Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO	**73001-33-33-006-2020-00157-00**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LESIVIDAD**
DEMANDANTE:	**ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**
DEMANDADO:	**YOLANDA ÁVILA VALENCIA**
ASUNTO:	**RELIQUIDACIÓN INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA**

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 182 A y 187 del C.P.A.C.A. adicionado por la Ley 2080 de 2021, se procede a dictar sentencia anticipada en el proceso que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD** promovió la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)** en contra de **YOLANDA ÁVILA VALENCIA.**

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare la nulidad de la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, por medio de la cual Colpensiones reconoció una indemnización sustitutiva de pensión de vejez a la señora Yolanda Ávila Valencia, con fundamento en 138 semanas de cotización.

1.2 Que se declare la nulidad de las resoluciones SUB 249410 del 12 de septiembre de 2019 y DPE 11846 del 25 de octubre de 2019, por medio de la cual Colpensiones confirmó en todas y cada una de sus partes la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019.

1.3 A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la demandada Yolanda Ávila Valencia, reintegrar la diferencia existente entre la suma de dinero reconocida a título de indemnización sustitutiva de pensión de vejez en la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019 y la correctamente liquidada en la resolución SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019.

1.4 Que sean indexadas las sumas de dineros reconocidas a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, y al pago de intereses a los que hubiere lugar, como consecuencia del pago realizado en virtud del reconocimiento de retroactivo pensional a la señora Yolanda Ávila Valencia.

1.5 Que se condene en costas a la parte demandada en el presente proceso.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, la apoderada de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

2.1. A la señora Yolanda Ávila Valencia, identificada con C.C. 28.682.531, se le reconoció una indemnización sustitutiva de pensión de vejez, mediante resolución SUB 29641 de 31 de enero de 2019, en cuantía de un millón novecientos setenta y siete mil cuatrocientos dieciocho pesos ($1.977.418.00).

2.2. Esta suma fue liquidada conforme a 966 días laborados, correspondientes a 138 semanas cotizadas, y fue pagada en marzo de 2019.

2.3. Frente a la resolución SUB 29641 de 31 de enero de 2019, la hoy demandada interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

2.4. En cuanto al recurso de reposición interpuesto, este fue resuelto mediante resolución SUB 249410 de 12 de septiembre de 2019, confirmando en todas y cada una de sus partes la resolución SUB 29641 de 31 de enero de 2019, y en consecuencia, se remitió el recurso de apelación a la Dirección de Prestaciones Económicas para su resolución.

2.5. No obstante, en la resolución SUB 249410 de 12 de septiembre de 2019, Colpensiones advirtió a la recurrente que luego de liquidar la respectiva prestación con fundamento en 239 semanas, se evidenció que la indemnización resultaba en la suma de $1.872.918.00, suma que resulta inferior a la ya otorgada en resolución SUB 29641 de 31 de enero de 2019.

2.6. Lo anterior, en razón a que el Promedio Ponderado de Cotizaciones (o PPC) fue incorrectamente fijado por el sistema, obviando que la demandada laboró durante los periodos de abril de 1995 a noviembre de 2002 como trabajadora de servicio doméstico con salario inferior a un mínimo, bajo la Ley 11 de 1988, que permitía cotizaciones al sistema de seguridad social por debajo de un salario mínimo, conforme indicaba el artículo 18 de la Ley 100 de 1993.

2.7. El recurso de apelación fue resuelto mediante Resolución DPE 11846 de 25 de octubre de 2019, confirmando en todas y cada una de sus partes la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, y en similares términos a los esbozados en la Resolución SUB 249410 de 12 de septiembre de 2019.

2.8. En la resolución DPE 11846 de 25 de octubre de 2019, se indicó que, luego de liquidada la referida prestación con base en 239 semanas, cotizadas entre el 1 de abril de 1995 y el 15 de junio de 2004, se obtuvo

la siguiente liquidación:

NOMBRE	FECHA STATUS	FECHA RECONO.	IBL	SBC	VALOR INDEMNIZACION	ACEPTADA SISTEMA
INDEMNIZACI?N SUSTITUTIVA VEJEZ - LEGAL	15/01/2019	15/01/2019	339,590	79,237.67	1,872,918.00	SI

2.9. Así mismo, se indicó que se realizarían las gestiones administrativas pertinentes para obtener la revocatoria de la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, por lo que Colpensiones remitió la referida resolución a la subdirección de determinación para los mencionados fines.

2.10. En virtud de la remisión realizada a la Subdirección de Determinación de Colpensiones, se profirió auto de pruebas APSUB 3539 de 29 de octubre de 2019, por el cual se requirió a la señora Yolanda Ávila Valencia, a fin de que en el término de un (1) mes, allegara autorización para revocar la Resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019.

2.11. El referido auto fue entregado a la demandada en la fecha 31 de octubre de 2019, mediante número de guía GA87024686600, sin que se obtuviera respuesta alguna por parte de la afiliada.

