

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

EDICTO

La suscrita secretaria del Tribunal Administrativo de Nariño, por medio del presente notifica a la parte demandada de la sentencia proferida en el proceso **No. 2018-00279 (9478)**

REF.: MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO - LABORAL
RADICACIÓN No.: 2018-00279 (9478)
DEMANDANTE: COLPENSIONES
DEMANDADO: SONIA OMAIRA GUEVARA PORTILLA
MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

El presente Edicto se fija en lugar público de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Nariño, por el término de tres (3) días hábiles, hoy, trece (13) de julio de dos mil veintitres (2023), siendo las tres (3) de la tarde.


MARCELA ENRIQUEZ RUIZ
Secretaria General
Tribunal Administrativo de Nariño

CERTIFICO: Que el anterior Edicto permaneció fijado en lugar público de esta Secretaría, desde el trece (13) de julio de dos mil veintitrés (2023), a las tres de la tarde (03:00 P.M.) y se desfija dieciocho (18) de julio de dos mil veintitrés (2023), a las cinco de la tarde (5:00 P.M.)



MARCELA ENRÍQUEZ RUIZ

Secretaria General

Tribunal Administrativo de Nariño



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

Pasto, viernes, siete (07) de julio de dos mil veintitrés (2023)

REF.: MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
DEL DERECHO - LABORAL

RADICACIÓN No. : 2018-00279 (9478)

DEMANDANTE : COLPENSIONES

DEMANDADO : SONIA OMAIRA GUEVARA PORTILLA

SENTENCIA

Procede la Sala a resolver el *recurso de apelación* interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 30 de julio de 2020, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, mediante la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

A.- ACTUACIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

1. Síntesis de la demanda

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución SUB 218043 de 06 de octubre de 2017, por medio de la cual, en cumplimiento de un fallo de tutela de 21 de diciembre de 2016 proferido por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto, la entidad demandante reconoció una pensión mensual vitalicia de invalidez por víctimas de la violencia, en favor de la señora Sonia Omaira Guevara Portilla.

Como consecuencia de tales declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la demandada o a quien corresponda, la devolución de lo pagado por concepto de reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, a partir de la fecha de inclusión en nómina de pensionados, hasta que se ordene la suspensión provisional y se declare la nulidad del acto, así como también que las sumas reconocidas se indexen con los intereses a los que haya lugar.

2. La Sentencia de primera instancia¹

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, accedió a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

Luego de efectuar un recuento normativo del régimen de competencia administrativa para el reconocimiento pensional por parte de Colpensiones, concluyó que las funciones asignadas a la entidad, están orientadas al reconocimiento, administración y pago de pensiones, dentro del régimen de prima media con prestación definida, esto es, dentro del régimen general de seguridad social, descartándose las de administración y pago de otro tipo de pensiones especiales.

Indicó que dentro del proceso no se demostró la existencia de un convenio interadministrativo o encargo fiduciario suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Colpensiones mediante el cual, se haya acordado que ésta administre los recursos dispuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el pago de la ayuda humanitaria a las víctimas de la violencia, concretamente la denominada pensión especial de invalidez, por lo que se aduce categóricamente la falta de competencia para tal efecto, y consecuencia, se avizora la palmaria infracción de la norma con la que se fundamentó el acto acusado, lo que conduce indefectiblemente a su declaratoria de nulidad.

Respecto de la pretensión del reintegro de los recursos pagados, indicó que la misma se torna impróspera, toda vez que debió dirigirse contra las entidades públicas competentes del reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, según lo dispuesto en el D. 600/17, quienes fueron en principio las beneficiadas con la omisión en el desembolso de los recursos que ahora se reclaman, para este caso el Ministerio de Trabajo.

Puntualizó que, aunque la pensión de invalidez por víctimas de la violencia no hace parte del régimen general de seguridad social en pensiones, no existe impedimento para dar aplicación al contenido normativo contenido literal c) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA, en lo atinente a la imposibilidad de devolución de prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Finalmente se abstuvo de condenar en costas a la parte demandada, comoquiera que no se demostraron, aunado al hecho que actuó dentro de un trámite constitucional y en interpretaciones de la Corte Constitucional no hay lugar a la condena.

3. El recurso de apelación²

¹ Documento electrónico 07

² Documento electrónico 11

La parte demandante inconforme con la decisión de primera instancia sustentó el recurso de apelación bajo los argumentos que se pasan a resumir:

Alegó que no comparte la posición respecto de que no se deben reintegrar los dineros recibidos por la demandada por cuanto fueron adquiridos de buena fe, pues desde que se emitió el acto administrativo censurado y se remitió el expediente pensional al Ministerio del Trabajo, se puso en conocimiento la falta de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez por víctima de la violencia, por ser encargado el Ministerio de Trabajo.

