REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "E"
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

SENTENCIA No. 082

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	250002342000-**2022-00048**-00
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
DEMANDADO:	MILENA INÉS PÉREZ DE MORALES
TEMAS:	PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO // EXCEPCIONES LEY 4 DE 1992 ART. 19
DECISIÓN:	NIEGA PRETENSIONES

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Procede la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir el fallo que en derecho corresponda dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -en lo sucesivo CPACA-, formuló Colpensiones en contra de la señora Milena Inés Pérez de Morales.

I. ANTECEDENTES

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

La parte demandante pide a la autoridad judicial que previos los trámites de un proceso ordinario, se hagan las siguientes declaraciones y condenas que por su importancia se transcriben *in extenso*:

> "1. Que se declare la Nulidad de la Resolución No. 010385 del 28 de marzo de 2006 del ISS que reconoció a favor de la señora PEREZ DE MORALES MILENA INES identificado (a) con CC No. 20196904 en calidad de Cónyuge o Compañera(o), en un 100% de la mesada que venía devengando el causante.
>
> 2. A título de restablecimiento del derecho, se ORDENE a la señora MILENA INES PEREZ DE MORALES, identificado con CC No. 20196904, REINTEGRAR la devolución de lo pagado por el ISS hoy Colpensiones por concepto del reconocimiento y pago de una sustitución pensional a título de mesadas, retroactivo y aportes en salud, desde su ingreso a nomina hasta que cese su pago en virtud de la nulidad.

3. Se ordene la INDEXACION de las sumas reconocidas a favor de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, y al pago de intereses a los que hubiere lugar, como consecuencia de los pagos realizados en virtud del reconocimiento pensional de la señora MILENA INES PEREZ DE MORALES, ordenado mediante la resolución No. 010385 del 28 de marzo de 2006.

4. Que se condene en costas a la demandada."[1]

La parte actora solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado[2], la cual se negó mediante auto de 18 de diciembre de 2023[3]. El decreto de la medida cautelar fue apelado por la entidad demandante[4] y concedido el recurso en el efecto devolutivo[5] ante el Consejo de Estado.

1.2. HECHOS[6]

1.2.1 Actuaciones relativas al ISS hoy Colpensiones

- A través de Resolución N° 7291 de 19 de diciembre de 1984, el ISS negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez al señor José Aníbal Morales Montaña, por no acreditar las 500 semanas mínimas necesarias.

- Por medio de la Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987, el ISS modificó la Resolución N° 7291 de 19 de diciembre de 1984 y reconoció una pensión de vejez al señor José Aníbal Morales Montaña, efectiva a partir del 17 de octubre de 1985, teniendo en cuenta 507 semanas cotizadas, de conformidad con el Decreto 3041 de 1966.

- El señor José Aníbal Morales Montaña falleció el 4 de octubre de 2005 y, en consecuencia, a través de la **Resolución N° 010385 de 28 de marzo de 2006** el ISS se le sustituyó la prestación a la señora Milena Inés Pérez de Morales. Para 2021 el valor de la mesada percibida por la beneficiaria era de $ 1.319.253.

1.2.2 Actuaciones relativas a Cajanal hoy UGPP

- Cajanal reconoció mediante Resolución N° 1525 de 18 de marzo de 1975 pensión de invalidez efectiva a partir del 19 de diciembre de 1974, de conformidad con la Ley 4 de 1966 al señor José Aníbal Morales Montaña.

- Con ocasión del fallecimiento del causante, la UGPP reconoció pensión de sobrevivientes a partir de la Resolución N° 09980 de 2 de marzo de 2006, en un 100% de la prestación en calidad de cónyuge supérstite.

[1] Documento 3 Expediente Digital Samai
[2] Documento 3 Expediente Digital Samai
[3] Documento 26 Expediente Digital Samai
[4] Documento 31 Expediente Digital Samai
[5] Documento 34 Expediente Digital Samai
[6] Documento 3 Expediente Digital Samai

1.2.3 Relativas a la petición de nulidad

- Para el reconocimiento pensional que realizaron Cajanal y el ISS hoy Colpensiones, se tuvieron en cuenta los mismos tiempos públicos, por tanto, las prestaciones resultaban incompatibles.

- Al momento del reconocimiento de la pensión de vejez por parte del ISS - Colpensiones, no se tuvo en cuenta el reconocimiento previo que había realizado Cajanal a través de la Resolución N° 1525 de 18 de marzo de 1975.

- Las prestaciones resultan incompatibles entre sí, por cuanto la accionada se encuentra percibiendo dos (2) asignaciones que provienen del tesoro en contravía de la prohibición constitucional, las cuales cubren un mismo riesgo y, adicionalmente, fueron causadas con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, el 1 de abril de 1994, "ya que el estatus pensional con CAJANAL hoy UGPP fue del 02 de marzo de 2006, y el estatus pensional ante el ISS hoy Colpensiones es de 28 de marzo de 2006".

