registros laborales y en consideración a la posición de mayor vulnerabilidad que ostenta el empleado dentro del sistema, las entidades encargadas de administrar las pensiones no deben abordar el procedimiento de revocación únicamente como un enfrentamiento de intereses contrapuestos. Por el contrario, se encuentran en la obligación de ejercer sus competencias de pesquisa y supervisión, incluso de manera independiente, con el fin de validar o descartar los argumentos y pruebas presentados por el trabajador en cuestión. Si el afiliado proporciona pruebas fundamentadas que respalden su versión, su derecho no debe ser anulado hasta que la administración haya agotado todas las opciones para verificar las pruebas y haya hecho esfuerzos diligentes para acercarse a la verdad subyacente de los sucesos.

9. Los efectos de la revocatoria son solamente hacia adelante (*ex nunc*). Mediante esta acción, la administración no puede recuperar los pagos indebidos que haya realizado, sino que debe acudir al juez administrativo, quien tiene la competencia para anular un acto administrativo en contravención a la ley y retrotraer sus efectos.

10. La revocación unilateral se erige como una herramienta de control atípica impulsada por la administración, aunque no ostenta la capacidad de resolver en forma absoluta la legalidad

de un acto administrativo ni de invalidar una pensión y revertir sus ramificaciones. Tanto la administración como los individuos cuentan con la alternativa de recurrir al juez pertinente para resolver de manera concluyente las controversias vinculadas al reconocimiento de una pensión.

En el análisis del caso específico en cuestión, la revocatoria realizada por Colpensiones no infringió los derechos fundamentales del demandante. A pesar de la responsabilidad de las entidades administradoras de garantizar la emisión y custodia precisa de los certificados que detallen el historial laboral de un individuo, en este caso concreto, Colpensiones pudo demostrar de manera adecuada la irregularidad en la inclusión no solicitada de 334 semanas a la historia laboral del demandante, sin sustento en los registros de la entidad. El demandante no proporcionó evidencia que apoyara sus períodos de trabajo, limitándose a atribuir el error a los propios empleados de Colpensiones y argumentando que no se le podía atribuir su conducta. Esta postura contradice el principio de buena fe y los deberes esperados de los ciudadanos.

En resumen, las sentencias mencionadas se fundamentan principalmente en el principio de buena fe al determinar la restitución de pagos excesivos, sin tomar en cuenta las posibles implicaciones en la solidez financiera del sistema de pensiones derivadas de la falta de devolución de dichos pagos.

### **La UGPP y la revocatoria Directa.**

Las prestaciones económicas mencionadas previamente son conferidas mediante decisiones administrativas emitidas exclusivamente por las entidades encargadas de los servidores públicos bajo el régimen de prima media con prestación definida a nivel nacional, o por la UGPP en el caso de aquellas que hayan finalizado sus operaciones. Estas decisiones administrativas son específicas y concretas, y están sujetas a los procedimientos de impugnación

establecidos en el Artículo 74 del CPACA (2011). Asimismo, pueden ser anuladas de manera directa en línea con las disposiciones del capítulo IX referente a la revocación de decisiones administrativas de CPACA.

Además de lo ya mencionado, existe un mecanismo especial de revocación directa de decisiones administrativas específicas y precisas en el ámbito de las pensiones, relacionadas con situaciones particulares definidas en la Ley 797 de 2003. Esta ley modificó algunas disposiciones del sistema general de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993 e introdujo regulaciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 establece las directrices para la revocación de pensiones concedidas en condiciones irregulares. Según este artículo, los encargados legales de las entidades de Seguridad Social, o quienes sean responsables del desembolso o reconocimiento de beneficios económicos, tienen la responsabilidad de realizar de manera automática una verificación sobre el cumplimiento de los requisitos y la legitimidad de los documentos empleados para obtener la aprobación y el desembolso de una pensión o beneficio económico financiado por los recursos públicos.

Cuando se detectan fundamentos que insinúan la concesión indebida de una pensión o compensación económica, y se constata el incumplimiento de los requisitos o el empleo de documentación falsificada, corresponde al funcionario designado llevar a cabo la revocación de la determinación administrativa de manera directa, incluso sin la aquiescencia del beneficiario. En este contexto, se debe proporcionar copias de la resolución a las instancias competentes.

El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 autoriza a las entidades responsables del régimen de prima media, incluida la UGPP, a revocar directamente la decisión administrativa de reconocimiento pensional sin el consentimiento del beneficiario en circunstancias específicas.

Estas situaciones comprenden casos donde se verifica el incumplimiento de requisitos o el uso de documentación falsa para obtener el reconocimiento de la pensión.

El propósito fundamental de esta disposición es que las instituciones lleven a cabo una verificación oficial para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales en el reconocimiento de derechos pensionales, asegurándose de la autenticidad de la documentación presentada como respaldo.

Es esencial destacar que la revocación directa no se aplica en situaciones donde hay disputas sobre cuestiones de interpretación legal, como el régimen jurídico aplicable o la distinción entre un régimen especial y uno general. Estos asuntos deben ser dirimidos por los tribunales competentes según el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

La UGPP únicamente puede utilizar el artículo 19 en casos donde exista una infracción manifiesta que involucre el incumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión o cuando se haya cometido un acto ilícito.

En líneas generales, la facultad de revocar directamente decisiones administrativas en el reconocimiento de pensiones está supeditada al consentimiento previo del beneficiario de la pensión. Sin embargo, la excepción contemplada en el artículo 19 está limitada, lo que implica que se debe seguir el proceso descrito en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011. En este proceso, el consentimiento del receptor de la decisión administrativa de reconocimiento no suele ser otorgado, lo que lleva a recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa a través de una acción de lesividad. El propósito de esta acción es declarar la nulidad de la decisión administrativa de reconocimiento y ordenar la restitución de los fondos recibidos de manera indebida.

La instauración de la UGPP tuvo como propósito salvaguardar los fondos estatales destinados al SGSS a través de diversas medidas de prevención de corrupción. Entre estas medidas se incluyen la revisión y autenticación de reconocimientos pensionales y decisiones administrativas, con el fin de garantizar su legalidad y conformidad con la Constitución. En casos de fraude o corrupción asociados a la otorgación de pensiones, la UGPP tiene la facultad de dirigirse a las autoridades judiciales, presentando acciones legales de anulación y restablecimiento del derecho, con el propósito de asegurar la apropiada gestión de los recursos públicos.

### **La UGPP y la acción de lesividad.**

Como se ha expuesto previamente, la noción de acción de lesividad, en su calidad de concepto jurisprudencial, engloba tanto la acción de nulidad como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a su origen compartido. No obstante, en el contexto de este estudio, el análisis se ha centrado en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado su enfoque y pertinencia.

En esta línea, la UGPP ha emprendido acciones mediante la presentación de medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, establecidos en el artículo 138 del CPACA (2011). Dichas acciones persiguen la consecución de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación que definen el SGSS. Esto se traduce en la salvaguarda y preservación de los recursos públicos asignados a dicho sistema. Este cometido abarca la recuperación de recursos públicos generados por derechos incorrectamente otorgados y pagados, como consecuencia de fallos administrativos, perpetración de infracciones o actos fraudulentos que menoscaban la integridad del SGSS.

