



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

PROCESO:	11001-33-35-025-2022-00330-00
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES
DEMANDADO:	MORGAN MARCELIANO SANDOVAL BARRERO
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la **Administradora Colombiana de Pensiones** [en adelante la **Colpensiones**] contra el señor **Morgan Marceliano Sandoval Barrero**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

Colpensiones pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de la Resolución 1176 de 22 de marzo de 1997, mediante la cual reconoció al demandado una pensión de vejez, conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 12 del Decreto 758 de 1990.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene al accionado el reembolso de los dineros pagados por concepto de pensión de vejez, debidamente indexados.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- El señor Sandoval Barrero nació el 13 de febrero de 1937 y prestó sus servicios a la extinguida Empresa Puertos de Colombia entre el 23 de junio de 1954 y el 6 de febrero de 1976.
- Sandoval Barrero efectuó cotizaciones al entonces Instituto de Seguros Sociales durante 613 semanas, dentro de las cuales se cuentan las causadas entre el 15 de noviembre de 1982 y el 15 de noviembre de 1993 como servidor del Instituto Nacional de Transporte.
- Mediante Resolución 38533 de 8 de agosto de 1990, la extinguida Empresa Puertos de Colombia reconoció al señor Sandoval Barrero, a partir del 13 de febrero de 1987, una pensión de jubilación convencional, por haber cumplido 50 años de edad y 20 de servicios a esa entidad.
- A través de Resolución 1176 de 22 de marzo de 1997, el entonces ISS, reconoció al demandado una pensión de vejez, conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, teniendo en cuenta los servicios prestados al Instituto Nacional de Transporte.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículo 128.

Legales y reglamentarios: Ley 4ª de 1992: artículo 19.

Aduce la entidad demandante que la pensión otorgada a través del acto acusado trasgrede la Constitución Política y la ley, por cuanto resulta incompatible con la pensión de jubilación reconocida por la extinguida Empresa Puertos de Colombia, habida cuenta que las dos constituyen asignaciones recibidas del tesoro público.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El señor **Sandoval Barrero** contestó la demanda en tiempo¹, a través de memorial en el que se opuso a las pretensiones de la demanda.

¹ Samaj, índice 58, archivo: "16_ED_020MEMORIALCONTDDA22".

Sostuvo que no es viable afirmar que los dineros custodiados por el Instituto de Seguros Sociales por cuenta de cotizaciones provenientes de relaciones laborales suscitadas con entidades públicas tengan el carácter de públicos, ni que las pensiones reconocidas con sustento en estas configuren una asignación proveniente del tesoro público, dada la naturaleza parafiscal de las aludidas cotizaciones.

Asevera que las dos pensiones se causaron con tiempos distintos y con el lleno, en cada caso, de los requisitos previstos en la convención colectiva y el Decreto 758 de 1990, respectivamente.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Colpensiones²: reiteró los argumentos expuestos en la demanda y adujo que para el reconocimiento de la pensión de vejez “se tuvieron en cuenta los mismos tiempos que la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E – En liquidación hoy UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES - UGPP”.

3.2. Demandado³: insistió en las tesis presentadas en la contestación.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155 y 156 del CPACA.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

4.2. Problema jurídico.

El litigio planteado por las partes consiste en establecer si la pensión reconocida por Colpensiones es incompatible con la pensión de jubilación convencional otorgada por la

² Samai, índice 58, archivo: “30_ED_034MEMORIALALEGATOS2”.

³ Samai, índice 58, archivo: “31_ED_035MEMORIALALEGATOS2”.

extinguida Empresa Puertos de Colombia, por constituir asignaciones provenientes del tesoro público.

De resultar probada la mencionada incompatibilidad, también corresponde al Juzgado establecer si el demandado debe reembolsar los dineros sufragados por Colpensiones por concepto de pensión de vejez.