2.12. Por todo lo anterior, se profirió resolución SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019, por la cual se remitió a la Dirección de Procesos Judiciales de Colpensiones, a fin de dar inicio a la acción contencioso administrativa pertinente para la obtención de la revocatoria de la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La señora Yolanda Ávila Valencia guardó silencio.[1]

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante[2]

En sus alegaciones finales, la apoderada de Colpensiones reitera los argumentos expuestos en el libelo demandatorio según lo cual a la señora Ávila Valencia se le reconoció una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez bajo la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, en un pago único de $1.977.418, con fundamento en 138 semanas cotizadas. Sin embargo, tal como reconocen los actos administrativos posteriores, la indemnización sustitutiva fue liquidada con una suma inferior de semanas y debió haber sido liquidada con un salario inferior al mínimo en virtud de la prestación del servicio doméstico conforme el Decreto 824 de 1988, incidiendo esto en el cálculo del promedio ponderado de los porcentajes sobre los

[1] Archivo 028VenceTrasladoContestacionYReforma20220819 del expediente electrónico
[2] Archivo 032AlegatosConclusionColpensiones20221027 del expediente electrónico

cuales cotizó la afiliada para pensión de vejez, todo lo cual arrojó una indemnización sustitutiva de $1.977.418, suma superior a la que realmente le corresponde ($1.872.918), por lo que es necesario que sea declarada la ilegalidad del acto administrativo de reconocimiento de la prestación.

4.2. Parte demandada.

La demandad no hizo uso de esta oportunidad procesal.[3]

II. CONSIDERACIONES

5. PROBLEMA JURÍDICO.

Se contrae a determinar si ¿es procedente declarar la nulidad de las resoluciones SUB 29641 del 31 de enero de 2019, SUB 249410 del 12 de septiembre de 2019 y DPE 11846 del 25 de octubre de 2019, actos administrativos mediante los cuales se reconoció una indemnización sustitutiva de pensión vejez a la señora Yolanda Ávila Valencia, toda vez que se reconoció un valor superior a la que en derecho corresponde, vulnerando el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 1730 de 2001 así como el Decreto 824 de 1998, y en consecuencia si debe disponerse que se reintegre el valor económico que resulte de la diferencia entre las sumas recibidas y lo que legalmente se debía pagar?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

6.1. Tesis del demandante

Considera que debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, por cuanto estima que se le reconoció a la señora Yolanda Ávila Valencia una indemnización sustitutiva de pensión de vejez por un valor superior a la que en derecho le corresponde, vulnerando el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 1730 de 2001 así como el Decreto 824 de 1998.

6.2 Tesis del despacho.

Considera el despacho que debe accederse parcialmente a las pretensiones de la demanda, y como consecuencia declararse la nulidad de la resolución SUB 29641 de 31 de enero de 2019, teniendo en cuenta que se determinó que reconoció un valor superior de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, al que correspondía, empero, sin ordenarse el reintegro de suma de dinero alguna como quiera que la accionada siempre actuó de buena fe.

7. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES Y PROBADOS

HECHO PROBADO	MEDIO PROBATORIO
1.- Que la señora Yolanda Ávila Valencia nació el 20 de septiembre de 1961 en el municipio de Chaparral	**Documental:** Copia de la cédula de ciudadanía número 28.682.531 de la señora Yolanda Ávila Valencia (Archivo GEN-DDI-AF-

[3] Archivo 033VenceTrasladoAlegar20221102 del expediente electrónico

	2019_2486285-20190222044034 de la subcarpeta HistoriaLaboral de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico).
2.- Que mediante resolución número SUB 29641 del 31 de enero de 2019 se le reconoció una indemnización sustitutiva de pensión de vejez en una cuantía de $1.977.418 conforme a 966 días laborados, correspondientes a 138 semanas cotizadas.	**Documental:** Copia de la resolución número SUB 29641 del 31 de enero de 2019 proferida por Colpensiones. (Archivo GRF-AAT-RP-2019_1696785-20190208082943 de la subcarpeta HistoriaLaboral de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico).
3.- Que a través de resolución SUB 249410 del 12 de septiembre de 2019, Colpensiones resolvió recurso de reposición interpuesto por la señora Yolanda Ávila Valencia contra la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, confirmando la misma	**Documental:** Copia de la resolución SUB 249410 del 12 de septiembre de 2019 proferida por Colpensiones. (Archivo GRF-AAT-RP-2019_2486285-20190912120034 de la subcarpeta HistoriaLaboral de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico).
4.- Que por medio de la resolución número DPE 11846 del 25 de octubre de 2019, Colpensiones resolvió recurso de apelación interpuesto por la señora Yolanda Ávila Valencia contra la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, decidiendo confirmar la mencionada resolución	**Documental:** Copia de la resolución DPE 11846 del 25 de octubre de 2019 emitida por Colpensiones. (Archivo GRF-AAT-RP-2019_2486285_2-20191025011711 de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico).
5.- Que mediante auto de pruebas APSUB 3539 del 29 de octubre de 2019 la Administradora Colombiana de Pensiones señala que la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez inicialmente reconocida a la señora Yolanda Ávila Valencia por un valor de $1.977.418 estuvo incorrectamente liquidada estableciéndose que la liquidación correcta correspondía a un valor de $1.872.918, por lo que dispuso solicitar autorización a la señora Ávila Valencia para revocar la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019	**Documental:** Copia del auto de pruebas APSUB 3539 del 29 de octubre de 2019 emitido por Colpensiones. (Archivo GCE-AUT-AP-2019_14521488_9-20191029122019 de la subcarpeta HistoriaLaboral de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico).
6.- Que por medio de resolución SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019, Colpensiones resolvió iniciar las acciones contencioso-administrativas pertinentes para obtener la revocatoria de la Resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019	**Documental:** Copia de la resolución SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019 emitida por Colpensiones. Archivo NotificacionCC 28682531-505-1 de la subcarpeta HistoriaLaboral(i) de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico).