Adujo que desde ese momento la parte demandada, también tenía conocimiento que Colpensiones carecía de competencia para reconocerle y cancelarle la prestación objeto de debate, sin embargo, continuó recibiendo los emolumentos, a pesar del proceso judicial que se adelanta en su contra.

Finalmente, advirtió que, de no reintegrarse los dineros, se estaría afectando la estabilidad financiera del sistema de pensiones.

En consecuencia, de lo anterior, solicitó se ordene a la parte demandada a la devolución de las mesadas percibidas, desde el momento en el cual, se incluyó a la señora Sonia Omaira Guevara Portilla en la nómina de pensionados, o desde el momento en el cual, se le puso en conocimiento que la entidad demandante no le correspondía el pago de la prestación.

B. ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

1. Admisión del recurso

Mediante auto de 22 de enero de 2021³, se admitió el recurso de apelación por haber sido sustentado en término y con providencia de 09 de noviembre de 2021⁴, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emita su concepto, oportunidad en la cual, únicamente se pronunció la parte demandante reiterando los argumentos expuestos en el escrito de alzada.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal Administrativo es competente para conocer del recurso de alzada interpuesto en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto.

Sin embargo, se recuerda que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia

³ Documento electrónico 21

⁴ Folio 23

de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328 del C.G.P., aplicable por expresa remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A. Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez en segunda instancia.

De igual manera, se considera que los presupuestos procesales para resolver de mérito se encuentran reunidos, por lo que no hay entonces inconvenientes de ninguna naturaleza ni existen causales de nulidad que invaliden lo actuado.

2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por Colpensiones, corresponde a la Sala dilucidar el siguiente problema jurídico:

Si se debe anular el acto administrativo por medio del cual, COLPENSIONES ordenó el reconocimiento y pago de pensión mensual vitalicia de invalidez por ser víctima de la violencia, a la señora Sonia Omaira Guevara Portillo, comoquiera que la competencia administrativa para realizar tal reconocimiento recaía en el Ministerio del Trabajo por tratarse de una pensión especial que no se enmarca dentro del régimen pensional de seguridad social.

(i) De la naturaleza de la prestación económica humanitaria periódica (antes pensión especial de invalidez víctima del conflicto armado)

El Decreto 600 de 2017 regula lo relacionado con la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, en cuya parte considerativa hace alusión a la evolución, beneficiarios, fuente de recursos, condiciones de acceso y, en general, a la competencia para su reconocimiento, precisando que se creó a través de la Ley 418 de 1997 para aquellas víctimas que con ocasión del conflicto hayan sufrido una disminución de su capacidad laboral igual o superior a 50% cuya calificación haya sido realizada con base en el Manual Único para la calificación de Invalidez, prestación que sería cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional y reconocida por el Ministerio de Trabajo, o por las entidades con quien suscriba encargo fiduciario o convenio interadministrativo.

En tal normativa se estipuló una vigencia de 2 años, la que fue prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, y estudiada por la Corte Constitucional en sentencia C-767 de 2017, donde precisó que dicho reconocimiento no tiene la connotación de pensión de vejez o invalidez ya que carece de los requisitos y características propias del régimen de pensiones al no estar precedida de un método de cotización previa, entendiéndose como un estímulo de otra naturaleza no perteneciente al sistema de seguridad social en pensiones en tanto no tener origen en la seguridad social.

En su articulado dispone, entre otros, los requisitos para su reconocimiento, precisando que quien aspire a su reconocimiento deberá dirigirse al Ministerio

de Trabajo para que se inicie el trámite de acreditación y reconocimiento presentando la documentación que acredite la calidad de beneficiario e indicando que es el Ministerio de Trabajo directamente o a través de encargo fiduciario o convenio interadministrativo quien deberá estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria, lo cual deberá resolverse dentro de un término de 4 meses, debiendo adelantar el trámite administrativo y presupuestal para tal efecto, con base en la información que le facilite la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas y cuya financiación se surtirá con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación en el presupuesto del Ministerio de Trabajo, quien deberá efectuar el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica.

Lo anterior se extrae de las siguientes disposiciones del D.600 de 2017, así:

Artículo 2.2.9.5.6. Trámite de reconocimiento. El Ministerio del Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, deberá estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y determinará si la persona se hace o no acreedora a dicha prestación. La solicitud deberá ser resuelta en un término que no podrá superar los 4 meses. Para el efecto de lo estipulado en el inciso anterior, el Ministerio deberá adelantar los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar para reconocer y pagar la prestación de que trata el presente capítulo.

