



REPÚBLICA DE COLOMBIA

Rama Judicial del Poder Público

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO
Edificio Chávez carrera 23 No. 19-10 oficina 402
Teléfono 7225775

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO

SECRETARIA

EDICTO

La suscrita secretaria del JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO, por medio del presente; notifica al demandado la providencia discriminada a continuación:

Expediente: **52-001-33-33-005-2018-00279-00**

Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Colpensiones

Demandados: Sonia Omaira Guevara Portilla

Fecha de la providencia: Treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

Clase de Providencia: Sentencia

Jueza: Dra. Adriana Inés Bravo Urbano

El presente edicto se fija en la página de la rama Judicial, por el término de tres (3) días hábiles, hoy cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020) a las siete de la mañana (7:00 a.m.). Se desfija el día diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020) a las cuatro de la tarde (4 p.m.).


NORMA DEYANIRA TUPAZ DE LA ROSA
SECRETARIA



**REPÚBLICA DE COLOMBIA.
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO.
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO.**

San Juan de Pasto, treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación: 52-001-33-33-005-2018-00279-00
Pretensión: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: COLPENSIONES
Demandado: Sonia Omaira Guevara Portilla

FALLO

COLPENSIONES, a través de apoderado judicial, presenta demanda bajo el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLO. Solicita se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

“1.- Que se declare la Nulidad de la Resolución SUB 218043 del 06 de octubre del 2017, proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES mediante la cual da cumplimiento al fallo de TUTELA del 21 de diciembre de 2016, proferido por el JUZGADO SEGUNDO DE EJECUCION DE PENSAS Y MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO DE PASTO dentro del proceso No. 52001318700220160059402 y en consecuencia, reconocer y ordenar el pago de una pensión mensual vitalicia INVALIDEZ POR VICTIMAS DE LA VIOLENCIA de manera transitoria a favor de la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLO, en cuantía de \$737.717, con efectividad a partir de 01 de noviembre de 2017, e ingresada en la nómina de 2017 que se paga en el periodo 201712.

El anterior acto administrativo vulnera directamente el ordenamiento jurídico, al establecerse que la falta de competencia de COLPENSIONES, frente al reconocimiento de una pensión INVALIDEZ POR VICTIMAS DE LA VIOLENCIA DEL CONFLICTO ARMADO debe ser tramitada por el Ministerio del Trabajo, conforme lo expresado sentencia SU 587 del veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016), proferida por la Honorable Corte Constitucional y el Decreto 600 del 06 de Abril de 2017

2.- Con base en lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLO o a quien corresponda a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, la devolución de lo pagado por el concepto de reconocimiento y pago de una pensión de invalidez a partir de la fecha de inclusión en nómina de pensionados de la Resolución SUB 218043 del 06 de octubre de 2017, hasta que se ordene la suspensión provisional o se declare la nulidad y los valores producto del reconocimiento ordenado anteriormente.

3.- Las sumas reconocidas a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones, deberán ser indexadas o reconocer los intereses a que haya lugar, según el caso, con la finalidad de no causar un detrimento patrimonial a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, teniendo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.”

Base de sus pretensiones fueron, en síntesis, los siguientes **HECHOS**:

1.- La señora SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLO, persona nacida el 25 de marzo de 1971, presenta una pérdida de capacidad laboral del 82,10% estructurada el 7 de septiembre de 2005 mediante dictamen No. 27302871 del 7 de septiembre de 2005.

2.- La demandante solicitó el reconocimiento y pago de pensión de invalidez por víctimas de la violencia el 12 de julio de 2016, la que fue dejada en suspenso para

estudio por COLPENSIONES hasta que se establezca cual es la entidad encargada del pago de la prestación.

3.- La demandante instauró tutela, la que fue conocida por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad bajo el radicado No. 2016-00594, donde se emitió fallo el 21 de diciembre de 2016, tutelando los derechos de petición e igualdad y ordenando emitir el acto que resuelva de fondo y en derecho la petición de reconocimiento pensional, dando cumplimiento a lo establecido en la sentencia SU-587 de 2016 haciendo los trámites internos de pago de mesadas pensionales y para el recobro que le fuere autorizado por la Corte Constitucional.