8. DE LA INDEMNIZACIÒN SUSTITUTIVA

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política, la Seguridad Social es un derecho irrenunciable, el cual se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

En consonancia con lo anterior, la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, señaló que dicho servicio público se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación; además, que a través del Sistema de Seguridad Social

Integral se garantiza el cumplimiento de las contingencias económicas y de salud, y la prestación de servicios sociales complementarios.

En lo que respecta al Sistema General de Pensiones, el artículo 10, dispuso que garantizaría a la población el amparo de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que determine la citada Ley. Para el efecto, el legislador dispuso que el Sistema estaría compuesto por dos regímenes solidarios excluyente pero que coexisten, esto es, el de prima media con prestación definida y, el de ahorro individual con solidaridad.

Adicionalmente, en literal f) del artículo 13, señaló que, "*Para el reconocimiento de pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes, se tendrán en cuenta la suma de cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier Caja, Fondo o Entidad del Sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos, cualquiera que sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio.",* más adelante, el literal p, adicionado por la Ley 797 de 2003, señaló que "*Los afiliados que al cumplir la edad de pensión no reúnan los demás requisitos para tal efecto, tendrán derecho a una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de acuerdo con el régimen al cual estén afiliados y de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."*

Ahora bien, en lo que respecta al derecho a la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, el artículo 37 ibidem, señaló:

> *''**Artículo 37.** Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado."*

En tales condiciones, para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva se requiere **(i)** haber cumplido la edad para obtener la pensión de vejez; **(ii)** no haber cotizado el mínimo de semanas exigidas, y **(ii)** declarar su imposibilidad de continuar cotizando.

En lo que respecta a la devolución de saldos, el artículo 66, indicó:

> ***"ARTÍCULO 66.** Devolución de Saldos. Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho."*

Por su parte, el Decreto 1730 de 2001[4], indicó:

---

[4] **"***Por medio del cual se reglamentan los artículos **37**, **45** y **49** de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida".*

"ARTICULO 2º-Reconocimiento de la indemnización sustitutiva. *Cada administradora del régimen de prima media con prestación definida a la que haya cotizado el trabajador, deberá efectuar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, respecto al tiempo cotizado.*

En caso de que la administradora a la que se hubieren efectuado las cotizaciones haya sido liquidada, la obligación de reconocer la indemnización sustitutiva corresponde a la entidad que la sustituya en el cumplimiento de la obligación de reconocer las obligaciones pensionales.

En el caso de que las entidades que hayan sido sustituidas en la función de pagar las pensiones por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, será ésta la entidad encargada del pago, mientras que su reconocimiento continuará a cargo de la caja o fondo que reconozca las pensiones.

Para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley 100 de 1993.

ARTICULO 3º-Cuantía de la indemnización. *Para determinar el valor de la indemnización se aplicará la siguiente formula:*

I = SBC x SC x PPC

Donde:

SBC: Es el salario base de la liquidación de la cotización semanal promediado de acuerdo con los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los cuales cotizó el afiliado a la administradora que va a efectuar el reconocimiento, actualizado anualmente con base en la variación del IPC según certificación del DANE.

SC: Es la suma de las semanas cotizadas a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

PPC: Es el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales ha cotizado el afiliado para el riesgo de vejez, invalidez o muerte por riesgo común, a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

En el evento de que, con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, la administradora que va a efectuar el reconocimiento no manejara separadamente las cotizaciones de los riesgos de vejez, invalidez o muerte por riesgo común de las correspondientes al riesgo de salud, se aplicará la misma proporción existente entre las cotizaciones para el riesgo de vejez de que trata el inciso primero del artículo 20 de la Ley 100 de 1993 (10%) y las cotizaciones para el riesgo de salud señaladas en el artículo 204 de la misma ley (12%), es decir se tomarán como cotizaciones para el riesgo de vejez el equivalente al 45.45% de total de la cotización efectuada y sobre este resultado se calculará la indemnización sustitutiva.

A partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se tomará en cuenta el porcentaje de cotización establecido en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 100 de 1993".

Sobre el derecho a la indemnización sustitutiva, la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, Exp. 450117, consideró[5]:

"Ahora bien, debe recordarse que, ante la imposibilidad de algunas personas de acceder a una pensión por no tener las suficientes cotizaciones o aportes que exige la normativa para tal fin, pese a contar con la edad, el legislador previó una

[5] C.E. Sección Segunda, 21 de octubre de dos mil veintiuno (2021), Rad. **25000-23-42-000-2013-05748-01(4501-17)**

prestación de compensación denominado indemnización sustitutiva[6].