Parágrafo 1°. La persona beneficiaria de la prestación deberá afiliarse al régimen contributivo de salud para iniciar el disfrute de la misma.

Parágrafo 2°. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas facilitará al Ministerio del Trabajo el acceso a aquella información institucional con la que cuente, y que resulte pertinente para analizar las solicitudes de quienes se postulan como beneficiarios de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, en los términos del presente capítulo. El Ministerio garantizará al acceder a dicha información, la finalidad pretendida, la seguridad y confidencialidad exigida, según lo ordenado en los artículos 2.2.2.2.3, 2.2.3.2 y 2.2.3.3 del Decreto Sectorial 1084 de 2015.

Artículo 2.2.9.5.7. Financiación y pago de la prestación humanitaria periódica. Los recursos que se requieran para el pago de la prestación de que trata el presente capítulo provendrán del Presupuesto General de la Nación. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará anualmente los recursos que sean necesarios en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y este a su vez deberá realizar todas las actuaciones administrativas y presupuestales que correspondan para garantizar el pago de dicha prestación

Parágrafo transitorio. El Fondo de Solidaridad Pensional continuará con el pago de la pensión como víctimas de la violencia que actualmente se encuentra realizando y asumirá transitoriamente los que viene efectuando la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), con la fuente de

financiación prevista en el presente artículo, hasta tanto el Ministerio del Trabajo adelante las acciones administrativas que se requieran para establecer el mecanismo que se adoptará para el giro de la pensión como víctimas de la violencia.

Colpensiones, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente capítulo hará entrega al Ministerio del Trabajo de toda la información relacionada con las pensiones como víctimas de la violencia a trasladar y al Fondo de Solidaridad Pensional de los pagos que venga efectuando por las mismas. En todo caso Colpensiones debe garantizar la continuidad del pago de la pensión como víctimas de la violencia hasta tanto se concrete el paso del pago a quien corresponda.

Artículo 2.2.9.5.8. Obligaciones del Ministerio del Trabajo. Con relación a la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia, el Ministerio del Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario, o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, tendrá a su cargo las siguientes obligaciones:

1. Efectuar el estudio y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos en el presente capítulo.
2. Realizar el pago de la prestación humanitaria periódica, una vez sea reconocido.
3. Verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes y beneficiarios de la prestación humanitaria periódica mediante cruces periódicos con las bases de datos disponibles a nivel nacional.
4. Llevar a cabo el procedimiento administrativo para la revisión cada tres (3) años de la calificación en aras de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de fundamento para obtener el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y proceder a la extinción de la prestación humanitaria periódica, si a ello hubiere lugar.
5. Ejercer la defensa judicial en los casos relacionados con la prestación humanitaria periódica.

Por su parte, la H. Corte Constitucional en Sentencia T-209 A/18 ha precisado que la competencia para el reconocimiento y pago de la pensión especial por invalidez por víctimas de la violencia se encuentra radicada en el Ministerio de Trabajo, puntualizando en que si bien Colpensiones era la encargada del reconocimiento y pago de éste emolumento especial, pudiendo repetir por tales sumas al Fondo de Solidaridad Pensional; sin embargo, a partir de la vigencia del D. 600 de 2017 es el Ministerio de Trabajo quien tiene asignadas tales funciones, pudiendo delegar a través de encargo fiduciario o de convenio interadministrativo a la entidad que defina. En efecto, en tal antecedente jurisprudencial se señaló:

“4.- De la Prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

4.1. En Colombia se han proferido varias leyes a través de las cuales, se ha buscado la protección de la población víctima de la violencia, brindándoles una atención oportuna para la satisfacción de sus necesidades básicas, especialmente aquellas generadas como consecuencia del conflicto armado interno.

(...)

4.2. Posteriormente, la Sala Plena de esta Corporación profirió la Sentencia C-767 de 2014, en la que señaló que la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado “es una prestación que supone el reconocimiento de un derecho social, respecto del cual se predica la exigibilidad del principio de progresividad y no regresividad.

En la referida oportunidad, la Corte explicó que “su origen se vincula con el cumplimiento de la obligación estatal de garantía frente a los derechos del citado sujeto de especial protección constitucional, con el fin de mitigar los impactos producidos por el escenario de violencia al que fueron sometidos”.