A lo largo del periodo transcurrido desde la creación y habilitación de la UGPP, la entidad ha tenido necesidad de recurrir a esta vía de control, haciendo uso de la esencia de la acción de lesividad, en circunstancias donde resultó imperativo proceder a la devolución y/o recuperación de fondos pertenecientes al SGSS en Pensiones. Para tal efecto, ha apelado a las instancias judiciales contencioso-administrativas con el fin de invalidar actos administrativos previamente emitidos que conferían derechos pensionales indebidamente, sustentándose en la infracción de la Constitución y la Ley.

### **Capítulo III. Eficacia de la acción de Lesividad en la UGPP**

#### **Análisis de la eficacia o ineficacia de la acción de Lesividad en la UGPP durante los años 2017 a 2021.**

En relación al presente capítulo, es relevante recordar la finalidad principal de la creación de la UGPP, que no solo consistía en absorber las entidades liquidadas, sino también, como se mencionó previamente, en proteger los recursos públicos destinados al SGSS.

Es importante tener en cuenta que la UGPP tiene competencia no solo para impugnar sus propios actos administrativos de reconocimiento y reliquidación de pensiones, sino también, como sucesora procesal, para impugnar los actos administrativos de la misma naturaleza emitidos por las entidades públicas recibidas, a las cuales se les hayan transferido sus funciones por mandato legal, incluyendo el control posterior de los actos administrativos relacionados con el reconocimiento pensional.

En este sentido, el análisis realizado abarca las sentencias emitidas en el marco de las acciones de lesividad iniciadas por parte de la UGPP, en aquellos casos en los que la entidad consideró que los actos administrativos de reconocimiento estaban viciados de nulidad y/o que el beneficiario había utilizado mecanismos, documentos o métodos fraudulentos para obtener o reliquidar el derecho pensional. Por lo tanto, para efectos de la presente investigación, se examinaron las sentencias emitidas en las acciones de lesividad adelantadas por la UGPP entre los años 2017 y 2021.

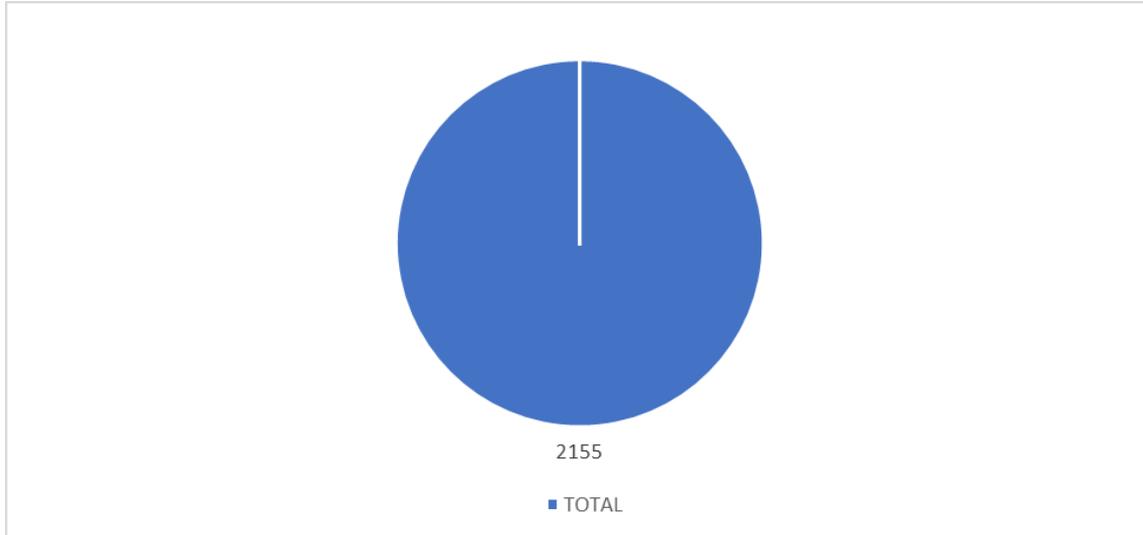
Con el fin de obtener información oficial proporcionada por la entidad, se presentó un Derecho de Petición ante la UGPP, el cual fue enviado el 20 de mayo de 2021 y recibió el número de radicado 2021200001081002 (Ver Anexo 1). En este documento se solicitó toda la

información relacionada con el número de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (acciones de lesividad) iniciadas por parte de la Unidad, así como las sentencias favorables y desfavorables emitidas durante los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. La respuesta a esta solicitud se recibió el 10 de junio de 2021, bajo el radicado 2021111001723661 (Ver Anexo 1 y 2).

En la respuesta proporcionada, se informó que, según las bases y aplicaciones de la UGPP, hasta el 31 de mayo de 2021 se encontraban en curso un total de 2.155 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho con características de acciones de lesividad (Ver Figura 1).

**Figura 1.**

*Acciones de nulidad y restablecimiento en curso hasta mayo de 2021.*

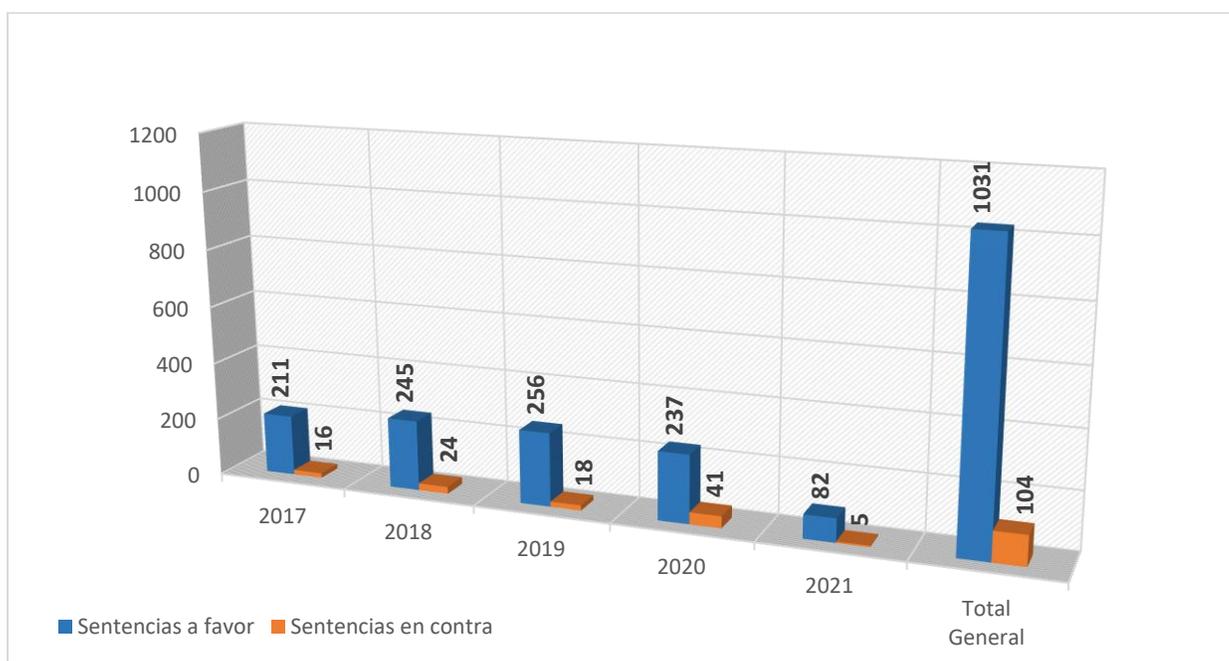


Elaboración propia.