4.- COLPENSIONES declaró la falta de competencia para resolver la solicitud de la demandante mediante R. SUB-51352 del 3 de mayo de 2017, indicando ser el Ministerio de Trabajo la entidad competente para resolver la solicitud, contra la que se interpuso recurso de apelación, siendo decidido de manera confirmatoria mediante R. DIR 5966 del 3 de mayo de 2017, reportándose haber remitido el expediente a la entidad competente.

5.- La decisión de tutela fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala de decisión Penal mediante fallo del 27 de abril de 2017.

5.- El Juzgado de primera instancia emitió el auto No. 2257 del 22 de septiembre de 2017 donde precisa que COLPENSIONES no ha emitido el acto administrativo que resuelva de fondo la petición, conforme a la documentación aportada por la demandante .

6.- COLPENSIONES dio cumplimiento al fallo de tutela mediante resolución SUB 218043 del 6 de octubre de 2017, ordenando el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia INVALIDEZ POR VICTIMAS DE LA VIOLENCIA de manera transitoria a favor de la demandante, en cuantía equivalente a \$737.717 con efectividad a partir del 01 de noviembre , e ingresada en nómina de 201711 que se paga en el periodo 201712

Normas Violadas y Concepto de la Violación

Adujo vulneradas las Leyes 418 y 387 de 1997, la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002, transcribiendo los artículos 93 y 97 de la Ley 1437 de 2011.

Argumentó que el Gobierno Nacional decretó medidas encaminadas a garantizar ayudas económicas para la reparación integral de las víctimas de atentados terroristas, entre ellas la contemplada en el art. 45 inc. 2º de la Ley 104 de 1993 por pérdida de capacidad laboral del 66% que no tuvieran otro ingreso para solventarse, pago asumido por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, porcentaje que fue modificado a 50% por el art. 15 de la Ley 241 de 1995. A su vez, la Ley 418 de 1997 derogó la Ley 104 de 1993 y en su art. 46 inciso 2º precisó la pensión especial de invalidez para víctimas de la violencia, el cual fue prorrogado mediante Ley 548 de 1999 por un término de 3 años, y luego a través de la Ley 782 de 2002 por 4 años más, normativa que fue modificada por el inciso 3º del art. 18 de la Ley 782 de 2002, prorrogándolo nuevamente por 4 años más.

No obstante lo anterior, 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 art. 46, como tampoco lo hizo la Ley 1421 de 2010; sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia T-469 del 23 de julio de 2013 consignó que la pensión de invalidez para víctimas de la violencia tiene carácter progresivo y vocación de permanencia hasta el momento en que se superen las condiciones de orden público que dieron origen a dicha prestación, no pudiéndose predicar derogatoria en materia de derechos sociales sin que medie justificación alguna, precisando que la fuente jurídica de ésta pensión no pertenece al régimen general de pensiones sino al marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado Social de Derecho, siendo una prestación de naturaleza especial, puesto que no se exige el requisito previo de realización de aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones, y cuya fuente jurídica no es el Régimen General de Pensiones.

En ésta sentencia se dieron unos lineamientos para el reconocimiento de tal pensión, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 418 de 1997, modificada por el artículo 18 de la ley 782 de 2002, así: i) acreditar la condición de víctima con ocasión del conflicto armado interno, ii) acreditar un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%, y iii) demostrar que el beneficiario de la prestación carece de cualquier otra posibilidad para acceder a una pensión y de atención en salud.

Para ello, los analistas y revisora, deben tener en cuenta unos lineamientos como la verificación documental, el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por autoridad competente y calificado con base en el Manual Único expedido por el Gobierno Nacional, copia de la historia clínica del solicitante, certificación emitida por el Comité de Emergencia y Desastres del municipio o la Alcaldía Municipal donde ocurrieron los hechos, donde conste que el solicitante fue víctima de un atentado terrorista y su fecha de ocurrencia; certificación por Personería Municipal; documento de identidad del solicitante; y carta del solicitante donde manifiesta bajo la gravedad del juramento que no tiene posibilidades económicas para asumir los costos de atención en salud, ni otras posibilidades pensionales; revisión de bases de datos.