Por esta razón, este Tribunal consideró que tal beneficio configuraba un derecho plenamente exigible por las víctimas del conflicto, el cual, en principio, no podía ser recortado de la oferta institucional. Así las cosas, al no haberse extendido expresamente su vigencia en las Leyes 1106 de 2006[27] y 1421 de 2010, a través de las cuales se prorrogaron varios mandatos contenidos en la Ley 418 de 1997, esta Corporación indicó que se generó un vacío normativo que introdujo una medida regresiva no justificada, en contra de las garantías sociales previstas a favor de esta población.

En la Sentencia C-767 de 2014, se determinó que el ingrediente omitido correspondía al contenido normativo del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, en el cual se consagra el derecho a la pensión especial de invalidez. Esto quiere decir que, “el Estado mantiene la obligación de reconocer un auxilio equivalente a una pensión mínima legal vigente a las víctimas del conflicto armado que, a partir de hechos relacionados con el mismo, hubieren tenido una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50% y que carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. Tal prestación deberá ser reconocida por COLPENSIONES o la entidad pública que disponga el Gobierno Nacional y cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional”.

Al evidenciarse una violación al derecho a la igualdad material de las víctimas del conflicto armado en condición de invalidez, la Sala Plena decidió declarar la exequibilidad de los artículos 1º de las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010, “en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y atención en salud”.

4.3. Lo anterior, fue reiterado en la Sentencia SU-587 de 2016, en la cual se resaltó que la pensión especial de invalidez requiere, para ser efectiva, la atribución de competencias específicas a determinadas autoridades estatales, a saber: las funciones de reconocimiento, pago periódico y financiación. En este sentido, la Corte expresó:

“Las autoridades involucradas en la garantía de este beneficio, por disposición legal, son: (i) el Instituto de Seguros Sociales como entidad encargada de su reconocimiento (hoy COLPENSIONES, como entidad que asumió las obligaciones del ISS, salvo que el Gobierno Nacional designe otra institución oficial para tales efectos), y (ii) el Fondo de Solidaridad Pensional que debe responder por su cubrimiento o financiación.

Lo anterior se deriva de lo dispuesto en la parte final de la disposición en mención, en la que se señala lo siguiente: “Las víctimas (...) tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente (...) la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional. (...)”.

Siguiendo lo dicho por la Corte en la sentencia en mención, **COLPENSIONES era la entidad encargada “no sólo del reconocimiento sino también del pago del auxilio, pudiendo repetir por las tales sumas de dinero en contra del Fondo de Solidaridad Pensional, en tanto que a éste le asiste, legalmente, su financiamiento”.**

4.4. Sin embargo, con la expedición del Decreto 600 de 6 de abril de 2017, por parte del Ministerio del Trabajo, se adicionó al Decreto 1072 de 2015, un capítulo denominado “Condiciones de acceso a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado y su fuente de financiación”. En el artículo 1º se estableció que el “el presente capítulo tiene por objeto establecer el responsable del reconocimiento, las condiciones de acceso, el procedimiento operativo y la fuente de recursos de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997”. Adicionalmente señaló, respecto del trámite de reconocimiento, lo siguiente:

“El Ministerio del Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, deberá estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y determinará si la persona se hace o no acreedora a dicha prestación. La solicitud deberá ser resuelta en un término que no podrá superar los 4 meses. Para el efecto estipulado en el inciso anterior, el Ministerio deberá adelantar los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar para reconocer y pagar la prestación de que trata el presente capítulo”.

Así las cosas, se advierte que el derecho a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado fue creada como una manifestación de los deberes constitucionales del Estado para (i) garantizar la

efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2); (ii) mitigar la afectación producida en su capacidad laboral; y, (iii) satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia de una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad. Lo anterior, a través de una acción afirmativa, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad y en desarrollo del artículo 13 Superior, en cumplimiento del deber del Estado de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material.

(ii) De las funciones legales de Colpensiones

El Decreto 309 DE 2017, en sus artículos 1º, 2º y 5, regula la naturaleza jurídica de Colpensiones indicando que se trata de una Empresa Industrial y Comercial del Estado vinculada al Ministerio de Trabajo, cuyo objeto es la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, entre otros, y como función general, cumple la de administrar del régimen de seguridad social en pensiones dentro del régimen de prima media con prestación definida. En efecto, tal normatividad, dispone:

“Artículo 1º. Naturaleza Jurídica. La Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como Entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo, para que ejerza las funciones señaladas en el presente Decreto y en las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2º. Objeto. De conformidad con el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005 y las demás prestaciones especiales que determine la Constitución y la Ley, en su calidad de Entidad financiera de carácter especial.