- Afirma que, una vez descontados los tiempos públicos cotizados con Colpensiones, el señor José Aníbal Morales Montaña cuenta con solo 310 semanas laboradas, es decir que no cumple con el número mínimo de 500 para ser acreedor del reconocimiento y pago de la pensión de vejez y, en consecuencia, tampoco procede la de sobrevivientes.

- Mediante auto de pruebas APSUB N° 2397 de 7 de septiembre de 2021, Colpensiones concedió a la señora Milena Inés Pérez de Morales el término de un (1) mes para que autorizara la revocatoria, sin embargo, ante la falta de respuesta, a través de la Resolución N° SUB 292963 de 4 de noviembre de 2021 se remitió el expediente a la dirección de procesos judiciales de la entidad para que iniciara las acciones pertinentes.

1.3 CONCEPTO DE VIOLACIÓN[7]

Como causal de nulidad, la entidad argumentó que el acto acusado vulnera el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia y 19 de la Ley 4 de 1992.

Refiere que el acto acusado no se ajusta a los preceptos legales, por lo que su reconocimiento vulnera en forma directa el artículo 128 constitucional y el artículo 19 de la Ley 4 de 1992 y es por ello que, mediante auto de pruebas APSUB 2397 de 7 de septiembre de 2021 se solicitó el consentimiento a la beneficiaria para revocar la Resolución N° 10385 de 28 de marzo de 2006, teniendo en cuenta que no es posible el reconocimiento a cargo de Colpensiones, por ser beneficiaria de una pensión reconocida por Cajanal. Es decir, se presenta un doble pago entre entidades del Estado.

[7] Documento 3 Expediente Digital Samai

Argumenta que “las dos prestaciones fueron causadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993(01 de abril de 1994), ya que el estatus pensional con CAJANAL hoy UGPP fue el 02 de marzo de 2006, y el estatus pensional ante el ISS hoy Colpensiones es del 28 de marzo de 2006”.

Afirma que es evidente la incompatibilidad existente, pues ambas pensiones tienen su origen en una misma fuente y cubren un mismo riesgo, por lo que procede la anulación de las resoluciones de reconocimiento y sustitución de la pensión de vejez que otorgó el ISS hoy Colpensiones.

Manifiesta que para el reconocimiento de la pensión de vejez a favor de señor José Aníbal Morales Montaña, se tuvieron en cuenta los mismos tiempos de servicios que Cajanal/ UGPP por lo que resultan incompatibles las prestaciones entre sí y se genera un detrimento de los recursos públicos, aunado a que las prestaciones fueron causadas con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

Conforme lo anterior, mediante auto de pruebas se solicitó el consentimiento de la beneficiaria para revocar la Resolución acusa, sin embargo, no emitió respuesta, por lo que, con la Resolución N° SUB 292963 de 4 de noviembre de 2021 se remitió la actuación a la Dirección de Procesos Judiciales para que iniciara las acciones pertinentes.

2. CONTESTACIÓN DEMANDA[8]

La señora Milena Inés Pérez de Morales, no contestó la demanda a pesar de haberse dirigido la comunicación para notificación personal a la última dirección reportada en el expediente administrativo pensional tanto de Colpensiones como en la UGPP.

3. TRÁMITE PROCESAL

Una vez admitida la demanda el 17 de agosto de 2022, en la misma fecha se dispuso el término de traslado respecto de la petición de medida cautelar.

Vencido el término de traslado en silencio, el expediente ingresó al despacho y mediante auto de 18 de diciembre de 2023[9], en virtud de las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 al CPACA, en especial lo previsto en los artículos 175 y 182 A, se determinó que el presente proceso encajaba en las casuales de procedencia de sentencia anticipada y por ello se procedió a la incorporación de las pruebas aportadas por la parte actora y, de la documental allegada a título de antecedentes administrativos que se solicitaron en el auto admisorio y a la fijación del litigio.

[8] Documentos 19 y 21 Expediente Digital Samai
[9] Documento 35 Expediente Digital Samai

El litigio se fijó en los siguientes términos:

> "La Sala debe determinar, si hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución N° 10385 de 28 de marzo de 2006, por medio de la cual, el entonces ISS reconoció a favor de la señora Milena Inés Pérez de Morales la sustitución de la pensión de vejez que le había sido reconocida al señor José Aníbal Morales Montaña a través de la Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987 con inclusión de los tiempos laborados con el ISS entre el 08 de marzo de 1971 y el 19 de diciembre de 1974; teniendo en cuenta que previamente Cajanal le había reconocido pensión de invalidez con ocasión de los servicios prestados en distintas entidades del sector público.."

En firme el auto anterior, sin pronunciamiento de las partes, por auto de 14 de febrero de 2024[10] se concedió a las partes y al Agente del Ministerio Público el término de 10 días, para que presentaran sus alegatos de conclusión.