Dentro de aquellas, fueron analizadas 1135 sentencias emitidas a favor o en contra de la UGPP, de las cuales 1031 sentencias debidamente ejecutoriadas fueron favorables a la Unidad dentro de las acciones de nulidad y restablecimiento, y solo 104 sentencias ejecutoriadas fueron desfavorables a la UGPP, lo que se representa gráficamente en la Figura 2.

**Figura 2.**

*Sentido del fallo en las acciones de nulidad y restablecimiento.*



Elaboración propia.

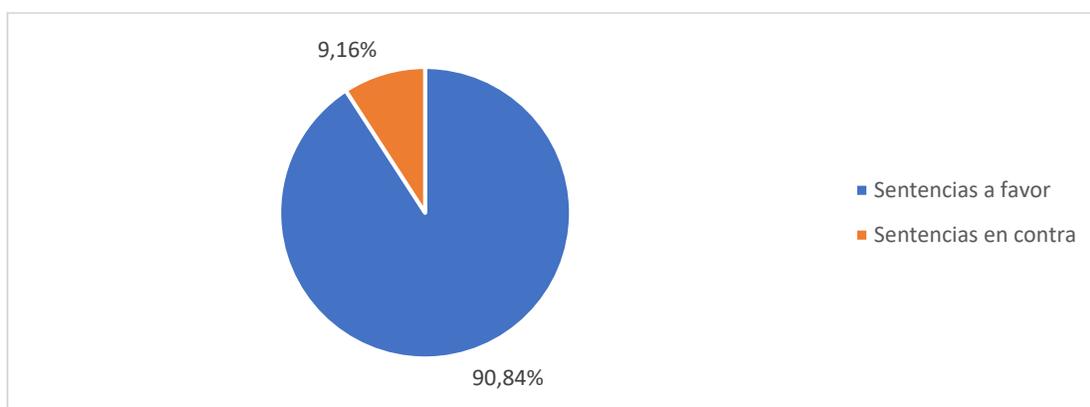
Es pertinente recordar que la finalidad del inicio de estas acciones, además de buscar la protección del Sistema Jurídico, era la recuperación de los dineros pagados en forma indebida a los beneficiarios del reconocimiento pensional, puesto que éste fue de las causas o finalidades de creación de la UGPP.

No obstante lo anterior, una vez revisados los resultados de las sentencias emitidas entre los años 2017 al 2021, se evidencia que la UGPP con las Acciones de Lesividad interpuestas

tuvo una efectividad en la protección del Sistema Jurídico, en un porcentaje del 90,84 %, considerando los administradores de justicia, que efectivamente los actos administrativos objeto de control, de reconocimiento y reliquidación pensional, sí eran contrarios a la Constitución y a la Ley, lo cual puede entenderse gráficamente en a Figura 3.

**Figura 3.**

*Porcentaje de favorabilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento.*



Elaboración propia.

En el contexto de esta investigación, es importante reiterar el objetivo principal que llevó a la UGPP, el cual ya fue abordado en el capítulo segundo del presente estudio. Uno de los principales motivos para establecer esta entidad, además de abordar los grandes desfalcos presupuestales que afectaban al Estado, fue proteger, cobrar y recuperar los recursos destinados al SGSS. Esto incluye la detección y corrección de posibles irregularidades que pudieran surgir en los actos administrativos emitidos, no solo por la UGPP, sino también por todas las entidades públicas que se encargan de administrar los recursos del SGSS.

Con el propósito de lograr este objetivo, el Estado Colombiano ha destinado una significativa inversión de recursos económicos y humanos. En este sentido, la creación de la

UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conlleva una compleja composición de su Consejo Directivo.

La conformación del Consejo Directivo comprende a delegados del Ministerio del Trabajo o al Viceministro de Empleo y Pensiones, el Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Director General de la UGPP, este último desempeñando un rol de invitado permanente con facultad de expresión pero sin capacidad de sufragio durante las reuniones del Consejo (Dec. 2390, art. 1, 2015).

La compleja conformación de este Consejo Directivo evidencia la importancia y la complejidad de las políticas públicas ejecutadas por el Estado Colombiano, así como su verdadero compromiso en la recuperación de los recursos públicos pertenecientes al régimen de prima media con prestación definida. Todo esto, en concordancia con las competencias legales y constitucionales asignadas a la UGPP.

En razón de lo anterior, el interés de la presente investigación es verificar si efectivamente, el estado colombiano cumple o no su finalidad mediante entidades públicas como la UGPP, mediante el análisis de las sentencias emitidas por parte de los Juzgados, Tribunales y el Consejo de Estado, dentro de las Acciones de Nulidad y Restablecimiento adelantadas por parte de la misma.

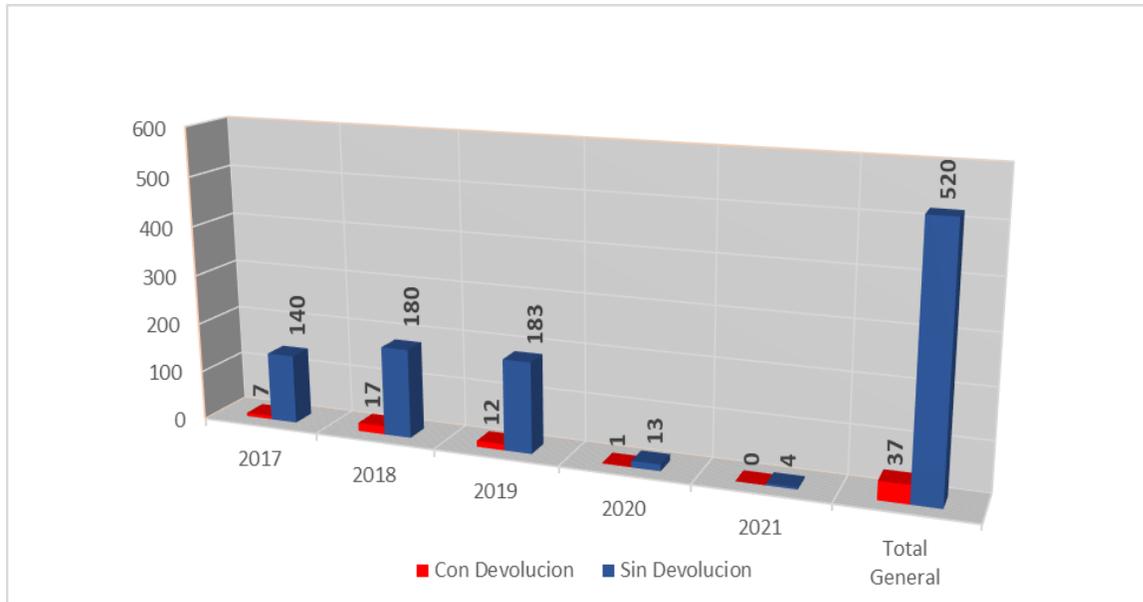
En la respuesta emitida por parte de la misma Unidad, se pudo comprobar, que si bien es cierto que en todo el periodo compendido entre los años 2017 y 2021, las acciones de lesividad adelantadas cumplieron en gran parte, uno de sus objetivos, el cual es la protección del Sistema Jurídico dentro del cual fueron emitidos los actos administrativos de reconocimiento y de reliquidación pensional, no se cumplió con el fin principal de la implementación de ese medio de

control, precisamente por que no se logró la recuperación de los dineros pagados en ocasión de un reconocimiento pensional o reliquidación irregular o ilegal.