(…)

En este orden de ideas, la indemnización sustitutiva se constituye como una de las prestaciones del sistema general de seguridad social en pensiones a la que pueden acceder quienes, pese a haber cumplido la edad de pensión, no han completado el número de semanas cotizadas requeridas para ello. En todo caso, exige del afiliado, quien se retira del sistema, manifestar su imposibilidad de cotizar[7].

La anterior disposición fue reglamentada por el artículo 3 del Decreto 1730 de 2001[8], que fijó la fórmula para liquidar la referida indemnización:
"…"

Asimismo, reiteró que «[h]abrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva prevista en la Ley 100 de 1993, por parte de las Administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando con posterioridad a la vigencia del Sistema General de Pensiones […]» (sic), el «[…] afiliado se retire del servicio habiendo cumplido con la edad, pero sin el número mínimo de semanas de cotización exigido para tener derecho a la pensión de vejez y declare su imposibilidad de seguir cotizando» (artículo 1º).

Cabe precisar que, aunque dicha normativa señala que los requisitos de la indemnización sustitutiva se deben consolidar con posterioridad a la entrada en vigor del sistema general de seguridad social en pensiones (1°. de abril de 1994), tanto esta Corporación[9] como la Corte Constitucional[10] han sostenido que su reconocimiento es dable así no hayan estado afiliados al sistema y el vínculo laboral haya terminado antes de dicha fecha."

9. DEVOLUCIÓN DE SUMAS PAGADAS EN EXCESO Y EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE

El Consejo de Estado ha sostenido que a efectos de obtener el reintegro de dineros pagados en exceso por causa de una reliquidación de pensión de vejez, debe demostrarse la mala fe del beneficiario, sin que sea procedente la devolución de dichos dineros si no se prueba con certeza dicha mala fe. Así, en la sentencia del 16 de abril de 2021, proferida por la sección segunda, subsección B dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación 11001-03-25-000-2015-00467-00 (1142-15), se indicó lo siguiente al respecto:

"Ahora bien, la Sala pasa definir si procede la devolución de los valores pagados con ocasión del cumplimiento del fallo del Tribunal Administrativo de Risaralda.

En primer lugar, la Sala señala que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el literal c) del numeral 1 del artículo 164 prevé que "(…) no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe". Ello, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política, que dispone: "las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán

---

[6] *Figura que,* mutatis mutandis, *en el régimen de ahorro individual con solidaridad corresponde a la devolución de saldos. Artículo 66 de la Ley 100 de 1993: «*Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho».

[7] *Ver sentencias T-861 de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, y T-596 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.*

[8] «Por medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida».

[9] *Consejo de Estado, sentencias de (i) 14 de abril de 2005, expediente: 11001-03-25-000-2003-00112-01 (477-03), C. P. Ana Margarita Olaya Forero; y (ii) 14 de agosto de 2008, sección segunda, expediente 7257-05, C. P. Alfonso Vargas Rincón.*

[10] *Entre otros, fallos T-529 de 2009, T-385 de 2012 y T-308 de 2013.*

ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas".

En este orden de ideas, se considera que 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, 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"*[11]*.*

Por lo anterior, con el fin de hacer viable el reembolso de las sumas de dinero pagadas al demandado, la parte actora debió acreditar que la obtención de tal derecho por parte del accionado se hizo con desconocimiento de los postulados de la buena fe, que como se ha precisado se presume. Por tanto, al no probarse la mala fe del pensionado, es improcedente disponer que devuelva los dineros que por efecto de la sentencia infirmada le fueron pagados".[12]

10. CASO CONCRETO

Primeramente debe indicarse que la señora Yolanda Ávila Valencia nació el 20 de septiembre de 1961 y para enero de 2019 contaba con 57 años de edad, sin que respecto de este hecho exista controversia. Igualmente, se encuentra establecido que por medio de resolución número SUB 29641 del 31 de enero de 2019, se le reconoció a la accionada una indemnización sustitutiva de pensión de vejez en una cuantía de $1.977.481 pesos, acreditando 966 días laborados correspondientes a 138 semanas. Lo anterior según los tiempos de servicio que se relacionan de la siguiente manera en dicho acto administrativo:

ENTIDAD DONDE LABORÓ	DESDE	HASTA	NOVEDAD	DIAS
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19950401	19950427	TIEMPO SERVICIO	27
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19950501	19951231	TIEMPO SERVICIO	240
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19960101	19960131	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19960201	19960531	TIEMPO SERVICIO	120
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19960601	19960630	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19960701	19961231	TIEMPO SERVICIO	180

[11] M.P. Clara Inés Vargas.
[12] Consejo de Estado. Sección segunda, subsección B. Sentencia del 16 de abril de 2021. Radicación 11001-03-25-000-2015-00467-00 (1142-15)

MARIA RUTH RODRIGUEZ	19970101	19970407	TIEMPOSERVICIO	97
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19991201	19991216	TIEMPO SERVICIO	16
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20000501	20000531	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20000601	20000615	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20001201	20001231	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20010501	20010516	TIEMPO SERVICIO	16
GLORIA AMPARO VEGA CUARTAS	20010801	20010815	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20020501	20020515	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20020601	20020615	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20020701	20020715	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20020801	20020815	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20020901	20020915	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20021001	20021015	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20021101	20021115	TIEMPO SERVICIO	15
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20040601	20040615	TIEMPO SERVICIO	15

Por lo anterior, se señala en el mentado acto administrativo que el valor a reconocer y pagar por causa de la correspondiente indemnización sustitutiva radica en, se reitera, $1.977.481 pesos.