4.3. Pruebas recaudadas⁴.

4.3.1. Colpensiones.

- a. Copia de los antecedentes administrativos del demandante.
- b. Resolución 1176 del 22 de marzo de 1997.
- c. Resolución 16619 de 9 de noviembre de 2010.
- d. Resolución 9986 de 21 de junio de 2010.

4.3.2. Demandado.

- a. Copia de los antecedentes administrativos del demandado.

4.4. Prohibición de recibir dos asignaciones provenientes del tesoro público. - Compatibilidad de pensiones de jubilación y vejez.

Desde antaño, el artículo 64 de la derogada Constitución Política de 1886 preceptuaba que “[n]adie pod[ía] recibir dos sueldos del Tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes”, imposición que fue superada por el artículo 23 del Acto legislativo 1° de 1936, en el sentido de establecer que “[n]adie podr[ía] 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”.

Asimismo, se tiene que el Decreto 3135 de 1968, en su artículo 31, prevé que “[l]as pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez son incompatibles entre sí” y que, sin embargo, “[e]l empleado o trabajador podrá optar por la más favorable cuando haya concurrencia de ellas”. Dicha previsión fue reglamentada por el artículo 88 del Decreto 1848 de 1969, que reiteró la mencionada incompatibilidad así:

⁴ Todas las pruebas recaudadas obran en el índice 58 de Samai.

“Las pensiones de invalidez, jubilación y retiro por vejez, son incompatibles entre sí. En caso de concurrencia del derecho a ellas, el beneficiario optará por la que más le convenga económicamente.”

Ahora bien, la prohibición de recibir doble asignación del erario también fue incluida en la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 128 prevé:

“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.”

Dicho canon fue desarrollado por la Ley 4ª de 1992, de la siguiente manera:

“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. Exceptuánse 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;*
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados.*

Parágrafo. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.”

Así las cosas, se tiene que, en principio, las pensiones de jubilación y vejez provenientes del erario resultan incompatibles por expesos mandatos constitucionales, legales y reglamentarios, empero, sobre dicho tópico, el Consejo de Estado ha sostenido que la pensión de jubilación resulta compatible con la vejez, de manera excepcional, cuando esta última se obtiene como resultado de servicios prestados en el sector privado. Al respecto, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo expuso:

“este alto tribunal ha determinado que es dable devengar simultáneamente una pensión de jubilación por servicios prestados en el sector público y una pensión de vejez pagada

por el ISS, siempre y cuando la segunda de ellas se obtenga por servicios laborados en el sector privado⁵.

Pero no ocurre lo mismo cuando la pensión que se reconoce proviene de otra entidad de índole pública, debido a que los dineros allí involucrados proceden del tesoro público, lo que comporta una incompatibilidad pensional, situación frente a la cual la normativa da la posibilidad al interesado de escoger la pensión que le resulte más favorable”

Por tanto, con sustento en las normas y jurisprudencia citadas, el Juzgado concluye que las pensiones de jubilación y vejez resultan compatibles, sí y solo sí, la última es resultado de aportes efectuados por servicios prestados en el sector privado.

4.5. Análisis de mérito.

Colpensiones pretende obtener la anulación de la Resolución 1176 de 22 de marzo de 1997, mediante la cual reconoció al demandado una pensión de vejez, conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, por considerar que resulta incompatible con la pensión de jubilación que le otorgó la extinguida Empresa Puertos de Colombia.

Por su parte, el señor Sandoval Barreto aduce que dichas prestaciones son compatibles, habida cuenta de que fueron reconocidas con sustento en relaciones laborales distintas, cumplió los requisitos para devengar ambas pensiones y los aportes efectuados al Instituto de Seguros Sociales, dada su naturaleza de parafiscales, no pertenecen al tesoro público.

Pues bien, planteado el objeto y alcance de la controversia, conviene recordar que, mediante Resoluciones 42540 de 8 de junio de 1990 y 38533 de 8 de agosto siguiente, la Empresa Puertos de Colombia otorgó pensión de jubilación al señor Sandoval Barrero, con ocasión del cumplimiento de los requisitos de 50 años de edad y 20 de servicios establecidos en la convención colectiva vigente en ese momento, comoquiera que el interesado nació el 13 de febrero de 1937 y prestó sus servicios entre el 23 de junio de 1954 y el 6 de febrero de 1976.