Así las cosas, se tiene que, de las acciones de lesividad relacionadas con la Unidad Administrativa de Gestión Pensional donde no solo se solicitó la Nulidad del acto administrativo de reconocimiento o reliquidación pensional, sino también pretendiendo a los distintos Juzgados y Tribunales Administrativos del país, así como al Consejo de Estado, la devolución de los dineros pagados, solo en 557 casos hubo pronunciamiento expreso sobre la devolución o no devolución de las sumas reconocidas. De esta cifra, solamente se pudo obtener la devolución de dineros en 37 sentencias, representado gráficamente en la Figura 4.

**Figura 4.**

*Sentencias que ordenaron devolución de dineros indebidamente pagados:*

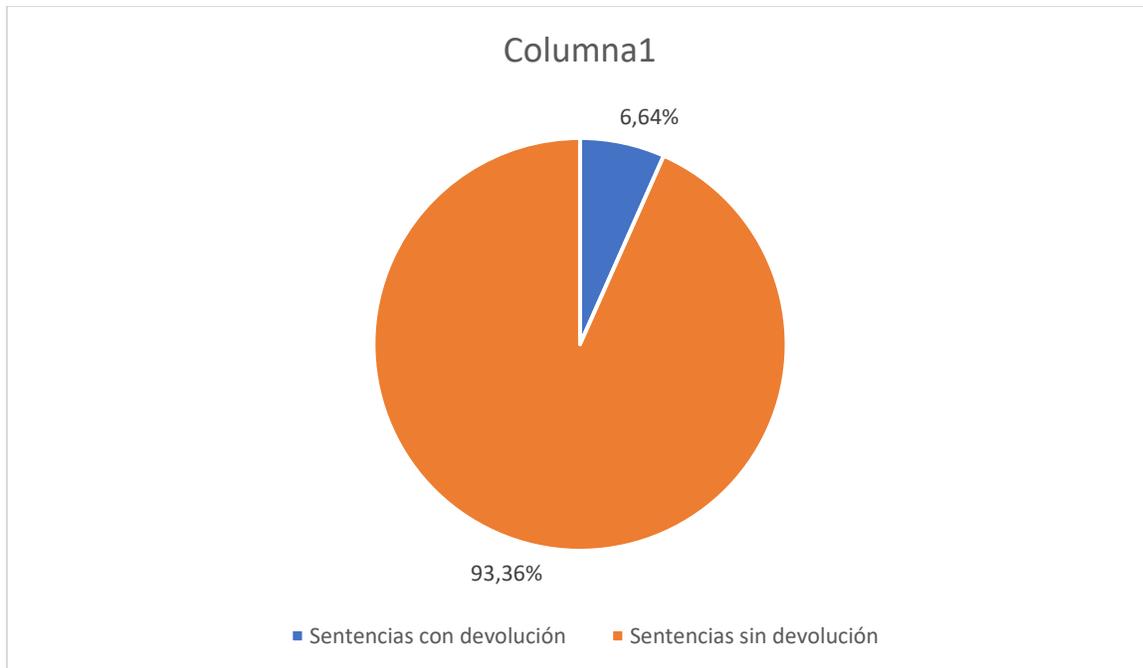


Elaboración propia.

La anterior afirmación evidencia que solamente se pudo obtener la devolución de dineros derivados de la ilegalidad de los actos administrativos, en un 6.64% de las sentencias favorables en las acciones de Lesividad interpuestas por la UGPP tal como se muestran en la Figura 5.

**Figura 5.**

*Porcentaje de devolución de dineros producto de las acciones de Nulidad y restablecimiento del Derecho de la UGPP.*



Elaboración propia.

Estos datos llevan a determinar la ineficacia de la Acción de Lesividad, específicamente con relación a los efectos de la acción de nulidad y restablecimiento adelantados en contra de los actos administrativos de reconocimiento y reliquidación pensional. Pues resulta evidente una vez verificadas las sentencias emitidas por parte de las autoridades judiciales entre los años 2017 y 2021, derivadas de las acciones de nulidad y restablecimiento adelantadas por parte de la UGPP, que a pesar de que existe una eficacia para efectos de la declaración de nulidad de los actos administrativo de un 90,84%, las autoridades judiciales solo se han pronunciado sobre la devolución de dineros en casi la mitad de los casos, considerandose que la misma es mayoritariamente ineficaz para efectos de la recuperación de los dineros indebidamente pagados y derivados de los actos administrativos constituidos de ilegalidad al comprobarse que solo se ordenó la devolución de los mismos en un 6. 64%, en las decisiones judiciales.

**Causales de devolución y no devolución de dineros en las sentencias de Acción de Lesividad favorables a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional.**

Una vez se realizó el análisis en la parte considerativa y resolutive de las sentencias emitidas entre los años 2017 y 2021, se identificaron las causas y razones por las cuales, a pesar de existir sentencias favorables que anulaban los actos administrativos de reconocimiento y reliquidación, no se ordenaba la devolución de los fondos pagados. Esta situación afecta la finalidad principal en cuestión.

Por un lado, se destacó la importancia del principio constitucional de buena fe en las sentencias analizadas. Esto implica que los ciudadanos confían en que los actos emitidos por la administración son legales, ya que existe una legítima confianza en la legalidad de las actuaciones públicas y en la presunción de legalidad que se otorga a los actos administrativos.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el principio de buena fe incorpora una presunción legal que puede ser refutada con pruebas en contra. En los casos analizados, corresponde al demandante, en este caso la UGPP, demostrar en el ámbito judicial que el beneficiario actuó de manera deshonesto para obtener la devolución de los fondos pagados.

La buena fe es un principio general del derecho que rige las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. En una sentencia del 8 de febrero de 2018, el Consejo de Estado, a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, interpretó el artículo 164 numeral 1º literal c) del CPACA (2011) en concordancia con el artículo 83 de la Constitución Política de (1993). Este último artículo establece que las actuaciones de los particulares y las autoridades públicas deben regirse por los postulados de la buena fe, la cual se presume en todas las gestiones que los particulares realicen ante las autoridades.

La relevancia de la buena fe también ha sido apoyada por la Corte Constitucional en el año 2004, como se pone de manifiesto en la sentencia C-131/04. En esta sentencia, se la considera como un principio fundamental que implica la necesidad de actuar con honradez, confianza, integridad, decoro y credibilidad. Este principio sirve de fundamento para las diversas actuaciones llevadas a cabo tanto por las instancias gubernamentales como por los individuos particulares.

En otro contexto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en una sentencia de tutela fechada el 8 de junio de 2017, examinó dos vertientes de la buena fe: la buena fe básica y la buena fe desprovista de negligencia. La buena fe básica conlleva el deber de obrar con fidelidad, integridad y sinceridad, y se asume en todas las actuaciones o diligencias que los individuos llevan a cabo ante las instituciones estatales, siendo incumbencia del Estado refutarla si es preciso. En contraste, la buena fe exenta de culpa debe ser probada por aquel que busca consolidar una situación jurídica específica. Implica actuar con lealtad subjetiva y contar con certeza objetiva, la cual solo se puede lograr mediante acciones positivas dirigidas a consolidar esa certeza.