A pesar de lo anterior, se tiene acreditado que la demandada, señora Yolanda Ávila Valencia, interpuso recursos de reposición y apelación contra la resolución SUB 29641 de 2019, por encontrarse inconforme con lo decidido en dicho acto administrativo. Sin embargo, la Administradora Colombiana de Pensiones confirmó la resolución recurrida, por intermedio de las resoluciones SUB 249410 del 12 de septiembre de 2019 (reposición) y DPE 11846 del 25 de octubre de 2019 (apelación). Lo anterior, con fundamento en que reliquidada la prestación económica se advirtió que la señora Ávila Valencia tenía derecho a que se le reconociera una indemnización por valor de $1.872.918.00 y no por el valor de $1.977.481 que previamente se le había reconocido. Así, la diferencia entre las indemnizaciones sustitutivas en mención puede relacionarse de la siguiente forma:

Concepto	**Resolución 29641 del 31 de enero de 2019**	**Resoluciones SUB 249410 del 12 de septiembre, DPE 11846 del 25 de octubre, auto de pruebas APSUB 3539 del 29 de octubre y SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019**
Indemnización sustitutiva	**1.977.418**	**1.872.918**

Esta variación en el monto de la indemnización según aduce Colpensiones tiene como razón de ser que: *"revisado el caso se evidencia que, a pesar de reportarse más semanas cotizadas, arroja un valor de indemnización inferior al inicialmente liquidado, motivo por el cual se requirió a la Dirección de Afiliaciones e Historia Laboral quienes dan la siguiente respuesta: 'de acuerdo a la validación se evidencia que en el momento de estudiar la prestación se presentó un error en el sistema, el cual ocasionaba que en el resumen de semanas de la historia laboral se reflejará el IBC esperado (mínimo de la época) y no el realmente reportado por el empleador que es inferior al mínimo, teniendo en cuenta que la afiliada es tipo de vinculado servicio doméstico, lo cual se regula en el DECRETO NUMERO 824 DE 1988, CAPITULO IV. COTIZACION Y APORTES. Artículo 13. El trabajador del servicio doméstico que devengue una remuneración inferior al salario mínimo legal, cotizará para el seguro social sobre la base de dicha remuneración, sin que en ningún caso el porcentaje de la cotización pueda aplicarse sobre una cuantía inferior al 50% del salario mínimo legal. Lo anterior ocurre en los ciclos que comprenden de 199504 a 200211'. Que en razón de lo anterior, se puede determinar que la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez inicialmente reconocida no se liquidó conforme a derecho al tomarse valores de IBC superiores a los que realmente cotizados por la solicitante. Así las cosas, una vez realizado el estudio de la solicitud de reliquidación, se establece que la nueva indemnización liquidada por valor de $1.872.918 es inferior a la indemnización inicialmente reconocida por valor de $1.977.418, motivo por el cual se procede a solicitar la autorización para que la Resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019 sea revocada".*[13]

Por lo tanto, Colpensiones sostiene que el ingreso base de cotización (IBC) de la señora Yolanda Ávila Valencia en los períodos comprendidos entre abril de 1995 a noviembre del 2002 fueron liquidados con base en un salario mínimo, siendo que en realidad el empleador de la accionada reportó un IBC inferior al mínimo, lo cual era permitido por el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, así como por la Ley 11 de 1998 y el Decreto 824 de 1988 (artículo 13). De igual manera, la parte actora estableció que la interesada acreditó un total de 1679 días equivalentes a 239 semanas, es decir, un tiempo mayor del que inicialmente fuere reconocido (966 días laborados correspondientes a 138 semanas).

Ahora bien, conforme lo señalado por Colpensiones en las resoluciones SUB 249410 del 12 de septiembre, DPE 11846 del 25 de octubre, auto de pruebas APSUB 3539 del 29 de octubre y resolución SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019, los tiempos de servicio efectivamente laborados por Yolanda Ávila Valencia son los siguientes:

ENTIDAD DONDE LABORÓ	DESDE	HASTA	NOVEDAD	DIAS
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19950401	19950427	TIEMPO SERVICIO	27
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19950501	19951231	TIEMPO SERVICIO	240
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19960101	19961031	TIEMPO SERVICIO	300
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19961101	19961130	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19961201	19961231	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19970101	19971231	TIEMPO SERVICIO	360

[13] Archivo NotificacionCC 28682531-505-1 de la subcarpeta HistoriaLaboral(i) de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico

MARIA RUTH RODRIGUEZ	19980101	19980131	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19980201	19981103	TIEMPO SERVICIO	273
MARIA RUTH RODRIGUEZ	19991201	19991231	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20000501	20000615	TIEMPO SERVICIO	45
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20001201	20001231	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20010501	20010531	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20010801	20010831	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20020501	20021029	TIEMPO SERVICIO	179
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20021101	20021130	TIEMPO SERVICIO	30
MARIA RUTH RODRIGUEZ	20040601	20040615	TIEMPO SERVICIO	15

De igual manera, la parte actora estableció que la interesada acreditó un total de 1679 días equivalentes a 239 semanas, es decir, un tiempo mayor del que inicialmente fuere reconocido (966 días laborados correspondientes a 138 semanas).