Artículo 3º. Régimen Legal. Las operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, se regirán por el Decreto Ley 4121 de 2011, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus estatutos

La supervisión y vigilancia estará a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia, quien en cumplimiento de sus objetivos legales propenderá para que COLPENSIONES cumpla con las funciones establecidas en las normas legales vigentes.

Artículo 5º. Funciones En desarrollo de su objeto, la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, cumplirá las siguientes funciones.

1. Administrar el régimen solidario de prima media con prestación definida del Sistema General de Seguridad Social en pensiones.
2. Determinar los derechos pensionales y prestaciones económicas en favor de los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida de competencia de la Empresa.
3. Determinar los derechos pensionales y prestaciones económicas relacionadas con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se causen con posterioridad a que se haya ordenado la liquidación de las anteriores administradoras del régimen de prima media o se defina el cese de actividades como administradora, siempre y cuando, para el momento de la liquidación o cesación de actividades, los afiliados o quienes estuvieron afiliados no hayan cumplido los requisitos de tiempo de servicio y de edad exigidos por las normas legales o que, para el momento de la liquidación o cesación de actividades, el servidor público tenga cumplida la edad necesaria, pero no el tiempo de servicio.
4. Administrar los Beneficios Económicos Periódicos en los términos que establezcan las normas legales y los reglamentos
5. Adelantar la afiliación al régimen de prima media y la vinculación al programa de servicio social complementario BEPS, de nuevas personas, así como la administración y fidelización de quienes ya se encuentran afiliados o vinculados.
6. Administrar, en forma separada de su patrimonio, los recursos correspondientes al régimen de prima media con prestación definida, de conformidad con la ley.
7. Administrar, en forma separada de su patrimonio, el portafolio de inversiones, ahorros y pagos del Sistema de Ahorros de Beneficios Económicos Periódicos, así como los incentivos otorgados por el Gobierno Nacional para el fomento de esta clase de ahorro a cargo de COLPENSIONES 309.
8. Adelantar la gestión de recursos de los regímenes que administre y de los recursos propios de la Empresa, determinar los ingresos, gestionar el recaudo y cobro, incluyendo cobro coactivo, y administrar las reservas e inversiones.
9. Gestionar la historia laboral y pensional, las cuentas individuales de los vinculados, los registros de novedades y la consistencia de la información.
10. Gestionar el manejo, administración, control, custodia y conservación de los expedientes pensionales, en los términos previstos en las normas vigentes.
11. Determinar, reconocer y notificar los beneficios y prestaciones legales a su cargo, previas las correspondientes calificaciones y valoraciones.
12. Administrar la nómina de quienes se les reconozcan beneficios y prestaciones, gestionar las novedades, liquidar, verificar y pagar los correspondientes beneficios y prestaciones.
13. Evaluar, tramitar y gestionar las solicitudes de traslado de los afiliados del régimen de prima media con prestación definida del orden nacional y de los afiliados de otros regímenes.
14. Gestionar las conmutaciones pensionales de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente.
15. Elaborar y mantener actualizados los cálculos actuariales con el fin de cuantificar el pasivo pensional de las mesadas actuales, futuras, conmutaciones pensionales, bonos, cuotas partes y realizar los demás

- cálculos que sean necesarios de conformidad con las normas legales.
16. Revisar el reconocimiento de sumas periódicas a cargo de los fondos públicos que administra, en los términos establecidos en las normas.
 17. Evaluar formular y desarrollar estrategias jurídicas unificadas para la defensa judicial de la Empresa y de los intereses del Estado en relación con las prestaciones que por Ley deba administrar la Empresa.
 18. Realizar, operaciones de recaudo, pago y transferencias de los recursos que deba administrar. Para este efecto, podrá hacerlo directamente o por medio de terceros, asociándose, celebrando acuerdos de colaboración empresarial, efectuando convenios o contratando con instituciones financieras o sociedades que presten servicios de administración de redes de bajo valor.
 19. Diseñar y adoptar estrategias para el otorgamiento de servicios adicionales o complementarios, para uso y disfrute de sus afiliados, ahorradores, pensionados y beneficiarios, tales como servicios de pago y transacciones virtuales o tarjetas monederos, para lo cual podrá, entre otros, celebrar convenios con entidades públicas, privadas incluyendo cajas de compensación
 20. Las demás que sean propias de su naturaleza, que deba cumplir por asignación legal.