En relación a los casos estudiados, de un conjunto de 557 acciones de nulidad y restablecimiento presentadas ante diferentes Juzgados Administrativos y Tribunales Administrativos en todo el país, se solicitó la anulación de los actos administrativos de reconocimiento o reliquidación pensional, así como la restitución de los fondos pagados. De este conjunto de acciones, el principio de buena fe prevaleció en 520 casos, lo que representa un 93,36% del total. En estas situaciones, se pudo demostrar que existió buena fe por parte de los beneficiarios y, por ende, se logró obtener la orden de devolución de los fondos pagados

únicamente en el 6,64% de las acciones de Lesividad presentadas por la UGPP. A continuación, se identifican principalmente las siguientes causas que condujeron a esta situación.

***La mala fe derivada de la utilización de un documento fraudulento, falso o apócrifo.***

En las sentencias analizadas, se pudo constatar que en este caso específico, el beneficiario presentó documentos fraudulentos ante la instancia administrativa con el propósito de obtener el reconocimiento de un derecho pensional o su reliquidación. Esta conducta fraudulenta permitió desvirtuar la presunción de buena fe que inicialmente amparaba al solicitante, lo cual posibilitó la recuperación de los fondos pagados de manera indebida.

En esta primera causa, en los casos analizados se observó que aunque el beneficiario no tenía sustancialmente el derecho reclamado, se adjuntó para el trámite pensional documentos con contenido fraudulento y con respaldo en declaraciones que no eran soportadas en ningún contenido documental, haciendo incurrir en error a la UGPP,

La mala fe demostrada judicialmente se derivó de la presunción de legalidad y buena fe que tuvo del contenido de los documentos privados y públicos aportados como soportes de la solicitud de reconocimiento, con la cual la UGPP emitió el acto administrativo respectivo, reconociendo la pensión u ordenando la reliquidación pensional, quedando demostrado con posterioridad en sede judicial, que el beneficiario, pedía en su momento a la Administración, el reconocimiento pensional, sin tener los requisitos de Ley para su reconocimiento o reliquidación pensional.

Como resultado de lo expuesto anteriormente, se pudo constatar en estos casos que una vez demostrada en el ámbito judicial la mala fe con la que el beneficiario actuó durante el proceso administrativo, la autoridad judicial emitió una sentencia favorable. En dicha sentencia,

se evidenció incluso la inexistencia de los derechos inicialmente reconocidos, demostrando que se trató de una conducta engañosa por parte del solicitante hacia la administración para obtener un derecho al que no tenía derecho legal.

En este contexto, es responsabilidad del juez analizar detalladamente, a partir de las pruebas aportadas al proceso, si las actuaciones llevadas a cabo por el demandado en el ámbito gubernativo se ajustaron o no a los principios de buena fe, y si dichas actuaciones fueron determinantes en el resultado final del proceso.

***La mala fe derivada de la indebida utilización previa del mecanismo de la acción de tutela.***

En este caso, se observó en las sentencias analizadas que los beneficiarios, a nombre propio o a través de su apoderado, de forma premeditada, intencional y consciente, presentaba con posterioridad a la negación de su solicitud inicial de reconocimiento y previa a la acción de nulidad y restablecimiento, la acción de tutela en un lugar diferente al de su domicilio, a pesar de que no cumplir con los requisitos que prevé la ley, buscando la obtención “fraudulenta” del reconocimiento del derecho pensional o de su reliquidación, hecho que quedó demostrado en sede judicial.

En el contexto de las sentencias analizadas, la mala fe se derivó de la actuación del beneficiario o causante, quedando acreditado en sede judicial, que el mismo ya había obtenido un pronunciamiento en sede administrativa, contenido en distintas Resoluciones, en éste caso emitidas por CAJANAL, a través de las cuales inicialmente se denegó la pensión y frente a la cual se abstuvo de iniciar cualquier acción ordinaria para controvertir su legalidad.

Por lo expuesto anteriormente, se ha demostrado que en estos casos particulares, el demandante presentó intencional y conscientemente una acción de tutela en un lugar distinto a su

lugar de residencia, sin cumplir los requisitos establecidos por la ley. En estas situaciones, queda claro que la parte demandada actuó de mala fe o cometió un "fraude global", tal como lo establece la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Rad. 52001233100020120018701. Dado que la buena fe se presume en las actuaciones de los particulares ante las autoridades, es necesario desvirtuarla por parte de quien la alega. En todas las sentencias analizadas, la UGPP no logró demostrar en el ámbito judicial la existencia de mala fe, por lo que no le fue posible alegar su propia negligencia para intentar recuperar los fondos que pertenecen al SGSS y que fueron recibidos por los particulares debido a una decisión previa de la administración.

En conclusión, este capítulo demuestra que el uso de la acción de lesividad, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento, que es la principal vía judicial para la recuperación de fondos públicos indebidamente pagados, no es eficaz para lograr dicha recuperación. Por lo tanto, se evidencia no solo la falta de figuras jurídicas adecuadas para esta recuperación, sino también la falta de eficacia de la UGPP en la recuperación de estos fondos. Además, queda en evidencia la falta de planificación por parte del Estado colombiano en la liquidación y creación de nuevas entidades para cumplir con los fines estatales, lo cual en muchos casos resulta evidente incluso antes de la creación de dichas entidades. Esto lleva a que los ciudadanos sufran las fallas o la falta de eficacia de las entidades públicas, como ha ocurrido en nuestra historia en relación al SGSS, especialmente en el régimen de prima media pensional, el cual se sustenta mediante las contribuciones de los ciudadanos.

### Conclusiones

En relación a lo expuesto previamente, se ha demostrado que para proteger los derechos de las personas en el SGSS el Estado debe destinar recursos suficientes para asegurar la cobertura del sistema, las prestaciones pensionales y los servicios de salud. Esto incluye la creación o permisión de instituciones o entidades de naturaleza privada, pública o mixta, que cumplan con los objetivos estatales.

Una forma de cumplir con los principios del SGSS es protegiendo y cuidando los recursos públicos destinados a él, lo que implica recuperar aquellos fondos derivados de derechos otorgados y pagados indebidamente debido a errores administrativos, comisión de delitos o fraudes cometidos en contra del Sistema. Para lograr esto, en casos en que sea necesario, se deben dejar sin efecto los actos administrativos que reconocieron indebidamente derechos pensionales mediante la solicitud de nulidad ante la Jurisdicción de lo CA.

En este contexto, la acción de lesividad se presenta como un instrumento esencial para cumplir este objetivo, ya que busca obtener la nulidad de actos administrativos ilegales que perjudiquen al Sistema. Aunque su regulación es similar al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la acción de lesividad se diferencia por el sujeto que la ejerce y los motivos de lesividad del propio acto expedido.

En relación a la eficacia de la acción de lesividad, se ha comprobado que en los casos analizados no ha sido un mecanismo efectivo para garantizar la recuperación de los recursos indebidamente reconocidos y pagados. Aunque la acción de lesividad ha sido utilizada en algunos casos, la mayoría de las sentencias judiciales han sido favorables al reconocimiento de la buena fe de los beneficiarios, lo que ha dificultado la recuperación de los fondos. Por otro lado,

se ha demostrado que la falta de planificación y la improvisación en la creación de entidades públicas, como la UGPP, ha afectado la eficacia en la recuperación de los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social.