Precisó que la Corte Constitucional en sentencia SU 587 del 27 de octubre de 2016, con ponencia del Dr Guillermo Guerrero Pérez concluyó que si bien el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez debe realizarlo COLPENSIOENS, se le autoriza a repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional, adscrito al Ministerio de Trabajo, quien deberá constituir un fondo con recursos del Presupuesto General de la Nación, cuya identificación debe realizarse por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, excluyendo el uso de los recursos parafiscales de las subcuentas de solidaridad y subsistencia.

Señaló que mediante D. 600 de 6 de abril de 2017 el Ministerio de Trabajo reglamentó la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, estableciendo en su art. 2.2.9.5.5 *“....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.”*

Indica que el Art. 2.2.9.5.6 regula el trámite del reconocimiento, deponiendo que *“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.”*

Concluye que conforme a la normativa anterior, la resolución acusada contraría el ordenamiento jurídico aduciendo que la Corte Constitucional resolvió dejar en cabeza del Ministerio de Hacienda y de Trabajo, la obligación de crear la figura financiera que garantizara su pago, correspondiéndole al Ministerio de Trabajo resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia conforme a lo dispuesto en el D. 600 del 6 de abril de 2017.

ACTUACIONES PROCESALES

La demanda se admitió por auto del 17 de enero de 2019 (folio 24) y se corrió traslado de la medida cautelar en tal fecha (folio 25), siendo notificada por aviso según consta en certificado de envío visible a folios 45 a 48 del expediente, medida que se decidió negativamente por auto del 12 de febrero de 2020 (folios 61 a 64.).

La persona natural demandada no contestó la demanda.

Por auto del 25 de febrero de 2020 se fijó fecha para audiencia inicial, la cual se llevó a cabo el 4 de marzo de 2020 (folios 92 a 94), en la que se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

CONSIDERACIONES

Sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver el fondo del asunto.

HECHOS PROBADOS:

1.- COLPENSIONES ordenó el reconocimiento y pago de PENSION DE INVALIDEZ POR VICTIMAS DE LA VIOLENCIA a favor de la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLA mediante R. SUB 218043 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 201711. Ello se acreditó con copia de tal acto administrativo, visible a folios 17 a 20 del expediente. 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..

(...)

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 mediante resolución DIR 5966 del 18 de mayo de 2017, se resolvió el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución SUB 51352 del 3 de mayo de 2017, declarando la falta de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez por víctimas de la violencia de 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 termino 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 éste 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 CALIFICACION 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 mas, y posteriormente el artículo 46 de la norma en mención fue modificado por el inciso tercero del artículo 18 de la ley 782 de 2002 norma que a su vez prorrogó nuevamente su vigencia por 4 años mas.

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 Trámite 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 EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE

PASTO, el cual fue modificado por el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PASTO SALA DE DECISION PENAL, se procederá a ordenar la inclusión en nómina de una PENSION DE INVALIDEZ POR VICTIMAS D ELA 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,”

AQUÍ FALTA INCLUIR LOS HECHOS QUE ESTAN EN EL CD SOBRE ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS XXXXXXXXXXXX

Problema Jurídico

Se impone determinar si el acto administrativo acusado se encuentra viciado de nulidad por falta de competencia funcional de la entidad de la entidad demandante que lo expidió?

Tesis del Despacho:

Para éste Despacho, el acto administrativo acusado se encuentra viciado de nulidad por falta de competencia funcional de la entidad que lo expidió, bajo los siguientes argumentos:

A efectos de determinar si la entidad demandada carece de competencia funcional para el reconocimiento y pago de la pensión especial discutida, se impone dilucidar dos tópicos: i) El compendio normativo y jurisprudencial que regula la prima especial de invalidez por víctimas de la violencia y, ii) La normativa que regula el funcionamiento y competencia de COLPENSIONES, así:

1.- Naturaleza jurídica de la pensión especial de invalidez por víctimas de la violencia

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 Unico 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 postulen 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-209A/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. Reiteración de jurisprudencia^[19]

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”^[25]*.