De lo anotado, se colige que las funciones asignadas a Colpensiones están orientadas al reconocimiento, administración y pago de pensiones dentro del régimen de prima media con prestación definida, esto es, dentro del régimen general de seguridad social en pensiones, descartándose así las de administración y pago de otro tipo de pensiones especiales, a menos que previamente se haya realizado un encargo fiduciario o un convenio interadministrativo mediante los cuales, se convenga las funciones de reconocimiento y pago de la pensión especial que se estudia en la presente providencia, y se defina el origen de los recursos para financiarla.

(iii) Caso concreto

3.1. Pruebas relevantes y su contenido

- Colpensiones ordenó el reconocimiento y pago de una pensión⁵ de invalidez por víctima de la violencia a favor de la señora Sonia Omaira Guevara Portilla mediante Resolución. SUB218043 del 6 de octubre de 2017, en acatamiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medias de Seguridad, modificado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala de decisión Penal, por un valor de \$737.717, ingresando a nomina el 2017-11. En su parte argumentativa, precisó:

«Por medio de la Resolución GNR 330202 del 8 de noviembre de 2016, se dejó en suspenso el estudio de la pensión de invalidez por víctimas de la violencia a la señora GUEVARA PORTILLO SONIA OMAIRA, ... hasta que se establezca cual es la entidad encargada del pago de la prestación.»

⁵ Folios 17-20

(...)

Que el JUZGADO SEGUNDO DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE PASTO, con radicado No. ..., mediante fallo del 21 de diciembre de 2016, dispuso:

PRIMERO: TUTELAR los Derechos fundamentales de Petición e Igualdad de la accionante SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLO frente a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES a través del representante legal, que dentro del término improrrogable de 48 horas contados a partir de la notificación de la presente decisión, proceda emitir el acto administrativo que conforme con la documentación aportada por la demandante resuelva de fondo y en derecho la petición de Reconocimiento Pensional elevado por la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLO.

SEGUNDO.- ORDENAR a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES a través de su representante legal, que de estricto cumplimiento en este caso y en los casos comunes, a lo establecido en la sentencia SU-587 de 2016, dejando de obligar a los solicitantes a que acudan a acciones de tutela en situaciones ya zanjadas por la Corte Constitucional y haciendo los tramites internos para de pago de las mesadas pensionales y para el recobro que le fue autorizado por la Corte Constitucional.

(...)

A través de la resolución SUB 51352 del 3 de mayo de 2017, se declaró la falta de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez por víctimas de la violencia a la señora GUEVARA PORTILLO SONIA OMAIRA, por ser el Ministerio de Trabajo la entidad competente para resolver la solicitud, indicando que el expediente pensional sería remitido al Ministerio de Trabajo.

Que es de indicar, que la dirección de gestión Documental, por medio de requerimiento interno No. 2017-5438661, indicó "El expediente solicitado se entregó al Ministerio de Trabajo mediante Acta de relevo de custodia y responsabilidad de expedientes de víctimas del conflicto"

Que el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PASTO SALA DE DECISION PENAL, en sentencia de tutela de segunda instancia proferida el 27 de abril de 2017, ordenó:

"Primero.- Adicionar un numeral en el sentido de ordenar a COLPENSIONES que en el término improrrogable de cinco (5) días siguientes a la notificación de ésta sentencia, de encontrar que la tutelante cumple con los requisitos exigidos por la ley para el otorgamiento de la pensión especial de invalidez en favor de víctimas de la violencia , proceda a

tramitar el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez en la condición de víctima del conflicto armado interno a SONIA OMAIRA GUEVARA PORTILLO, sin la exigencia de requisitos adicionales.

(...)

El Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de seguridad de Pasto, con radicado No. 2016-00594 en auto No. 2257 del 22 de septiembre de 2017, indicó:

“Frente al requerimiento efectuado por este juzgado la entidad accionada manifestó mediante Resolución SUB 51532 de 03 de mayo de 2017, se resolvió declarar la falta de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez para víctimas de la violencia presentada por la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PORTILLO, y en consecuencia se remitió el expediente pensional al Ministerio de Trabajo.

Así mismo mediante Resolución DIR 5966 de 18 de mayo de 2017 declaró la falta de competencia para resolver el recurso de apelación interpuesto por la tutelante en contra de la Resolución de fecha 3 de mayo de 2017.

No obstante, la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, no ha emitido un acto administrativo que conforme a la documentación aportada por la demandante resuelva de fondo y en derecho la petición de reconocimiento pensional elevada por la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PORTILLO”

CONSIDERACIONES

Para resolver se considera lo siguiente:

*Que el (la) peticionario (a) cotizó los siguientes tiempos de servicio:
(...)*

Que conforme a lo anterior, el interesado acredita un total de 10 días laborados, correspondiente a 1 semanas.