En conclusión, esta investigación ha evidenciado la falta de un instrumento jurídico adecuado para que el Estado colombiano, a través de entidades públicas como la UGPP, pueda recuperar los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social. La acción de lesividad ha resultado ineficaz en la mayoría de los casos y se ha constatado la falta de planificación en la creación de entidades públicas para cumplir con los fines estatales en materia pensional. Esta situación ha llevado a debilidades y fallas en el Sistema Pensional Colombiano, lo que afecta la sostenibilidad financiera y la calidad de vida de los ciudadanos, quienes ven propuestas de reformas que afectan sus condiciones futuras.

En resumen, las conclusiones de esta investigación son las siguientes:

1. No existe un instrumento jurídico adecuado que permita a entidades públicas como la UGPP recuperar eficazmente los recursos públicos del Sistema. La acción de lesividad, equiparada al medio de control de nulidad y restablecimiento establecido en la Ley 1437 de 2011, no cuenta con una herramienta específica para estos casos.

2. La acción de lesividad es eficaz para anular actos administrativos ilegales que reconocen prestaciones económicas pensionales, pero no es eficaz para recuperar los dineros pagados indebidamente. Solo en un porcentaje muy bajo de las decisiones judiciales favorables a la UGPP se ordena la devolución de estos recursos.

3. La falta de planificación en la creación de entidades públicas para cumplir con los fines estatales en materia pensional ha afectado la eficacia en la recuperación de los recursos

pertenecientes al Sistema Pensional. La falta de políticas claras y el impacto de estas entidades han debilitado el Sistema Pensional Colombiano y su sostenibilidad.

4. No existen políticas públicas claras y efectivas orientadas al fortalecimiento del Sistema Pensional Colombiano, debidamente planificadas hacia el futuro, lo que afecta la calidad de vida de los ciudadanos. Solo se han propuesto soluciones como aumentar las semanas y la edad de cotización para abordar el desfinanciamiento del Sistema Pensional.

En general, es necesario prestar más atención a la planificación, regulación y eficacia en la recuperación de los recursos destinados al SGSS en Pensiones para garantizar su sostenibilidad y protección jurídica. La acción de lesividad realizada por la UGPP se ha demostrado ineficaz como medio de control para recuperar los recursos pagados en casos de reconocimiento pensional irregular o ilegal. Además, no contribuye a la protección del sostenimiento del SGSS, ya que los efectos económicos de las sentencias no son completamente favorables, con un porcentaje inferior al 10% de los casos resultando en devoluciones de recursos entre los años 2017 y 2021.

### **Recomendaciones**

Como se expresó y para dar respuesta puntual a la pregunta problema formulada en la investigación, la acción de lesividad resultó ser un mecanismo ineficaz para garantizar la seguridad jurídica y la protección del sostenimiento financiero del SGSS en pensiones por parte de la UGPP, como quiera que el porcentaje de recuperación de dineros que hace parte de la esencia de esta acción con el fin de evitar perjuicios a la administración fue inferior al 10%. En este sentido, el Estado queda desprotegido y vulnerable ante la pérdida de dineros públicos pertenecientes al SGSS, que puede derivarse de posibles comisiones de delitos, fraudes y reconocimientos pensionales indebidos, por carecer de la existencia de instrumentos que permitan la recuperación de estos recursos de manera eficaz y ágil.

Así las cosas, este análisis resulta necesario para poner en la mesa de la UGPP y otras entidades que hacen uso de la acción de lesividad, la necesidad de crear nuevos instrumentos legales o la modificar los actuales, con el fin de mejorar la eficacia intrínseca con la que deben contar las entidades públicas, que tienen dentro de sus funciones de reconocimiento pensional dentro del régimen de prima media y que deben garantizar no solos derechos pensionales sino ser garantes de la sostenibilidad del sistema pensional.

De este modo, es necesario que entidades estatales como la UGPP realicen las acciones necesarias tendientes a garantizar la seguridad jurídica y sostenibilidad del precitado sistema. Y, por otro lado, es importante que las autoridades judiciales y jurisdiccionales resuelvan estos casos con mayor agilidad, entendiendo que los recursos que se encuentran en discusión son necesarios para el funcionamiento y la sostenibilidad del SGSS en pensiones.

### Referencias

Acto Legislativo 01, julio 25, 2005. Diario Oficial: 45.980. Presidencia de la República.

(Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2005.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2005.html)

Alegría, M. (2021). Consideraciones sobre la lesividad de los actos o resoluciones de la administración pública. *Revista Auctoritas Prudentium*, 25(3). <https://unis.edu.gt/auctoritas-prudentium/revista-juridica/consideraciones-sobre-la-lesividad-de-los-actos-o-resoluciones-de-la-administracion-publica/#:~:text=Usualmente%2C%20a%20la%20acci%C3%B3n%20de%20lesividad%20de%20los,establecer%20los%20verdaderos%20efectos%20jur%C3%ADdicos%20de%20tal%20decisi%C3%B3n.>

Arias, J., & Gómez, J. E. (2019). *La revocatoria directa y la posibilidad de acudir a la jurisdicción* [Trabajo de especialización, Universidad Libre]. Repositorio Institucional.

<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/20077>

Calafell, J. E. (1995). La teoría del acto administrativo. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 1(24). [https://revistas-](https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11228)

[colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11228](https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11228)

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [CPACA] (2011).

(Colombia) Obtenido el 19 de agosto de 2023.

[http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, junio 26, 2008. C.P.: G. Arenas,

Radicación No: 76001-23-31-000-2005-01800-01(1646-07). (Colombia). Obtenido el 30 de

julio de 2023. [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/76001-23-31-000-2005-01800-01\(1646-07\).htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/76001-23-31-000-2005-01800-01(1646-07).htm)

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, Julio 1, 2009. C.P.: G. Arenas, Radicación No. 76001-23-31-000-2001-00497-02(1889-08). (Colombia). Obtenido de los archivos de la UGPP.

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, julio 7, 2010. C.P.: G. Arenas, Radicación No. 08001-23-31-000-2008-00033-01(0229-10). (Colombia). Obtenido de los archivos de la UGPP.

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, octubre 6, 2011. C.P.: B. Ramírez, Radicación No. 25000-23-25-000-2005-07846-01(2319-10). (Colombia). Obtenido de los archivos de la UGPP.

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, Mayo 13, 2009. M.P.: R. Saavedra. Sentencia No. 25000-23-26-000-1998-01286-01. (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1998-01286-01\(27422\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1998-01286-01(27422).pdf)

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, febrero 9, 2012. C.P.: V. Alvarado, Radicación No. 25000-23-25-000-2007-00953-01(2334-10). (Colombia). Obtenido de los archivos de la UGPP.

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, 2015. C.P.: A. Ibarra. Sentencia No. 25000232500020110016401 (2751-2015). (Colombia). Obtenido de los archivos de la UGPP.

Consejo de Estado [CE], Sala de Contencioso Administrativo, marzo 11, 2021. C.P.: R. Suárez.