La parte demandada presentó sus alegaciones finales dentro del término oportuno mientras que la entidad demandante y el delegado del Ministerio Público guardaron silencio.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Alegatos de la parte demandante[11]: Reitera los argumentos de nulidad expuestos en la demanda e indica que el ISS al momento de reconocer la pensión de vejez tuvo en cuenta los tiempos públicos laborados con el ISS entre el 8 de marzo de 1971 y el 19 de diciembre de 1974, con lo cual no se cumple lo previsto en el concepto interno BZ 2021-1372644, pues se utilizaron para el financiamiento de dos pensiones, pues Cajanal los incluyó en el reconocimiento que hizo a través de la Resolución N° 1525 de 18 de marzo de 1975. Insiste entonces en la incompatibilidad de las prestaciones destinadas a cubrir un mismo riesgo, el financiamiento de las dos con dineros que proviene del tesoro y su reconocimiento posterior a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

Afirma que una vez declarada la nulidad del acto acusado debe ordenarse la devolución de los dineros pagados, so pena de afectar la sostenibilidad del sistema, para lo cual indica que la mala fe la demandada se evidencia al momento en que no se pronunció frente a la solicitud para que autorizará la revocatoria del acto que le concedió la pensión de sobrevivientes.

La parte demandada y la representante del Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con el artículo 207 del CPACA, agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades. Efectuada la revisión del expediente, no se adoptó ninguna medida de saneamiento

[10] Documento 35 Expediente Digital Samai
[11] Documento 39 Expediente Digital Samai

del proceso, habida cuenta que no se advirtió ningún vicio que pudiera afectar el debido proceso.

1. COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, de conformidad con lo establecido en los artículos 152 numeral 2, 156 numeral 3 y artículo 157 del CPACA, es competente para conocer el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento propuso Colpensiones en contra de la señora Milena Inés Pérez de Morales.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En el caso de autos, el **problema jurídico** se contrae a determinar si hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución N° 10385 de 28 de marzo de 2006, por medio de la cual, el entonces ISS reconoció a favor de la señora Milena Inés Pérez de Morales la sustitución de la pensión de vejez que le había sido reconocida al señor José Aníbal Morales Montaña a través de la Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987 con inclusión de los tiempos laborados con el ISS entre el 08 de marzo de 1971 y el 19 de diciembre de 1974; teniendo en cuenta que previamente Cajanal le había reconocido pensión de invalidez con ocasión de los servicios prestados en distintas entidades del sector público

3. TESIS DE LA SALA

Revisado el fundamento fáctico, las causales de nulidad invocadas y el acervo probatorio que reposa en el expediente, la Sala concluye que se deben negar las súplicas de la demanda, como quiera que el reconocimiento pensional realizado al causante es anterior a la Constitución de 1991 y se realizó en vigencia del artículo 32 del Decreto 1042 de 1978 que permitía percibir asignaciones hasta por dos cargos públicos.

Luego el periodo laborado por el señor Morales Montaña entre el 8 de marzo de 1971 y el 19 de diciembre de 1974 con la Caja Seccional de Cundinamarca – Seguro Social resultaba - en principio - compatible con el desempeñado dentro de ese mismo periodo en el Ministerio de Salud Pública entre el 1 de noviembre de 1971 y el 15 de noviembre de 1973.

Finalmente, el acto demandado corresponde a una sustitución pensional, la cual resulta compatible con cualquier otra asignación, de conformidad con lo previsto en el literal c) el artículo 19 de la Ley 4 de 1992.

4. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

4.1 COMPATIBILIDAD PENSIONAL

La Constitución de 1886 establecía en su artículo 64 la prohibición de percibir doble asignación del Estado así:

> **"**ARTICULO 64. Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes. Entiéndese por Tesoro Público el de la Nación, los Departamentos y los Municipios.**"**

Los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968 y 84 del Decreto 1848 de1 969, establecen la incompatibilidad de la pensión de vejez con cualquier otra asignación.

Posteriormente el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso mediante la Ley 5 de 1978, profirió el Decreto 1042 de 1978, en cuyo artículo 32 se dispone

> "**ARTÍCULO 32. De la prohibición de recibir más de una asignación.** De conformidad con el artículo 64 de la Constitución Nacional, ningún empleado público podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro, o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, ya sea en razón de contrato, de comisión o de honorarios.
>
> Se exceptúan de la prohibición contenida en el presente artículo las asignaciones que a continuación se determinan:
>
> (…)
> b. Las que provengan de servicios prestados por profesionales con título universitario **hasta por dos cargos públicos**, siempre que el horario normal de trabajo permita el ejercicio regular de tales cargos y que el valor conjunto de lo percibido en uno y otro no exceda la remuneración total de los ministros del despacho.
> (…)"

Luego el Decreto 758 de 11 de abril de 1990, Por el cual se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios, en materia de compatibilidad pensional, lo siguiente:

> "ARTÍCULO 49. INCOMPATIBILIDAD. Las pensiones e indemnizaciones sustitutivas que cubre el ISS, son incompatibles
> a) Entre sí;
> b) Con las demás pensiones y asignaciones del sector público, y
> c) Con las pensiones de jubilación por aportes de que trata la Ley 71 de 1988. Sin embargo, el beneficiario podrá optar por la más favorable cuando haya concurrencia entre ellas."