Así las cosas, existen divergencias entre los períodos reconocidos en la resolución que se pretende nulitar y las planteados en las resoluciones posteriores, los cuales se resumen del siguiente modo:

Tiempos laborados	**Resolución 29641 del 31 de enero de 2019**	**Resoluciones SUB 249410 del 12 de septiembre, DPE 11846 del 25 de octubre, auto de pruebas APSUB 3539 del 29 de octubre y SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019**
Días	966	1679
Semanas	138	239

En virtud de lo anterior, se observa entonces que Colpensiones a través de auto de pruebas APSUB 3539 del 29 de octubre de 2019, considerando que la indemnización sustitutiva de vejez estuvo incorrectamente liquidada, dispuso solicitar autorización a la señora Yolanda Ávila para revocar la resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, no obstante, la misma guardó silencio, por lo que por medio de resolución SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019, resolvió iniciar la presente acción contencioso administrativa para obtener la revocatoria en cuestión.

Así entonces, se advierte que el argumento fundamental de la parte actora radica en que para liquidarle a la señora Yolanda Ávila la prestación cuestionada se presentó un error en el sistema, lo cual ocasionó que en el resumen de la historia laboral se reflejará el IBC esperado (mínimo de la época) y no el realmente reportado por el empleador que era inferior al mínimo, lo cual era permitido por el artículo 13 del Decreto 824 de 1988. Por lo tanto, estima que debe declararse la

nulidad de la resolución atacada, y ordenar a la demandada reintegrar la suma pagada en exceso a cuenta de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez.

En consecuencia, debe indicarse, que efectivamente teniendo en cuenta las especificidades del trabajo doméstico, previamente el ordenamiento jurídico permitía que el empleador cotizara al sistema de seguridad social por una remuneración inferior al salario mínimo legal, para lo cual se relacionará la normatividad que regula la materia:

> *"Artículo 13. El trabajador del servicio doméstico que devengue una remuneración inferior al salario mínimo legal, cotizará para el seguro social sobre la base de dicha remuneración, sin que en ningún caso el porcentaje de la cotización pueda aplicarse sobre una cuantía inferior al 50% del salario mínimo legal. (…)".* Decreto 824 de 1988.
>
> *"Artículo 1º. A partir de la vigencia de la presente Ley, el trabajador del servicio doméstico que devengue una remuneración en dinero inferior al salario mínimo legal vigente, cotizará para el Seguro Social sobre la base de dicha remuneración. Parágrafo. En ningún caso el porcentaje de cotización podrá aplicarse sobre una cuantía inferior al 50% del salario mínimo legal vigente".* Ley 11 de 1988.

Esta regulación fue reiterada por el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, normatividad que en el artículo 18 disponía:

> *"ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual. (…). En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente, salvo lo dispuesto para los trabajadores del servicio doméstico conforme a la ley 11 de 1988".*

Posteriormente, el artículo anteriormente citado fue modificado por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, quien prescribió al respecto:

> *"ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. <Inciso 4. y parágrafo modificados por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual. (…).*
>
> *En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley".*

Por lo tanto, es un hecho cierto que previamente a la promulgación de la Ley 797 de 2003, era factible que las personas que se desempeñaban en el servicio doméstico pudieran efectuar cotizaciones sobre una base inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por la parte accionante a efectos de determinar el monto de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez de Yolanda Ávila Valencia, se tomó un ingreso base de cotización (IBC) de los períodos comprendidos entre abril de 1995 a noviembre de 2002, y junio de 2004, con base en un salario mínimo, siendo que en realidad el empleador de la accionada reportó un IBC inferior al mínimo y por tal razón la liquidación inicialmente efectuada es errónea. En este orden de ideas debe indicarse que debe procederse a efectuar la

liquidación de la indemnización sustitutiva, conforme los distintos períodos efectivamente reportados en la historia laboral de la señora Ávila Valencia, haciendo la advertencia de que la parte actora no allegó la liquidación realizada.