Sentencia No. 2014-00301. (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172750>

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1886). Colombia. Obtenido el 30 de julio de

2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 10 de mayo de

2023. <http://secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

Corte Constitucional [CC], mayo 8, 2019. M. P.: D. Fajardo. Sentencia SU-182/19. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU182-19.htm>

Cuellar, J., & Rangel, J. L. (2018). *Descripción: La teoría del acto administrativo, validez, eficacia y elementos desde la normatividad y jurisprudencia en Colombia* [Trabajo de especialización, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional.

<http://bibliotecavirtualoducal.uc.cl/vufind/Record/oai:localhost:123456789-1515833>

Decreto 1/84, enero 10, 1984. Diario Oficial: 36.439. Presidencia de la República (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_contencioso\\_administrativo.html](http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html)

Decreto 575/13, marzo 22, 2013. Diario Oficial: 48.740. Ministerio de Hacienda y Crédito

Público. (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin->

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1855245](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1855245)

Decreto 877/13, abril 30, 2013. Diario Oficial: 48.777. Ministerio de Salud y Protección Social.

(Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1182703>

Decreto 2013/12, septiembre 28, 2012. Diario Oficial: 48.567. Ministerio de Salud. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1386141>

Decreto 2390/15, diciembre 11, 2015. Diario Oficial: 49.723. Ministerio de Hacienda y Crédito

Público. (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc//decreto\\_2390\\_2015.html](http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc//decreto_2390_2015.html)

Decreto 5021/09, diciembre 28, 2009. Diario Oficial: 47.577. Ministerio de Hacienda y Crédito

Público. (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023. [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1786012)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1786012](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1786012)

Decreto Ley 169/08, enero 23, 2008. Ministerio de Interior. (Colombia). Obtenido el 30 de julio

de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28574>

Decreto Ley 254/00, febrero 21, 2000. Diario Oficial: 43.903. Departamento Administrativo de

la Función Pública. (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0254\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0254_2000.html)

Decreto Ley 4107/11, noviembre 2, 2011. Diario Oficial: 48.241. Departamento Administrativo

de la Función Pública. (Colombia). Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4107\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4107_2011.html)

Dromi, R. (1979). Proceso administrativo: perspectiva. *Revista de administración pública*, 89,

251-292. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1059145>

- Fajardo, J. (2015). *Acción de lesividad: actos administrativos ilegales de carácter particular y concreto que no son lesivos a la administración* [Tesis de maestría, Universidad Nacional]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/54718>
- Freitas, L., & Márimon, Z. (2017). *La acción de nulidad y restablecimiento del derecho: evolución histórico-jurídica en Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional. <https://centrodeconocimiento.ccb.org.co/buscador/Record/ir-11634-1962/Details>
- García, E. (1954). La configuración del recurso de lesividad. *Revista de administración pública*, 15, 109-154. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112000>
- González, C., Martínez, S., & Rodríguez, J. (2018). *Consentimiento previo a la expedición del acto administrativo particular* [Trabajo de grado, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/13670>
- Gordillo, A. (2013). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Vol. Tomo 8* (1a ed.). Fundación de Derecho Administrativo. [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/tomo8.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf)
- Hernández, J. E. (2020). *Revocatoria directa de los actos administrativos - Interpretación del artículo 95 de la ley 1437 de 2011* [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional. <https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.10554.47977>
- Hernández, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6.<sup>a</sup> ed.). Mc Graw Hill.
- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill, *Interamericana Editores S.A. de C.V.*

<http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/1292/1/Hernández- Metodología de la investigación.pdf>

Ley 29/05, abril 22, 1905. Diario Oficial: 12.343. Congreso de la República (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1585127>

Ley 33/85, enero 29, 1985. Diario Oficial: 36.856. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1589824>

Ley 50/86, noviembre 11, 1886. Diario Oficial: 6.871. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788714>

Ley 50/90, diciembre 28, 1990. Diario Oficial: 39.618. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023.  
[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_50\\_de\\_1990\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/ley_50_de_1990_congreso_de_la_republica.aspx#/)

Ley 60/14, noviembre 5, 1914. Diario Oficial: 15.337. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1611659>

Ley 71/88, diciembre 19, 1988. Diario Oficial: 38.624. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620956>

Ley 75/25, noviembre 17, 1925. Diario Oficial: 20.053. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1622733>

Ley 80/35, diciembre 23, 1935. Diario Oficial: 23.075. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1626054>

Ley 90/46, diciembre 26, 1946. Diario Oficial: 23.112. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1631247>

Ley 100/93, 23 de diciembre, 1993. Diario Oficial: 41148. (Colombia). Obtenido el 10 de mayo

de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635955>

Ley 130/13, diciembre 13, 1913. Diario Oficial: 15.123. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1647792>

Ley 167/41, diciembre 24, 1941. Diario Oficial: 24.853. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>

Ley 270/96, marzo 7, 1996. Diario Oficial: 42.745. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)

Ley 446/98, junio 7, 1998. Diario Oficial: 43.335. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0446\\_1998.html](http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998.html)

Ley 797/03, 29 de enero. 2003. Diario Oficial: 45.079. (Colombia). Obtenido el 10 de mayo de

2023. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0797\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html)

Ley 1151/07, julio 24, 2007. Diario Oficial No. 46.700. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 19 de agosto de 2023.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1151\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html)

Ley 1285/09, enero 22, 2009. Diario Oficial: 47.240. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1285\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1285_2009.html)

Ley 1395/10, julio 12, 2010. Diario Oficial: 47.768. Congreso de la República. (Colombia).

Obtenido el 30 de julio de 2023.

[http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1395\\_2010.html](http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1395_2010.html)

Lowenrosen, F. I. (2004). *Práctica de derecho administrativo : modelos comentados legislación*.

Jurídicas. <https://civ.uap.edu.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6903>

Macías, D. (2016). *La acción de lesividad en el derecho administrativo* [Trabajo de grado,

Universidad Laica «Eloy Alfaro» de Manabí]. Repositorio Institucional.

<https://repositorio.ulead.edu.ec/handle/123456789/2015>

Molina, C. (2002). El control de la legalidad de los actos administrativos en Colombia. *Opinión*

*Jurídica*, 1(2), 59-72.

<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1297/1271>

- Ñaupas, H., Valdivia, M. R., Palacios, J. J., & Romero, H. E. (2018). *Metodología de la investigación : cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Ediciones de la U.  
[https://books.google.com/books/about/Metodolog%C3%ADa\\_de\\_la\\_investigaci%C3%B3n.html?hl=es&id=ADXkxgEACAAJ](https://books.google.com/books/about/Metodolog%C3%ADa_de_la_investigaci%C3%B3n.html?hl=es&id=ADXkxgEACAAJ)
- Ortega, L. (2018). De los mecanismos de control jurídico de los actos administrativos. En *El acto administrativo en los procesos y procedimientos* (Vol. 2, Número 00). Universidad Católica. Repositorio Institucional. <http://vlex.com/vid/mecanismos-control-juridico-actos-795814713>
- Pacheco, T., & Santos, J. E. (2014). *La acción de lesividad como mecanismo para la declaratoria de nulidad de los actos administrativos* [Trabajo de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional.  
<https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13387>
- Pereira, M. J. (2013). Principio de confianza legítima y acción de lesividad: elementos para una discusión. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 5(10), 43-63.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8014533&info=resumen&idioma=SPA>
- Rizo, J. (2015). *Técnicas de Investigación Documental*. FAREM. Repositorio Institucional.  
<https://repositorio.unan.edu.ni/12168/1/100795.pdf>
- Rodríguez, L. (2017). *Derecho administrativo: general y colombiano*. Temis.
- Salgado, A. P., & Silva, M. (2015). *La acción de lesividad como mecanismo de control en Colombia* [Trabajo de especialización, Universidad La Gran Colombia]. En *instname: Universidad La Gran Colombia*. Repositorio Institucional.  
<https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/3717>