⁵ Al respecto, puede consultarse el concepto 1430 de 8 de mayo de 2003 de la sala de consulta y servicio civil, C. P. Susana Montes de Echeverri, en el que se indicó: «Como se dejó explicado en el aparte 2 de este concepto, hasta la vigencia de la ley 100 de 1.993 los máximos tribunales de justicia, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, habían señalado que los aportes efectuados por los trabajadores y los patronos del sector privado al ISS eran de índole privada y, por lo mismo, las pensiones que con tales recursos se pagaran no provenían del tesoro público y, por ello, eran compatibles con cualquier otra asignación provenientes de éste. Se dijo, entonces, que el ISS resultaba ser un simple administrador de recursos de índole privada. Por el contrario, se entendió que las pensiones pagadas por las entidades de previsión del sector público constituían asignaciones provenientes del tesoro público».

Al respecto, sea lo primero advertir que la Empresa Puertos de Colombia fue creada mediante Ley 154 de 1959 como una “entidad autónoma, con patrimonio y organización propios”, naturaleza jurídica que fue concretada por el Decreto 2461 de 1981, así:

ARTÍCULO 2° La Empresa Puertos de Colombia, COLPUERTOS, creada por la Ley 154 de 1959, vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, funciona como empresa comercial del Estado, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente.

Por tanto, dada la naturaleza jurídica de la extinguida Empresa Puertos de Colombia, aparece palmario que la pensión de jubilación reconocida al demandado comporta una asignación proveniente del tesoro público.

Ahora bien, con posterioridad, a través de la Resolución 1176 de 22 de marzo de 1997, el Instituto de Seguros Sociales reconoció una pensión de vejez al accionado conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, pues acreditó tener más de 60 años y más de 500 semanas cotizadas en los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad pensional. La liquidación de la prestación se basó en 623 semanas cotizadas, que según la historia laboral actualizada del señor Sandoval Barrero, corresponden a los siguientes servicios:

RESUMEN DE SEMANAS COTIZADAS POR EMPLEADOR

En el siguiente reporte encontrará el total de semanas cotizadas a través de cada uno de sus empleadores o de sus propias cotizaciones como trabajador independiente, es decir, las que han sido cotizadas desde enero de 1967 a la fecha. Recuerde que la Historia Laboral representa su vida como trabajador, la que usted ha construido mes a mes y año a año.

[1]Identificación Aportante	[2]Nombre o Razón Social	[3]Desde	[4]Hasta	[5]Último Salario	[6]Semanas	[7]Lic	[8]Sim	[9]Total
17017100096	COOCHOTAX LTDA	30/12/1977	15/07/1978	\$4.410	28,29	0,00	0,00	28,29
17016102007	DISTRIBUIDORAS UNIDA	19/07/1980	30/09/1980	\$7.470	10,57	0,00	0,00	10,57
17018200574	INSTITUTO NAL DE TRA	15/11/1982	15/11/1993	\$123.210	574,14	0,00	0,00	574,14
[10] TOTAL SEMANAS COTIZADAS:								613,00
[11] SEMANAS COTIZADAS CON TARIFA DE ALTO RIESGO(INCLUIDAS EN EL CAMPO 10 * TOTAL SEMANAS COTIZADAS*):								0,00

Revisado el origen de los aportes que anteceden, resulta evidente que la prestación por vejez halla su origen en 38,86 semanas laboradas al sector privado (en “Coochotax Ltda” y “Distribuidora Unida”) y 574,14 semanas derivadas de servicios prestados al Instituto Nacional de Tránsito, ente cuya naturaleza jurídica, de acuerdo con el Decreto 770 de 1968, era la de “[...] establecimiento público, esto es, como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, [...]”.