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^[26], 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^[28] 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”^[29]*.

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^[30], *“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”^[31]*.

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^[32], 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 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^[33], 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.

2.- 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:

“ARTICULO 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 2°. 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 3°. 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 5°. 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 expuesto, se infiere 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 las de administración y pago de otro tipo de pensiones especiales, a menos que previamente se haya realizado con ella 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.

Conclusión:

Dado el compendio normativo y jurisprudencial expuesto, para el Despacho queda claro que la entidad competente para adelantar el trámite de reconocimiento y pago de la pensión especial por víctimas de la violencia está radicada en el Ministerio de Trabajo, entidad que a través de encargo fiduciario o de convenio interadministrativo puede delegar tal función en una entidad fiduciaria o en la entidad que defina el Gobierno, descartándose así que tal competencia radique en Colpensiones, quien como se precisó en precedencia, únicamente tiene asignadas funciones dentro del régimen de Seguridad Social en Pensiones, régimen del que no hace parte la pensión reconocida en el acto acusado, dado que no se soporta en cotizaciones previas, pues tiene la connotación de una ayuda humanitaria, y bajo tal connotación, es manejada por una entidad pública diferente a la prenombrada.

Dentro del proceso no se demostró la existencia de un convenio interadministrativo o encargo fiduciario suscrito entre el Ministerio de Trabajo con 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, presupuesto que se deduce de manera negativa en tanto en el acto administrativo acusado nada se dice en torno la existencia de acuerdo negocial alguno para tal propósito, y por el contrario, se aduce categóricamente la falta de competencia para ello.

Así las cosas, no queda duda que la entidad competente para efectos del reconocimiento y pago de la pensión discutida se encuentra radicada en entidades públicas diferentes a Colpensiones, razón por la que resulta palmaria la infracción normativa contenida en el acto administrativo acusado, y alegada por la parte demandante, lo que conduce indefectiblemente a su declaratoria de nulidad.

Perjuicios cuya indemnización se reclama:

La entidad demandante solicita que como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto acusado, se ordene el reintegro de los recursos pagados a la demandada; sin embargo, esta petición se torna impróspera respecto de dicha accionada, en tanto la pretensión de reconocimiento indemnizatorio 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 de quienes fueron en principio las beneficiadas con la omisión en el desembolso de los recursos que ahora se reclaman.

Aunado a lo anterior, el Despacho verifica que en la parte resolutive del acto acusado, en su numeral séptimo, se ordenó su remisión al Ministerio de Trabajo, de conformidad con lo indicado en la parte considerativa de tal decisión, acápites donde expresamente se señaló que dicha competencia era del resorte de la mentada cartera ministerial, lo que genera duda en torno a si la entidad demandante afectó sus recursos para el pago de la pensión, o si por el contrario, tal emolumento se canceló con recursos del Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, y 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 tocante a la imposibilidad de devolución de prestaciones pagadas a particulares de buena fe, lo que ha sido reiterado a nivel jurisprudencial por el H. Consejo de Estado¹, así:

“Ahora bien, la Sala comparte la decisión tomada por el a quo en la sentencia objeto de censura, respecto a la negativa de ordenar el reintegro de los dineros cancelados con ocasión a la pensión gracia reconocida y el equivalente a la reliquidación ordenada por la acción de tutela y reconocida en el acto administrativo demandado, en consideración a que tal y como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el literal c) del numeral 1 del artículo 164: “(...) no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C - 1049 de 2004, al declarar la exequibilidad del numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (norma que también disponía que la administración no podía recuperar las sumas pagadas a particulares de buena fe) consideró frente a la facultad que tiene el Estado de demandar en cualquier tiempo el acto administrativo que reconoce prestaciones periódicas que: “En el presente caso, la disposición acusada le otorga 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”.