- Santa María, M., Steiner, R., Botero, J. H., Martínez, M., & Millán, N. (2010). *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Fedesarrollo.  
<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/351>
- Santofimio, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado.  
<http://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2048/login?url=http://ebooks.uexternado.edu.co/epubreader/compendio-de-derecho-administrativo>
- Torregrosa, R., & Villalba García, N. A. (2020). Adecuación de la acción de lesividad a los medios de control contemplados en la Ley 1437 del 2011. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 15(2), 299-319. <https://doi.org/10.15332/19090528/6252>
- Vargas, Y. (2012). *La acción de lesividad en las pensiones indebidamente otorgadas a los servidores públicos*. Ed. Publicaciones Grancolombianas- Universidad la Gran Colombia.
- Vergara, F. (2000, enero 27). *La Mafia de las Pensiones en CAJANAL*. EL TIEMPO.  
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1269597>
- Yanez, D. (2019). Método descriptivo: características, etapas y ejemplos. 1.

**Anexos**

**Anexo 1.** Derecho de petición

**Anexo 2.** Analisis de jurisprudencia 2017 a 2021

## Anexo 1. Derecho de petición

### ANEXO 1. Derecho de petición

Correo Adjunto "Adjunto derecho de petición":

buenas tardes,

de manera respetuosa me permito informar que los días 13 y 14 de mayo he elevado Derecho de petición dirigido a Marcela Gomez Martinez -Directora Juridica -JAVIER SOSA -Subdirector Judicial Pensional de la UGPP, solicitando una información de carácter público, no obstante a través del link atención ciudadana, al radicarse la información solo manifiesta que se radicó con éxito, sin embargo no llega ni correo de confirmación, ni un número de radicado para realizar seguimiento. Es de aclarar que la información solicitada se requiere para fines académicos y que no tiene carácter de reserva de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, ni de cara a la ley de transparencia y acceso a la información pública.

por lo anterior agradezco se redirija a quien corresponda la respuesta de la siguiente solicitud de información:

1. El número total de Acciones de Nulidad y restablecimiento donde la UGPP sea el demandante. ( Acciones de lesividad ) procesos activos a 2021.
2. El Número de Acciones de Nulidad y restablecimiento del Derecho con sentencia favorable y desfavorables a la UGPP. ( acciones de lesividad ) durante los años 2017 -2018-2019-2020 -2021
3. El número total de sentencias en las cuales se haya ordenado la devolución de dineros y en cuantas a pesar de ser favorables no se ordenó la devolución de dineros. durante los años 2017 -2018-2019-2020 -2021 .

para efectos de notificación agradezco se surtan al correo [andres.florez.ospina@gmail.com](mailto:andres.florez.ospina@gmail.com), teléfono móvil 3125910726

Cordialmente,

ANDRÉS FLÓREZ OSPINA  
CC. 1104.695.516

## Respuesta a Derecho de petición



1110

Bogotá D.C., 10 de junio de 2021

Señor  
**ANDRES LEONARDO FLOREZ OSPINA**  
Email: andres.florez.ospina@gmail.com

Radicado: 2021111001723661



REFERENCIA: Respuesta a derecho de petición del 20 de mayo de 2021 radicado 2021200001081002.

Reciba un cordial saludo:

Damos respuesta a su petición del 20 de mayo del 2021 en la que solicita información con fines académicos y con miras a la publicación de un artículo, indicando que dicha petición fue atendida por la Unidad con radicado 2021111001683881, donde se dio respuesta a los tres puntos solicitados por usted, sin embargo procedemos a comunicar la respuesta en los puntos solicitados por usted así:

1. El número total de Acciones de Nulidad y restablecimiento donde la UGPP sea el demandante. (Acciones de lesividad ) procesos activos a 2021.

R/ Una vez revisados las bases y los aplicativos de la Unidad se informa que cursan con corte al 31 de mayo de 2021 las siguientes lesividades:

Subtipo de proceso	Cantidad
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	2.155

2. El Número de Acciones de Nulidad y restablecimiento del Derecho con sentencia favorable y desfavorables a la UGPP. (acciones de lesividad ) durante los años 2017 -2018-2019-2020 -2021

R/ Una vez consultadas los aplicativos del GIT de Acciones de Lesividad, nos permitimos relacionar en el siguiente cuadro por año, con corte al 31 de mayo de 2021, el sentido de los fallos favorables y desfavorables de la entidad así:

Sentido del fallo	2017	2018	2019	2020	2021	Total general
A favor	211	245	256	237	82	1.031
En contra	16	24	18	41	5	104
<b>Total general</b>	<b>227</b>	<b>269</b>	<b>274</b>	<b>278</b>	<b>87</b>	<b>1.135</b>

Sede Administrativa: Calle 26 No. 69B – 45 Piso 2, Bogotá D.C.  
Teléfono: 4237300  
www.ugpp.gov.co



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda



3. El número total de sentencias en las cuales se haya ordenado la devolución de dineros y en cuantas a pesar de ser favorables no se ordenó la devolución de dineros, durante los años 2017 - 2018-2019-2020 -2021 .

R/ En atención a este punto nos permitimos relacionar los fallos favorables de la entidad por año indicando en cuales se ordenó y en cuales no las devoluciones de dineros así:

Tipo	2017	2018	2019	2020	2021	Total general
Con devolución de sumas	7	17	12	1		37
Sin devolución de sumas	140	180	183	13	4	520
<b>Total general</b>	<b>147</b>	<b>197</b>	<b>195</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>557</b>

Cordialmente,

**JAVIER ANDRÉS SOSA PEREZ**  
Subdirector de Defensa Judicial Pensional  
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional  
y Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

*Elaboró: Adriana Chaparro.*

---

## **Anexo 2. Análisis de Sentencias**

### **ANEXO 2. Analisis de Sentencias.**

Para esta investigación se realizó el análisis de 15 sentencias expedidas por las diferentes autoridades judiciales en la jurisdicción contenciosa administrativa de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (acciones de lesividad) iniciadas por la UGPP, así como las sentencias favorables y desfavorables emitidas durante los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 así:

1. Ficha análisis de sentencias # 1
2. Ficha análisis de sentencias # 2
3. Ficha análisis de sentencias # 3
4. Ficha análisis de sentencias # 4
5. Ficha análisis de sentencias # 5
6. Ficha análisis de sentencias # 6
7. Ficha análisis de sentencias # 7
8. Ficha análisis de sentencias # 8
9. Ficha análisis de sentencias # 9
10. Ficha análisis de sentencias # 10
11. Ficha análisis de sentencias # 11
12. Ficha análisis de sentencias # 12

13. Ficha análisis de sentencias # 13

14. Ficha análisis de sentencias # 14

15. Ficha análisis de sentencias # 15