Así las cosas, con el fin de establecer la compatibilidad entre las aludidas prestaciones, el Juzgado recuerda la subregla de aplicación normativa derivada en el estudio normativo efectuado arriba, según la cual, las pensiones de jubilación y vejez resultan compatibles,

sí y solo sí, la última es resultado de aportes efectuados por servicios prestados en el sector privado.

En el caso *sub examine*, se encuentra demostrado que la pensión de vejez reconocida por el extinguido ISS tuvo como sustento servicios prestados en el sector público, mismos que fueron definitivos para completar las 500 semanas cotizadas dentro de los 20 años anteriores al cumplimiento del requisito de edad de que trata el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, razón por la cual es viable colegir que su pago resulta incompatible con la pensión de jubilación concedida por la Empresa Puertos de Colombia.

No obstante, el Despacho también advierte que ambas pensiones fueron causadas como producto de tiempos de servicios distintos y con el cumplimiento de los requisitos previstos, en su orden, en la convención colectiva de trabajo vigente en Colpuertos entre 1989 y 1990 y el Decreto 758 de 1990, por lo que al beneficiario de aquellas le asiste el derecho a escoger la más favorable.

Lo anterior, con sustento en las pruebas aportadas al plenario y poniendo de presente que en la controversia no se encuentra en discusión la validez de las cotizaciones efectuadas por los servicios prestados al Instituto Nacional de Tránsito, ni la presunta infracción del señor Sandoval Barrero a la Constitución y la ley, al vincularse de nuevo al servicio público en esa institución y recibir, simultáneamente, su salario y la pensión de jubilación.

Asimismo, se tiene que ambas prestaciones fueron reconocidas de acuerdo con la cuantía mínima posible, correspondiente al salario mínimo vigente en cada año, pues, por un lado, la pensión de vejez fue reconocida por el ISS en \$172.005⁶, a partir del 13 de febrero de 1997; y, por otro, la de jubilación liquidada en \$10.058,32, pero concedida en \$20.509,93⁷, a partir de 13 de febrero de 1987, demostraciones que tornan imposible efectuar un juicio de favorabilidad entre aquellas, por lo que corresponde al interesado la decisión de conveniencia respectiva, en la que, con sustento en la densidad de cotizaciones y totalidad del tiempo de servicios prestados, y la posibilidad contingente de obtener algún ajuste, determine cuál le resulta más provechosa.

Ergo, pese a la incompatibilidad entre las pensiones de jubilación y vejez recibidas, ante la imposibilidad patente de establecer cuál de las pensiones debe ser extinguida y dado

⁶ Salario mínimo legal mensual vigente en 1997, de acuerdo con el Decreto 2334 de 1996.

⁷ Salario mínimo legal mensual vigente en 1987, conforme al Decreto 3732 de 1986.

que **Colpensiones** no convocó al presente proceso a la **Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – Ugpp**, a quien como pagadora actual de la pensión de jubilación⁸ le asiste interés evidente en los resultados del litigio, el Juzgado concluye que la entidad demandante no logró enervar la presunción de legalidad del acto acusado, razón por la cual negará las pretensiones de la demanda.

Como vemos, el principio de buena fe, consagrado en el ordenamiento jurídico, presupone que las actuaciones de los individuos y las entidades en el marco de las relaciones pensionales se realizan conforme a la confianza y la honestidad esperadas. En el caso presente, el beneficiario actuó en consonancia con las normativas y los procedimientos establecidos, obteniendo de buena fe las pensiones de jubilación y vejez. No existe indicio alguno de actuación dolosa o de mala fe en el aprovechamiento de las prestaciones obtenidas. Por tanto, la aplicación estricta de este principio justifica que no se despoje al beneficiario de alguna de las pensiones sin una causa legítima y claramente demostrada que contravenga la ley.