Quiere ello decir, que la norma acusada, en cuanto le concede a la administración tal facultad, no 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 literal c) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política, señala que: “las 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”. Entonces, la buena fe es uno de los principios generales del derecho y gobierna las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, tal y como así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-131 de 2004, quien agregó: “En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera,

1 Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. sentencia del 16 de agosto de 2018. Exp: 2013-00047. Actor: UGPP. Demandado: Marta Rondón Duarte. M.P. Cesar Palomino Cortez.

cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma.

En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”⁸.

En consecuencia, y en razón a que no se desvirtuó la presunción de buena fé en la recepción de la pensión especial de invalidez por parte de la demandada, no habrá lugar a condenarla a la devolución de lo pagado, declarándose impróspera ésta pretensión.

CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

El H. Consejo de Estado en auto 2012-00561/372-2017 de febrero 22 de 2018, Sección Segunda acoge el criterio objetivo valorativo para la causación de las costas de conformidad con lo establecido en el código General del Proceso, exponiendo lo siguiente:

“Por su parte, el artículo 365 del CGP que fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en Sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo de la norma, al señalar lo siguiente:

“[...] La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto en el artículo 365.

*Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. **De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra. [...]**” (negritas fuera de texto).*

En virtud de lo anterior y conforme la evolución normativa del tema, puede concluirse que el legislador cambió su posición al respecto¹, para regular la condena en costas a ambas partes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con un criterio netamente objetivo, excepto en cuanto corresponda a los procesos en los que se ventile un interés público, en los cuales está legalmente prohibida la condena en costas.

El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:

a) *El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” —CCA— a uno “objetivo valorativo” —CPACA—.*

b) *Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*

c) *Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*

d) *La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*

- e) *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas.*
- f) *La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP⁽²⁸⁾, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
- g) *Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*
- (...)

Al respecto, se reitera lo expuesto por ambas subsecciones de la Sección Segunda de esta Corporación sobre el particular, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso; presentándose así una apreciación objetiva valorativa”.

En atención a lo expuesto y la prueba obrante en el proceso, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, como quiera que no se demostraron, aunado a que actuó dentro las facultades que en efecto consideró tener dentro las interpretaciones normativas que al respecto ha hecho la Corte Constitucional y en razón a la decisión de una sentencia de tutela, por lo que tampoco se deriva de su actuar la causación de un daño que deba ser compensado, además de no haber sido demostradas por la entidad demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Pasto, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del acto administrativo contenido en la Resolución SUB 218043 del 06 de octubre del 2017, proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES mediante la cual da cumplimiento al fallo de TUTELA del 21 de diciembre de 2016, proferido por el JUZGADO SEGUNDO DE EJECUCION DE PENSAS Y MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO DE PASTO dentro del proceso No. 52001318700220160059402, reconociendo y ordenando el pago de una pensión mensual vitalicia INVELIDEZ POR VICTIMAS DE LA VIOLENCIA de manera transitoria a favor de la señora SONIA OMAIRA GUEVARA PROTILLO, en cuantía de \$737.717, con efectividad a partir de 01 de noviembre de 2017, de conformidad con la parte considerativa de ésta providencia.

SEGUNDO.- NEGAR las restantes pretensiones de la demanda, de conformidad con lo indicado en la parte considerativa de ésta providencia.

TERCERO: ABSTENERSE de CONDENAR en costas a la parte demandada.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, por conducto de Secretaría, comuníquese la presente decisión a la entidad pública demandada según lo previsto en el inciso final del artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO: Para el cumplimiento de este fallo, se estará a lo dispuesto en el artículo 195 del CPACA, para lo cual el Juzgado expedirá copias de esta sentencia con las constancias de ley, con destino a la parte actora y a la demandada.

Ejecutoriado este fallo, la Secretaría devolverá al interesado el remanente de la suma que se ordenó pagar para gastos ordinarios del proceso si lo hubiere, dejándose constancia de dicha entrega. Luego se archivará el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA INÉS BRAVO URBANO
Juez

Firmado Por:

ADRIANA INES BRAVO URBANO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 005 SIN SECCIÓN ADMINISTRATIVO DE PASTO

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

Código de verificación:

15b4374dd13a637c8e143722bd175a30320ad23c0bfaf1323a1e0802af097969

Documento generado en 29/07/2020 05:02:11 p.m.