Para tal fin, se advierte que dentro del expediente administrativo allegado por Colpensiones obra el archivo HistoriaLaboralGenerada_20200115_150122[14] contentivo de la historia laboral más reciente de la accionada, teniendo en cuenta que se refiere que está actualizada hasta el 20 de enero de 2020. Por lo tanto, se procederá a efectuar la respectiva liquidación, utilizándose la fórmula de que trata el artículo 3º del Decreto 1730 de 2001, esto es, I = SBC x SC x PPC. En donde SBC es el salario base de liquidación de la cotización semana promediado de acuerdo con los factores señalados en el decreto 1158 de 1994, sobre los cuales cotizó el afiliado a la administradora que va a efectuar al reconocimiento, actualizado anualmente con base en la variación del IPC según certificación del DANE; SC es la suma de las semanas cotizadas a la administradora que va a efectuar el reconocimiento; y, PPC es el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales ha cotizado el afiliado a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

En este orden de ideas, para efectos de despejar las variables en la fórmula matemática, el salario base de cotización semanal se calculó de la siguiente manera:

INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZ									
FECHA INICIAL:	**DÍAS**	**SEMANAS:**	**% COTIZA**	**Semanas*%**	**IBC**	**IPC INICIAL**	**IPC FINAL**	**SALARIO INDEXADO**	**IBL**
1-abr-95	27	3,86	12,50	48,214	$54.000	18,25	100,00	$295.890	$4.758
1-may-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-jun-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-jul-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-ago-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-sep-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-oct-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-nov-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-dic-95	30	4,29	12,50	53,571	$60.000	18,25	100,00	$328.767	$5.874
1-ene-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-feb-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-mar-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-abr-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-may-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-jun-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-jul-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-ago-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-sep-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-oct-96	30	4,29	13,50	57,857	$71.000	21,80	100,00	$325.688	$5.819
1-nov-96	30	4,29	13,50	57,857	$0	21,80	100,00	$0	$0
1-dic-96	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	21,80	100,00	$399.083	$7.131
1-ene-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862

[14] Archivo HistoriaLaboralGenerada_20200115_150122 de la subcarpeta HistoriaLaboral(i) de la carpeta 006SubsanaciónYAnexosDemanda20200908 del expediente electrónico

1-feb-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-mar-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-abr-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-may-97	30	4,29	13,50	57,857	$0	26,52	100,00	$0	$0
1-jun-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-jul-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-ago-97	30	4,29	13,50	57,857	$0	26,52	100,00	$0	$0
1-sep-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-oct-97	30	4,29	13,50	57,857	$0	26,52	100,00	$0	$0
1-nov-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-dic-97	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	26,52	100,00	$328.054	$5.862
1-ene-98	30	4,29	13,50	57,857	$87.000	31,21	100,00	$278.757	$4.981
1-feb-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-mar-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-abr-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-may-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-jun-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-jul-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-ago-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-sep-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-oct-98	30	4,29	13,50	57,857	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$5.835
1-nov-98	3	0,43	13,50	5,786	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$583
1-dic-98	0	0,00	13,50	0,000	$101.913	31,21	100,00	$326.540	$0
1-feb-99	0	0,00	13,50	0,000	$118.300	36,42	100,00	$324.822	$0
1-dic-99	30	4,29	13,50	57,857	$118.300	36,42	100,00	$324.822	$5.804
1-may-00	30	4,29	13,50	57,857	$260.106	39,79	100,00	$653.697	$11.680
1-jun-00	15	2,14	13,50	28,929	$260.100	39,79	100,00	$653.682	$5.840
1-dic-00	30	4,29	13,50	57,857	$130.050	39,79	100,00	$326.841	$5.840
1-may-01	30	4,29	13,50	57,857	$143.000	43,27	100,00	$330.483	$5.905
1-ago-01	30	4,29	13,50	57,857	$143.000	43,27	100,00	$330.483	$5.905
1-may-02	30	4,29	13,50	57,857	$154.500	46,58	100,00	$331.687	$5.927
1-jun-02	30	4,29	13,50	57,857	$154.500	46,58	100,00	$331.687	$5.927
1-jul-02	30	4,29	13,50	57,857	$154.500	46,58	100,00	$331.687	$5.927
1-ago-02	30	4,29	13,50	57,857	$154.500	46,58	100,00	$331.687	$5.927
1-sep-02	30	4,29	13,50	57,857	$154.500	46,58	100,00	$331.687	$5.927
1-oct-02	29	4,14	13,50	55,929	$154.500	46,58	100,00	$331.687	$5.729
1-nov-02	30	4,29	13,50	57,857	$154.500	46,58	100,00	$331.687	$5.927
1-jun-04	15	2,14	14,50	31,071	$179.000	53,07	100,00	$337.290	$3.013
	1679	239,86		3202,071					$313.181

Días:	1.679
Semanas:	239,857,14
IBL:	$313.181
PPC:	7,49%

I = SBS x SC x PPC

SBC = IBL/30*7	Total Semanas Cotizadas (SC)	Promedio ponderado de porcentajes (PPC)
$ 73.075,68	240	7,49%

Indemnización sustitutiva:	**$1.312.947**

De acuerdo con lo anterior, aplicando la fórmula I = SBC X SCX PPC y los valores previstos en la mencionada historia laboral se tiene que la prestación económica para el mes de enero de 2019, corresponde a $1.312.947, cifra evidentemente inferior al $1.977.418 que fuere reconocido en la resolución 29641 del 31 de enero de 2019 y al $1.872.918 que posteriormente Colpensiones estimó como correcta según la resolución SUB 332521 del 4 de diciembre de 2019. Esta liquidación tomó en cuenta los valores dispuestos en la precitada historia laboral como IBC, sobre los cuales cabe apuntar que en su gran mayoría son inferiores al salario mínimo legal.