Que nació el 25 de marzo de 1971 y actualmente cuenta con 46 años de edad.

Que obra concepto emitido por la JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NARIÑO en el cual se califica una pérdida del 82,10% de su capacidad laboral estructurada el 7 de septiembre de 2005 mediante dictamen No. 27302871 del 7 de septiembre de 2005.

Que en virtud del fallo de tutela de reconocer y pagar pensión de invalidez de víctima de la violencia se deben hacer las siguientes precisiones de orden legal:

El Gobierno Nacional dentro del marco del conflicto armado interno del país decretó medidas encaminadas a garantizar ayudas económicas de reparación integral a víctimas de atentados terroristas, entre ellas estableció a través del artículo 45 inciso 2 de la Ley 104 de 1993 una prestación para aquellas personas que presentaran pérdida de capacidad laboral del 66% y no tuviesen ningún otro ingreso para solventar las consecuencias económicas derivadas del conflicto armado, el pago de esta prestación fue asumido por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República. El artículo 15 de la Ley 241 de 1995 modificó el inciso 2, del artículo 45 de la Ley 104 de 1993, al disminuir la pérdida de capacidad laboral en un 50%, para así aumentar el grado de protección a las víctimas de la violencia

La ley 418 de 1997, en su artículo 131 derogó expresamente la Ley 104 de 1993 y en el inciso 2 del artículo 46 contempló la pensión especial de invalidez para las víctimas de la violencia, el cual fue prorrogado mediante la ley 548 de 1999 por un término de 3 años, luego a través de la ley 782 de 2002 se prorrogó nuevamente su vigencia por 4 años más.

Esta prestación ha tenido un carácter progresivo, no obstante, la Ley 1106 de 2006 por medio de la cual se prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 no contempló la prórroga del artículo 46, como tampoco lo hizo la Ley 1421 de 2010.

La Corte Constitucional en sentencia T- 469 del 23 de julio de 2013 dispuso que la pensión por invalidez para víctimas de la violencia tiene carácter progresivo y vocación de permanencia, lo cual significa que se encuentra vigente, hasta el momento en que se superen las condiciones de orden público que dieron origen a dicha prestación, en los siguientes términos:

(...)

De otra parte determinó quienes se consideran víctimas de la violencia en los siguientes términos:

(...)

De otra parte señaló que no puede predicarse derogatoria en materia de derechos sociales sin que medie justificación alguna, tampoco puede determinarse que fue derogada por la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, por cuanto, la fuente jurídica de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia, no pertenece al Régimen General de Pensiones, sino al marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado colombiano, siendo ésta prestación de naturaleza especial, que tiene como fundamento una situación generalizada de violencia, con efectos tangibles, reales, actuales y cuantificables, que son producto del conflicto armado interno.

*En ese mismo orden, la CORTE CONSTITUCIONAL SALA PLENA en sentencia SU 587 de 2016, concluyó:
(...)*

Que de acuerdo a lo anterior, la CORTE CONSTITUCIONAL pese a que reiteró la vigencia de la Pensión de Invalidez para Víctimas de la Violencia, resolvió dejar en cabeza del Ministerio de Hacienda y del Trabajo, la obligación de crear la figura financiera que garantizara, de manera independiente, su pago.

Es por eso que mediante Decreto 600 del 6 de abril de 2017, el Ministerio de Trabajo reglamentó la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, estableciendo:

2.2.9.5.5 "Reconocimiento de la calidad de beneficiario de la prestación humanitaria periódica. - La persona que aspire al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado y cumpla con los requisitos establecidos en este capítulo, deberá dirigirse al Ministerio de Trabajo para que se inicie el trámite de acreditación y reconocimiento de la correspondiente pensión."

Artículo. 2.2.9.5.6 Tramite de reconocimiento. "El Ministerio de Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario o de un convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto deberá estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y determinará si la persona se hace o no acreedora a dicha prestación. La solicitud deberá ser resuelta en un término que no podrá superar los 4 meses. Para efecto de lo estipulado en el inciso anterior, el Ministerio deberá adelantar los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar para reconocer y pagar la prestación de que trata el presente capítulo:"

Por lo tanto, corresponde al Ministerio de Trabajo resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la Pensión de Invalidez para Víctimas de la Violencia, incoada por la señora GUEVARA PORTILLO SONIA OMAIRA.