Por su parte, el artículo 128 de la Constitución Política de 1991 establece:

> "ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.
> Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas."

Más adelante, a través de la Ley 4 de 18 de mayo de 1992, "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los

miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política", se estableció:

> "ARTÍCULO 19.- Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.
>
> Exceptúanse las siguientes asignaciones:
> a. Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa;
> b. Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
> c. Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
> d. Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
> e. Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud.
> f. Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas. (Ver Decreto 128 de 1976, Art. 15. "Reglamentado por el Decreto 1486 de 1999")
> g. Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados."

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado:

> "Sobre el particular, esta Sala considera que le asiste razón a la actora cuando advierte que las pensiones reconocidas al señor León Esmeral son incompatibles porque ambas provienen del erario. Ello en atención a que tanto el pago de la pensión compartida de vejez reconocida por el ISS como aquella ordinaria de jubilación concedida por Cajanal tuvieron origen en servicios prestados a dos entidades públicas.
>
> En efecto, la pensión compartida se sufraga con dineros del erario, en atención a que obedece al reconocimiento por la prestación de servicios en el sector oficial, como lo fue el desempeño del accionado como funcionario de la seguridad social del extinguido Instituto de Seguros Sociales, primero otorgada por este en condición de empleador y luego como asegurador, en virtud de la figura jurídica de la compartibilidad pensional desarrollada en el marco jurídico de este fallo.
>
> La obligación en el pago de la pensión compartida está también a cargo de la UGPP, conforme a lo previsto en el Decreto 2013 de 201223 (artículo 2724), según el cual asumiría las obligaciones pensionales del extinguido Instituto de Seguros Sociales en su calidad de empleador, como en el presente asunto.
>
> Por otra parte se tiene que, contrario a lo que afirma el demandado, el Hospital General de Barranquilla era una persona de derecho público que, como surge de las certificaciones de tiempos de servicio allegadas al expediente, fue transformada en empresa social del Estado a partir de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, naturaleza jurídica que tenía al momento en que los servicios de salud que administraba fueron fusionados por el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, mediante Decreto 255 de 23 de julio de 2004, así:
>
> (...)
>
> En tal sentido, para la Sala no hay duda de que, tal como lo determinó el a quo y la actora, ambas pensiones son pagadas con dineros del tesoro público, por lo que en virtud de lo preceptuado en los artículos 128 de la Constitución Política, 31 del Decreto 3135 de 1968 y 88 del Decreto 1848 de 1969, son incompatibles En tal sentido, para la Sala no hay duda de que, tal como lo determinó el a quo y la actora, ambas pensiones son pagadas con dineros del tesoro público, por lo que en virtud de lo preceptuado en los artículos 128 de la Constitución Política, 31 del Decreto 3135 de 1968 y 88 del Decreto 1848 de 1969, son incompatibles; (...);"

4.2 REINTEGRO DE DINEROS PAGADOS POR PRESTACIONES PERIODICAS Y LA OBLIGACIÓN DE DESVIRTUAR LA BUENA FE

Establece el artículo 83 Constitucional, el principio de buena fe como orientador de las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas en general, y su presunción en cualquiera de las gestiones que se adelanten.

Sobre la presunción de buena fe en las actuaciones de los particulares, el Consejo de Estado ha considerado:

> "(…) La buena fe, como, es el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión o la rectitud de una conducta. Exige, entonces, una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina principio de probidad.
>
> El principio de buena fe en el Derecho Administrativo, significa que los poderes públicos no pueden defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación; de manera que el ciudadano puede confiar en la Administración y a su vez ésta puede confiar en aquel; confianza que en todo caso, debe desprenderse de signos externos, objetivos, inequívocos, que induzcan racionalmente al administrado a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta. No puede deducirse de manera subjetiva o sicológicamente, suponiendo intenciones no objetivas.
>
> No cabe duda que le presunción constitucional del artículo 83 citada es de aquellas que la doctrina denomina iuris tantum, cuestión que evidencia la imposibilidad de su infirmación, claro siempre que milite la prueba o el argumento que de manera suficientemente explícita permita la convicción en torno a la ausencia de la buena fe de quien en su condición de titular del derecho establecido en el acto demandado concurre al plenario como parte pasiva de la acción.
>
> Con lo anterior, los pagos efectuados por el Hospital Centro Oriente E.S.E gozan de amparo legal, porque fueron recibidos de buena fe por el demandado y en ese orden de ideas, se considera que mal puede ahora el demandante, alegar en su favor su propia culpa, para tratar de recuperar unos dineros, que como se advirtió, fueron recibidos por una persona amparada por el principio de la buena fe.
>
> No existiendo entonces, elemento alguno que permita a la Sala inferir la mala fe del indemnizado, se dispondrá la revocatoria de la sentencia apelada, accedió a las suplicas de la demanda y ordenó al señor José Ángel Bautista la restitución de las sumas pagados de más, toda vez que las recibió de buena fe, la cual se presume y no fue desvirtuada." [12]

5. HECHOS PROBADOS

La entidad demandante aportó junto con la demanda, la siguiente información:

- Auto N° APSUB 2397 de 7 de septiembre de 2021[13], por medio del cual Colpensiones solicita a la señora Milena Inés Pérez de Morales el consentimiento para revocar la Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987 y N° 010385 de 28 de marzo de 2006.

[12] Consejo de Estado. Sala Plena. Exp. 0807-08, Mayo 20 de 2010.
[13] Documento N° 4 Expediente Digital Samai

- Resolución N° SUB 292963 de 4 de noviembre de 2021[14], por medio de la cual Colpensiones remitió las actuaciones relacionadas con la señora Milena Inés Pérez de Morales para evaluar la posibilidad de iniciar las acciones legales.

- Certificado expedido el 24 de noviembre de 2021[15] por el Director de Nómina de Pensionados de Colpensiones en el cual hace constar que entre el mes de octubre de 2018 y octubre de 2021 le fueron girados a la señora Milena Inés Pérez de Morales, un total de $ 53.169.785.

- Certificado expedido el 24 de noviembre de 2021[16] por el Director de Nómina de Pensionados de Colpensiones en el cual hace constar que se reconoció como causante de una prestación de sustitución de vejez al señor José Aníbal Morales Montaña.

- Relación de semanas cotizadas por el señor José Aníbal Morales Montaña al ISS para un total de 507,45[17].

- Con el auto admisorio, se solicitó a la UGPP[18] el expediente administrativo Pensional del señor José Aníbal Morales Montaña el cual fue debidamente aportado.

- Dentro del expediente administrativo pensional del causante en el ISS[19], obra la siguiente documental:

- Resolución N° 2638 de 20 de mayo de 1974, por medio de la cual Cajanal reconoce una pensión de invalidez al señor José Aníbal Morales Montaña, a partir del 1 de abril de 1974, condicionada al retiro del servicio.
- Resolución N° 1525 de 18 de marzo de 1975, por medio de la cual Cajanal modifica parcialmente la Resolución N° J-2638 de 1974 en cuanto a su cuantía y efectividad, para que ésta sea desde el 19 de diciembre de 1974 momento a partir del cual se aceptó la renuncia del servicio oficial al señor Morales Montaña.
- Resolución N° 7291 de 19 de diciembre de 1984, por medio de la cual el ISS niega la pensión de vejez por no acreditar el número mínimo de semanas para acceder al derecho, sino únicamente 465.
- Resolución N° 07301 de 10 de noviembre de 1986, por la cual el ISS niega una prestación económica al señor Morales Montaña, por haber cotizado únicamente 489 semanas cuando se requieren 500.
- Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987, por medio de la cual el ISS modifica la Resolución N° 7291 de 19 de diciembre de 1984 y se reconoce pensión de vejez al señor Morales Montaña, a partir del 17 de octubre de 1985.

[14] Documento N° 4 Expediente Digital Samai
[15] Documento N° 4 Expediente Digital Samai
[16] Documento N° 4 Expediente Digital Samai
[17] Documento N° 4 Expediente Digital Samai
[18] Documento N° 14 Expediente Digital Samai
[19] Documento N° 5 Expediente Digital Samai

- Registro civil de defunción del señor José Aníbal Morales Montaña en el cual consta que falleció el 4 de octubre de 2005.
- Resolución N° 9980 de 2 de marzo de 2006, por medio de la cual Cajanal reconoce pensión de sobrevivientes a la señora Milena Inés Pérez de Morales en calidad de cónyuge supérstite del señor José Aníbal Morales Montaña, con efectos fiscales desde el 1 de noviembre de 2005.
- Resolución N° 10385 de 28 de marzo de 2006, proferida por el ISS por medio del cual se concede pensión de sobrevivientes a la señora Milena Inés Pérez de Morales en calidad de cónyuge del señor José Aníbal Morales Montaña quién falleció el 4 de octubre de 2005**. (acto demandado)**
- Reporte semanas cotizadas y relación de novedades registradas a nombre del señor José Aníbal Morales Montaña con el ISS.

6. CASO CONCRETO

Corresponde a la Sala verificar si procede la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 10385 de 28 de marzo de 2006, por medio de la cual, el entonces ISS reconoció a favor de la señora Milena Inés Pérez de Morales la sustitución de la pensión de vejez que le había sido reconocida al señor José Aníbal Morales Montaña a través de la Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987 con inclusión de los mismos tiempos que habían sido tenidos en cuenta por Cajanal previamente en el reconocimiento de una pensión de invalidez al señor José Aníbal Morales Montaña, causante de la demandada.

Para resolver sobre la legalidad de los actos acusados, la Sala limitará el estudio a las aseveraciones y la causal que se invoca en la demanda, según las cuales existe identidad de tiempos de servicios en los reconocimientos pensionales que hizo Cajanal y el ISS al fallecido José Aníbal Morales Montaña.

6.1 Antecedentes del acto acusado - Resolución N° 010385 de 28 de marzo de 2006

Se acredita en el plenario que el entonces ISS le negó al señor José Aníbal Morales Montaña el reconocimiento de pensión de vejez mediante Resolución N° 07291 de 19 de diciembre de 1984, bajo los siguientes argumentos:

> "Por la cual se niegan unas prestaciones en el seguro de invalidez, vejez y muerte.
> (…)
>
> CONSIDERANDO
>
> Que con fecha 9-ABRIL-84, el asegurado MORALES MONTAÑA JOSÉ ANIBAL (12 DICIEMBRE – 22) carné número 01-0920051 de la Seccional de los Seguros Sociales de Cundinamarca, presentó solicitud de pensión por vejez.
>
> Que se estableció que a la fecha de la solicitud, el asegurado no había cotizado el número mínimo de semanas exigidas por el Reglamento general del seguro de invalidez, vejez y muerte aprobado por Decreto 3040 de 1966, para tener derecho a la pensión de vejez solicitada.

Que el Gerente de la Seccional Cundinamarca estudió la solicitud y en virtud de lo dispuesto en los considerandos anteriores,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Negar la prestación solicitada por el asegurado MORALES MONTAÑA JOSÉ ANÍBAL carné número 01-0920051 de la seccional de los seguros sociales de Cundinamarca.
(…)"

Posteriormente, mediante la Resolución 07301 de 10 de noviembre de 1986 el ISS consideró y resolvió:

"Que JOSÉ ANÍBAL MORALES MONTAÑA, con cédula o NIT 2.886.417 presentó el 3 de diciembre de 1985 en la seccional, Cundinamarca solicitud de prestaciones económicas por vejez con los siguientes datos:
Nro, de afiliación: 010920051
Fecha de Nacimiento:12 DIC
1922
Último patrono: LAIGNELET-SOURDIS-ARQUITECTOS LTDA.
Número patronal: 01004004181
Dirección: Calle 94ª N° 13-71 Bogotá

Que cumplidos los trámites reglamentarios, se comprobó que la solicitud no reúne los requisitos legales exigidos para su otorgamiento.

RESUELVE

Artículo 1: Negar la prestación por HABER COTIZADO SOLAMENTE 489 SEMANAS CUANDO SE REQUERIAN 500"

Luego con la Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987, el ISS resolvió y consideró:

"Que por resolución N° 007291 de diciembre 19 de 1984, el Gerente de la Seccional de Cundinamarca, negó la pensión de vejez solicitada por el asegurado MORALES MONTAÑA JOSÉ ANÍBAL afiliación # 01-0920051 de la Seccional de Cundinamarca, por haber cotizado solamente 465 semanas cuando requerían 500.

Que el asegurado elevó nuevamente solicitud en fecha 3 de diciembre de 1985 anexando tarjetas de comprobación de servicios para comprobar que su cotización es ya superior a las 500 semanas.

Que realizado el conjunto documental obrante, una vez comprobado que cumple con los requisitos de edad y densidad de cotización, se procede a conceder la pensión de vejez, en los términos del Acuerdo 029 de 1985, aprobado por el Decreto 2879 del mismo año.

Que en virtud de lo expuesto la Comisión de Prestaciones del ISS en su sesión de fecha,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Modificar la resolución N° 007291 de diciembre 19 de 1984, en el sentido de conceder pensión de vejez al asegurado MORALES MONTAÑA JOSÉ ANÍBAL, afiliación N° 01-0920051 de la Seccional de Cundinamarca a partir del 17 de octubre de 1985, en la siguiente forma:

A PARTIR DE	CUANTÍA P.	INCRE.ESPOSA	INCRE. HIJO
17- x-1985	$ 32.849	$1.898	
2-I-1986	$ 32.849	$ 2.354	
2-I-1987	$ 38.418	$2.871	

El retroactivo hasta el mes de ABRIL/87 asciende a la suma de $ 715.880, que será girado a través de la Adpostal Unicentro Bogotá.
(…).”

Ahora bien, según el historial de semanas cotizadas por el señor Morales Montaña a 24 de noviembre de 2021 con el ISS - Colpensiones, se advierte un total de 507,43 así:

RAZÓN SOCIAL	**TIEMPO[11]**
Universidad Javeriana	26/01/1970 -02/04/1970
Caja Seccional Cundinamarca – Seguro Social	**08/03/1971-19/12/1974**
Universidad Social	01/02/1979 – 31/08/1982
Universidad de la Sabana	01/09/1982 - 31/12/1982
Universidad de la Sabana	01/03/1983 – 29/02/1984
La Ignelet Sourdis A	01/03/1985 – 31/12/1985

Una vez se acreditó el fallecimiento del causante el 4 de octubre de 2005 según consta en su registro civil de defunción, mediante la Resolución N° **010385 de 28 de marzo de 2006 (acto demandado)** le fue sustituida la prestación a la señora Pérez de Morales.

6.2 Reconocimiento pensional de Cajanal/ UGPP

En el expediente digital aportado por la UGPP se advierte que al señor José Aníbal Morales Montaña le fue reconocida pensión de invalidez mediante Resolución N° 2638 de 20 de mayo de 1974, en la cual se consideró y resolvió:

“Que el señor JOSÉ ANÍBAL MORALES MONTAÑA prestó sus servicios al Estado entre marzo 1° de 1950 hasta noviembre 15 de 1973 (fls. 12 a 16-5-21 a 22)-

Que no ha recibido pensión ni recompensa del Tesoro Nacional. (Minhacienda) Folio 7 v/to.-

Que el último sueldo devengado fue de $ 10.604.00 (fl. 50) cuantía por la cual se debe reconocer esta prestación, más el valor recibido por la prima de navidad $ 10.604.00/12 * 88367 lo cual da un total a reconocer al interesado por la suma de $ 11.487.67 m/cte de acuerdo con lo previsto por el decreto 18489 de 1969.

Que el valor de la presente pensión está en su totalidad a cargo de la Caja Nacional de Previsión.-
(…) RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: reconocer a favor del señor JOSÉ ANÍBAL MORALES MONTAÑA ya identificado, el derecho a disfrutar de una pensión por invalidez en cuantía de ONCE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS (11.487.67) M/cte mensuales a partir del 1 de abril de

1974 siempre y cuando demuestre el retiro definitivo del servicio oficial y mientras personas la causal de invalidez.

(…) ”

La Resolución N° 2638 de 1974 fue modificada por la N° 1525 de 18 de marzo de 1975[13] en la cual se resolvió ajustar la pensión de invalidez reconocida luego de que el señor Morales Montaña acreditara su retiro del servicio oficial a partir del 19 de diciembre de 1974.

Ahora bien, se encuentra probado en el expediente pensional del señor Morales Montaña con Cajanal hoy UGPP, que los siguientes tiempos de servicios fueron tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión de invalidez:

RAZÓN SOCIAL	TIEMPO[14]
Ministerio de Salud Pública	01/11/1971 – 15/11/1973
Laboratorio Clínico Navas y Vengoechea	01/10/1948 - 30/10/1949
Bogotá – Salud Pública	01/03/1950 -10/02/1951 20/12/1965 - 2/02/1970 01/01/1971 - 25/10/1971
Universidad Nacional	15/05/1952 - 31/06/1953
Ministerio de Defensa Nacional	22/05/1953-22/03/1955 01/07/1955-17/08/1959
Gobernación de Cundinamarca	01/04/1960 -31/121962
Ministerio de Salud Pública	01/01/1963-28/02/1963 01/03/1963 -29/10/1964
Beneficencia de Antioquia	01/10/1964 -14/12/1965

Una vez falleció el señor José Aníbal Morales Montaña el 4 de octubre de 2005 según registro civil de defunción, la señora Milena Inés Pérez de Morales solicitó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional ante Cajanal, la cual se hizo efectiva mediante la Resolución N° 09980 de 2 de marzo de 2006[17].

6.3 De la doble asignación

Se afirma por la parte actora que la Resolución N° 010385 de 28 de marzo de 2006 que le sustituyó la pensión de vejez que devengaba el señor José Aníbal Morales Montaña a la señora Milena Inés Pérez de Morales se encuentra viciada de nulidad, por cuanto en el reconocimiento pensional del causante se tuvieron en cuenta los mismos tiempos que previamente había tenido en cuenta Cajanal en un reconocimiento pensional anterior.

Conforme lo acreditado, se advierte que el señor Morales Montaña en su profesión de médico laboraba en forma simultánea para varias entidades y con base en los tiempos de naturaleza pública le fue reconocida pensión de invalidez por parte de Cajanal ahora UGPP mediante la Resolución N° 2638 de 1974 condicionada al retiro del servicio, de allí que no empezó a disfrutar la prestación sino hasta cuando le fue aceptada la renuncia al ISS donde venía laborando. Acreditado el retiro, empezó a devengar la prestación a partir del 19 de diciembre de 1974, como se indicó en la Resolución N° 1525 de 18 de marzo de 1975.

Luego de obtener el reconocimiento pensional por invalidez, el causante siguió laborando en distintas entidades del sector privado entre 1979 y 1985 efectuando sus cotizaciones al ISS, lo que le permitió acceder al reconocimiento de pensión de vejez.

Fallecido el causante, tanto las pensiones de invalidez como la de vejez fueron sustituidas a la demandante, es por esto que la Sala debe advertir que en el presente asunto se demanda el acto administrativo que sustituyó la pensión de vejez del fallecido José Aníbal Morales Montaña a la señora Milena Inés Pérez de Morales (Resolución N°. 010385 del 28 de marzo de 2006), para cuya expedición el ISS no analizó el derecho a la pensión de vejez, sino la procedencia de la sustitución a su cónyuge como se desprende de su contenido, en el cual se analizó el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993 vigentes a la muerte del causante (2005).

Conforme lo anterior, en la actualidad el derecho pensional que percibe la señora Pérez Morales tanto por Colpensiones mediante la Resolución N° 10385 de 28 de marzo de 2006 como por la UGPP a través de la Resolución N° 9980 de 2 de marzo de 2006 resultan compatibles entre sí, en virtud de lo previsto en el literal c) del artículo 19 de la Ley 4 de 1992.

Ahora bien, se afirma por la parte actora que las pensiones que devenga la señora Pérez de Morales fueron reconocidas con posterioridad a la Ley 100 de 1993, aspecto que es cierto dada la fecha de fallecimiento del causante (2005); sin embargo, como se indica en el concepto de violación, la presunta irregularidad radica en los tiempos de servicios que se tuvieron en cuenta en las resoluciones que reconocieron la pensión de invalidez (Cajanal) y pensión de vejez (ISS) al señor Morales Montaña, las cuales fueron proferidas con anterioridad no solo a la vigencia de la Ley 100 de 1993 sino a la Constitución de 1991.

En efecto el reconocimiento de la pensión de invalidez que otorgó Cajanal lo fue a través de la Resolución N° 2638 de 1974 modificada por la N° 1525 de 18 de marzo de 1975, de allí que se sujetaba a lo dispuesto por el artículo 64 de la Constitución de 1886 que establecía la prohibición constitucional de percibir dos asignaciones que provinieran del Tesoro.

Posteriormente, Colpensiones reconoció el derecho a la pensión de vejez mediante la Resolución N° 999 de 3 de abril de 1987 en vigencia de la Constitución de 1886 en concordancia con el artículo 32 del Decreto 1042 de 1978, éste último que ratificaba la prohibición constitucional, pero exceptuaba -entre otras- las asignaciones que provenían del ejercicio de servicios profesionales con título profesional hasta por dos cargos públicos, siempre que el horario permita el ejercicio regular de los mismos y que su remuneración sumada no supere la del ministro de despacho.

Acreditado como está que el señor José Aníbal Morales Montaña era médico de profesión, se demostró que laboró para dos entidades públicas de forma simultánea así:

Empleador	Entidad Previsión	Periodo	Empleador	Entidad Previsión	Periodo
Caja Seccional Cundinamarca – Seguro Social	ISS	08/03/1971-19/12/1974	Ministerio de Salud Pública	Cajanal	01/11/1971 – 15/11/1973

En tal sentido, no es cierto como se afirma en la demanda que se tuvieran en cuenta los mismos tiempos que reconoció Cajanal, por el contrario, lo que se presentaba era una simultaneidad en el ejercicio de dos cargos públicos, situación que en principio encaja en la descripción normativa de la excepción prevista en el literal b) del artículo 32 del Decreto 1042 de 1978.

En ese orden de ideas, las pretensiones y argumentos de la demanda no se encuentran llamados a prosperar, pues en los actos acusados no solo no se reconocieron los mismos tiempos, sino que las cotizaciones públicas en dos administradoras se encontraban -en principio- amparadas en una excepción a la prohibición de doble asignación del tesoro, la cual tampoco fue desvirtuada.

7. CONDENA EN COSTAS

En cuanto a la condena en costas, es del caso precisar que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A el cual señala que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, se tiene que de conformidad con el artículo 361 del C.G.P, estas se componen de la totalidad de i) las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y ii) por las agencias en derecho.

Por lo anterior y ante la naturaleza del presente medio de control y la finalidad de defensa del patrimonio público que pretende, no hay lugar a la condena en costas en el trámite de esta instancia[20].

[20] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Fecha: 3 de junio de 2021. Expediente: 05001-23-33-000-2012-00385-01(1989-19) “Al respecto, esta Sala ha afirmado que cuando es la entidad pública la que demanda su propio acto en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, en costas: «En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de **lesividad**, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego. Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte “vencida” en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño» Así las cosas, no es viable en estos casos condenar en costas en ninguna de las instancias, pues e**n este tipo de eventos en los cuales se ventilan interés público, como lo es el patrimonio**

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN E, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las consideraciones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, la Secretaría deberá **LIQUIDAR Y DEVOLVER** los remanentes de los gastos del proceso a la parte actora si los hubiere y luego deberá **ARCHIVARSE** el expediente dejando las constancias del caso en el Sistema de Información Judicial Samai.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sala de la fecha

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.

estatal, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión, razón por la cual no se condenará en costas en segunda instancia."