Así las cosas, está demostrado que se le pagó a la señora Yolanda Ávila Valencia un valor mayor por concepto de indemnización sustitutiva del que le correspondía, razón por la cual debe establecerse si resulta procedente disponer la devolución de los dineros pagados en exceso, lo cual se examinará a continuación.

10.1 De la devolución de dineros

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la pretensión de la devolución de lo pagado en exceso por concepto de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez reconocida a través de Resolución SUB 29641 del 31 de enero de 2019, junto con la correspondiente indexación, no se accederá por las razones que se expondrán a continuación.

El artículo 83 de la Constitución Política, señala *"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 aquéllos adelanten ante éstas"*.

En lo que tiene que ver con alcance del principio de buena fe, la Corte Constitucional ha señalado:

> "*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, 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"[15]*.*

Por su parte, el numeral 1 literal c) del artículo 164 del CPACA dispone que, se podrá demandar en "*cualquier momento los actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe."*

En este punto precisa indicar que, el Consejo de Estado ha señalado que tratándose de la acción de lesividad el restablecimiento del derecho, está condicionado a que se desvirtué la presunción de buena fe, en cuanto a la consecución del derecho inicialmente obtenido. Frente a lo mencionado señaló[16]:

«Es necesario precisar que en situaciones como las que ocupa la atención de la Sala, es carga de la administración cuando impugna su propio acto, y en tanto invoca como tema de la controversia un error que le es imputable, no solo demostrar el fenómeno de la ilegalidad dentro del que se contextualiza el error que hace anulable el acto, sino además la ausencia de la buena fe en el sujeto del derecho que a la sazón se beneficia del error; no cabe duda que le (sic) presunción constitucional del artículo 83 citada es de aquellas que la doctrina denomina iuris tantum, cuestión que evidencia la imposibilidad de su información, 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.

En consecuencia, para la prosperidad de la demanda, las cargas que sume la administración demandante no se agotan solo con la prueba de la ilegalidad del acto sino además en y en conjunto aquella que toca con los elementos que logren infirmar la presunción a que se refiere el artículo 83 Constitucional».

Además, el artículo 164 No. 1 literal C) del C.P.A.C.A., señala que no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

En el caso concreto y como quiera que la demandada recibió la mentada prestación económica de buena fe, pues su liquidación se efectuó en virtud del acto administrativo expedido por la entidad, no habrá lugar a la declaratoria solicitada por la parte demandante en relación con la devolución de los dineros percibidos en exceso.

En esta secuencia, resulta importante señalar que no se evidencia la existencia de fraude o falsedad en el reconocimiento de la prestación; contrario a ello, según la causa que originó la nulidad del acto administrativo, es claro que el error deviene de la liquidación incorrecta efectuada por Colpensiones, hecho reconocido por la propia entidad; por tanto, al tratarse de dineros recibidos de buena fe, de acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores no es posible ordenar su reintegro.

11. RECAPITULACIÓN

[15] Sentencia C-131 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas
[16] Sentencia del 20 de mayo de 2010, Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente: 0807-2008, reiterada en sentencia del 6 de febrero de 2020, Conseja Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. Radicación número: 25000-23-25-000-2008-01068-02(2992-16)

En conclusión, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados por medio de los cuales se dispuso el reconocimiento y pago de una indemnización sustitutiva de pensión de vejez a la señora Yolanda Ávila Valencia, -y se confirmó la decisión adoptada-, toda vez que que se determinó que reconoció un valor superior al que correspondía. Sin embargo, teniendo en cuenta que COLPENSIONES no probó que la accionada hubiese recibido el monto de la indemnización de mala fe o a través de actuaciones fraudulentas, no se condenará a la devolución de los dineros percibidos por dicho concepto.

12. COSTAS

El artículo 188 del C.P.A.C.A. sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, si bien se accedió en forma parcial a las pretensiones, no se condenará en costas, toda vez que la demandada no actuó de mala fe al momento de recibir el excedente de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez reconocida por la parte accionante y no presentó oposición alguna a las pretensiones.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad parcial de la resolución No. SUB 29641 del 31 de enero de 2019, por medio de la cual se reconoció una indemnización sustitutiva de pensión de vejez, así como de las resoluciones SUB 249310 del 12 de septiembre de 2019 y DPE 11846 del 25 de octubre de 2019, mediante las cuales se confirmó, en lo que tiene que ver con el monto de la indemnización sustitutiva reconocida, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

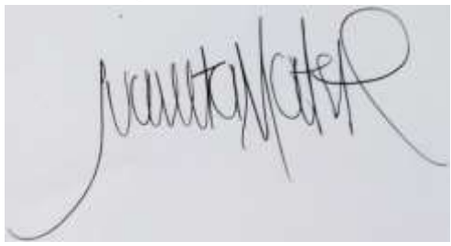
TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A.

QUINTO: En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

SEXTO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