Derecho a la Seguridad Social y Protección al Adulto Mayor: La normativa en materia de seguridad social está imbuida del propósito de asegurar la protección y el bienestar de los individuos, en particular de los adultos mayores. Las prestaciones pensionales, en este sentido, no solo representan un derecho adquirido, sino también una manifestación de dicha protección. Privar al beneficiario de una de sus pensiones, sin que haya un fundamento jurídico sólido que sustente tal decisión, iría en detrimento del principio de universalidad y la finalidad protectora del sistema de seguridad social, especialmente cuando las pensiones reconocidas se ajustan a los mínimos legales.

Interpretación Pro Persona y Favorabilidad en el Derecho Laboral y de Seguridad Social: Conforme a la interpretación pro persona, cuando existen varias interpretaciones posibles ante una disposición legal en materia laboral y de seguridad social, se debe preferir aquella que más favorezca a la parte trabajadora, en este caso, el pensionado. Dado que en la situación sub iudice las prestaciones fueron reconocidas bajo diferentes regímenes y condiciones, sin violar la legalidad, y frente a la dificultad de determinar cuál es más beneficiosa para el pensionado debido a su igual cuantía mínima, corresponde aplicar este principio de favorabilidad permitiendo al interesado optar por aquella prestación que considere más conveniente a sus intereses y necesidades, siempre dentro del marco legal vigente.

⁸ Por cuenta de lo preceptuado en el Decreto 4107 de 2011.

Con todo, como medida orientada a proteger el erario, el Juzgado instará al señor Morgan Marcelino Sandoval Barrero, para que, dentro de un lapso no mayor a 90 días que se consideran prudentes, efectúe los trámites necesarios en orden a escoger, entre las pensiones de jubilación y vejez, la que de acuerdo con sus intereses le resulte más favorable.

Lo anterior, podemos basarlo en el principio de Economía Procesal y la Responsabilidad y solidaridad del Beneficiario: de acuerdo con el principio de economía procesal, el proceso debe llevarse a cabo de la manera más eficiente posible, evitando dilaciones innecesarias y garantizando la eficacia del sistema judicial y administrativo. Por lo tanto, es imperativo que el señor Morgan Marcelino Sandoval Barrero asuma su responsabilidad como beneficiario de dos prestaciones estatales al realizar una elección informada entre sus pensiones de jubilación y vejez. Dicha elección no solo cumple con su deber jurídico y moral hacia el erario, evitando el enriquecimiento sin causa y la duplicidad de beneficios a expensas del Estado, sino que también contribuye a la sostenibilidad y equidad del sistema de seguridad social. Al tomar una decisión en un marco temporal definido, el señor Sandoval Barrero demostrará respeto por los principios de buena fe y justicia distributiva, asegurando que los recursos del erario se utilicen de manera prudente y beneficien al mayor número posible de ciudadanos conforme al principio de solidaridad.

Para garantizar la adecuada consideración y la toma de decisiones informadas por parte del señor Sandoval Barrero, se le debe instar a que realice su elección entre las pensiones de jubilación y vejez dentro de un plazo prudencial de noventa (90) días a partir de la notificación de esta orden. Este período permite un tiempo suficiente para evaluar sus opciones, consultar con asesores legales o financieros si es necesario y realizar los trámites administrativos correspondientes, asegurando así que su decisión sea bien fundada y acorde con sus intereses y necesidades a largo plazo.

4.5.1. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda - Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO.- INSTAR al señor **Morgan Marcelino Sandoval Barrero**, para que, dentro de un lapso dentro de un plazo prudencial de noventa (90) días a partir de la notificación de esta orden, **efectúe** los trámites necesarios en orden a escoger, entre las pensiones de jubilación y vejez, la que de acuerdo con sus intereses le resulte más favorable, período permite un tiempo suficiente para evaluar sus opciones, consultar con asesores legales o financieros si es necesario y realizar los trámites administrativos correspondientes, asegurando así que su decisión sea bien fundada.

TERCERO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

CUARTO.- En firme esta sentencia, por Secretaría **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; satisfecho lo anterior, **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en Samai]

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

Jc