No obstante, lo anterior, con el fin de dar cumplimiento a la orden emitida por el JUZGADO SEGUNDO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE PASTO, el cual fue modificado por el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PASTO SALA DE DECISIÓN PENAL, se procederá a ordenar la inclusión en nómina de una PENSIÓN DE INVALIDEZ POR VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA, en cuantía de \$737.717 a partir del 01 de noviembre de 2017, y se remitirá copia del presente acto administrativo al MINISTERIO DE TRABAJO para los fines pertinentes (...)»

Sentado lo anterior, la Sala decidirá, con fundamento en las pruebas obrantes en el paginario, la jurisprudencia y la normativa aplicable al caso.

Ahora bien, puntualmente el motivo de inconformidad expuesto en la alzada se concreta en que se deben reintegrar los emolumentos recibidos por la demandada, aun cuando se advierta haberlos obtenido de buena fe, por cuanto, tenía pleno conocimiento que Colpensiones carecía de competencia para reconocerle y cancelarle la prestación, sin embargo, continuó percibiendo las mesadas, a pesar del proceso judicial que se adelanta en su contra.

Al respecto la Sala estima que el reparo expuesto por el apelante no tiene vocación de prosperidad, toda vez que, de acuerdo con lo señalado en el acápite normativo, la petición debió dirigirse a las entidades públicas competentes del reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, según lo dispuesto en el Decreto. 600/17, en tanto que la administración y pago de los recursos recae en las mencionadas entidades, por lo que la demandada se limitó a recibir el beneficio reconocido de buena fe.

Asociado a lo anterior, tal y como también se indicó en primera instancia, la Corporación encuentra que en el numeral séptimo del acto demandado, se ordenó la remisión al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dado que consideró que la competencia para tramitar la prestación reclamada -pensión de sobreviviente por invalidez al ser víctima de la violencia- era del resorte del referido ministerio, lo que en consecuencia, genera duda si los recursos afectados fueron los de Colpensiones o los de la cartera ministerial.

Frente a los emolumentos percibidos de buena fe el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sostenido⁶:

«No es suficiente con que la entidad demandante alegue la mala fe, sino que se hace necesario que aporte al proceso el material probatorio que demuestre que el ciudadano actuó de manera fraudulenta para obtener unos beneficios (...)

no existe la posibilidad de recuperar las prestaciones periódicas cuando han sido pagadas de buena fe, lo que le impone a la entidad demandante la carga de probar los actos fraudulentos del beneficiario para obtener el reconocimiento de un derecho que no le corresponde (...)»

⁶CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOSECCIÓN SEGUNDASUBSECCIÓN AConsejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00385-01(1989-19)

A su turno la Corte Constitucional, respecto de prestaciones adquiridas bajo el principio de la buena fe ha explicado⁷:

(...) Se otorgó a la administración, la facultad de demandar “en cualquier tiempo” los actos administrativos mediante los cuales se reconozcan prestaciones periódicas, precisando que “no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”. Ello quiere decir, en cuanto se concede a la administración tal facultad, no se vulnera los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, tal y como han sido entendidos por la Corte en múltiples fallos, por cuanto el legislador no está partiendo de la mala fe de los administrados, ni tampoco está defraudando expectativas legítimas que a los mismos se les hubiesen creado. [...]”.

El artículo 164 numeral 1 literal c) del CPACA se lee en consonancia con el artículo 83 de la Constitución Política que señala: “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas (...)».

En suma, teniendo en cuenta que no se desvirtuó que prestaciones recibidas por la señora Sonia Omaira Guevara Portilla se obtuvieron de buena fe, dado el reconocimiento de la pensión especial de invalidez como víctima del conflicto armado, no hay lugar a ordenar la devolución de los emolumentos.

3. Sobre la condena en costas

Finalmente, y en cumplimiento a lo consagrado en el artículo 188 del CPACA⁸, en concordancia con el artículo 365 del CGP, sería del caso condenar en costas a la demandada, por haber resultado vencida, no obstante, la Sala considera al igual como se contempló en la decisión de primer grado, que el debate que hoy se discute se desplegó en virtud de una orden de tutela proferida por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medias de Seguridad, modificado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala de decisión Penal, en el que se ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez por víctima de la violencia en favor de la señora Sonia Omaira Guevara Portilla mediante Resolución SUB218043 del 6 de octubre de 2017, por lo que no hay lugar a la referida condena.

(iii) DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

⁷ Sentencia T-223/21

⁸ Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

FALLA

- PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 30 de julio de 2020 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.
- SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas, de conformidad con lo expuesto.
- CUARTO: EJECUTORIADO** este fallo, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Informático de Administración Judicial «SAMAI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual celebrada en la fecha, por los Magistrados:



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado