



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., deicisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020).

<b>NATURALEZA DEL PROCESO:</b>	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
<b>PROCESO No:</b>	<b>11001-33-35-025-2020-00135-00</b>
<b>DEMANDATE:</b>	<b>SILFREDO ALEJANDRO ARREGOCES PÉREZ</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-</b>

El señor **SILFREDO ALEJANDRO ARREGOCES PÉREZ**, actuando en nombre propio, instauró **ACCIÓN DE TUTELA** en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-**, por la presunta violación a los derechos fundamentales al debido proceso, administración de justicia, seguridad y legalidad jurídica, buena fe, seguridad social, derecho al pago de la pensión causada y reconocida “derechos adquiridos”, solidaridad y dignidad humana, petición, trabajo, mínimo vital el adulto mayor, con fundamento en las circunstancias que se señalan a continuación:

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

Afirma el accionante que:

“1) El suscrito nació en la Ciudad de Albania, Departamento de La Guajira, el día 09 de MAYO de 1959, por lo que, para la fecha en que se produjo la Resolución recurrida de la referencia, el suscrito ya contaba con una edad superior a los SESENTA (60) AÑOS de edad;

2) En la actualidad, no tengo ingreso diferente de aquél que provenía de la pensión reconocida y que me fuere cercenada, pues no laboro y de mi dependen un núcleo familiar que aún debo sostener, tengo esposa e hijos que mantener;

3) Por consiguiente y al ser considerado un ADULTO MAYOR, conforme nuestra Carta Magna, gozo de especial protección del Estado y, sin embargo, ello, no ha acontecido, pues contrariamente a lo que se afirma por parte de dicha Entidad, en un todo no se ha actuado conforme a derecho, pues no solo ha actuado como Juez y parte, sino que ha desconocido de manera palmaria el debido Proceso y el derecho de defensa y de contradicción del suscrito, amén de calificar lo actuado por mí parte como un delito, cuando no es de suyo proceder conforme, y, sin tener en cuenta que la pensión me fue reconocida y que YO como petente y beneficiario de la misma, en modo alguno obré de manera irregular;

4) Es indudable que esa Entidad, respetuosamente, cuenta con los elementos necesarios y las probanzas requeridas que acreditan mi calidad o condición no solo de trabajador asegurado y legítima y regularmente inscrito, sino que, como consecuencia de ello, adquiriré de contera, la calidad de asegurado obligatorio y, por tanto, con derecho a propender por el reconocimiento y pago a mi favor de la pensión y de los derechos que de ésta se derivan como en efecto así aconteció;

5) Por tal virtud y, por considerar que me asistía y me asiste derecho a propender por el reconocimiento y pago a mi favor de una pensión por INVALIDEZ, como consecuencia de padecimientos, patología o enfermedades que he presentado y que aún hoy día presento,

recurrí ante dicha Entidad en procura de obtener a mi favor el reconocimiento y pago de la correspondiente pensión que estimé me pudiese corresponder como consecuencia de dichas patologías, padecimientos o enfermedades;

6) Es más Señor (a) Juez, sin que existan precedentes, el suscrito mal podía recurrir ante la Accionada en demanda de dicha pensión, por tanto, la pensión se me reconoce a instancia de la misma Entidad de Seguridad Social, amén de que, aporté solo la documental que se me requiere para acreditar mi condición de posible beneficiario de un derecho, sin que tenga injerencia alguna sobre el reconocimiento y pago de dicha pensión;

7) Es más, siquiera, el suscrito tiene y mucho menos tuvo acceso a la historia laboral como a la historia clínica, pues toda esa documental es del resorte de la Accionada y, nunca como trabajador asegurado propendí porque se me reconociera la pensión valiéndome de artimañas o engaños, mucho menos recurriendo a actos delictivos para obtener un derecho que, se me reconoce, sin que pueda uno intervenir en el reconocimiento y pago del mismo, precisamente por cuanto lo que uno como tal, únicamente hace, es cumplir con lo que se le solicita para acreditar su calidad de beneficiario;

8) Igual acontece cuando se acude ante el funcionario correspondiente y que tiene a su cargo valorar al suscrito como INVÁLIDO, en el entendido de que es él y nunca uno como trabajador asegurado, el que decide si en verdad es o no INVÁLIDO, por tanto, no se entiende de dónde se puede afirmar que pude haber aportado documentación fraudulenta, cuando insisto, el suscrito solo puede allegar la documental que se le exige por parte de la Entidad requerida;

9) Ahora bien, si en efecto y en gracia de discusión reitero, el médico evaluador y quien calificó al suscrito inicialmente como INVÁLIDO sobrevaloró las secuelas del signatario, ello, primero no es del resorte del suscrito y, segundo, mal puede alegar a su favor la encartada tal error para sacar provecho de dicha situación, pues de ser ello cierto, lo que estimo no lo es, ha debido recurrir en demanda del derecho otorgado ante autoridad judicial competente para acreditar y demostrar lo afirmado por su parte;

10) Por tanto, se invierte la carga de la prueba, cuando en estricto derecho, correspondía a la Entidad, precisamente, acreditar que en efecto el suscrito no es una persona inválida y, para ello, no solo ha debido recurrir a una nueva valoración médica y a la cual manifesté mi voluntad de someterme, sino que el procedimiento a seguir, era y es de acudir ante la Jurisdicción competente y, para que un Juez de la República, decidiera sobre el particular, cosa que nunca hizo, siquiera cuando el suscrito lo solicitó;

11) Por tal virtud, cumplí con todos los trámites y aporté la documental que me fuese requerida por la misma para acreditar no solo mi condición de inscrito o afiliado al entonces INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES "ISS" hoy ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", sino mi condición o estado de salud, haciendo la salvedad que llegué a dicha instancia y procuré el reconocimiento y pago de dicha pensión, por así haberme conminado la Entidad Accionada, pues reitero, Señor (a) Juez, que no se puede acudir en solicitud de pensión como la procurada sino precede antecedentes médicos y suficientes que dan derecho al trámite y obtención de la pensión perseguida;

12) Esto es, procedí como así me fue solicitado y ordenado por parte de dicha Entidad, en tal virtud, no hice nada diferente de lo que me fue requerido y no aporté documental diferente

a la peticionada para propender por el reconocimiento y pago de la pretendida pensión a la cual aspiraba;

13) Es más, no aporté o allegué y mucho menos alteré documental que no me fuese solicitada o requerida por dicha Entidad, así mismo, me sometí a los trámites y evaluaciones que se me ordenaron para determinar la pérdida de mi capacidad laboral;

14) Todo ello, ante la misma Entidad, esto es, cumplí con todo lo ordenado y así dispuesto por parte del entonces ISS hoy COLPENSIONES;

15) De tal suerte que, el suscrito no solo cumplió con lo que me fuese solicitado, sino que acaté y respeté todo el procedimiento al cual fui sometido para procurar el reconocimiento y pago a mi favor de una pretendida pensión por Invalidez;

16) Estimo y así lo destaco que procedí en un todo ajustado a derecho y conforme a la Ley, por lo que, mal puedo haber procedido como ahora se me pretende inculpar, pues el único delito que he cometido, es propender por el reconocimiento y pago a mi favor de una pensión por invalidez a la

cual considero tener derecho, precisamente, por cumplir con los requisitos dispuestos en la Ley y, la cual necesariamente está supeditada al cumplimiento previo de unos requisitos y presupuestos que la misma Entidad de Seguridad de Social ha establecido para tal efecto;

17) Señor (a) Juez, la Entidad Accionada, establece no solo los requisitos para llegar a formular dicha solicitud prestacional, sino también, los presupuestos para que el dictamen médico requerido sea o tenga el valor que ella misma le da para obtener el beneficio prestacional procurado, por lo que, no es que uno llegue ante la Entidad y diga quiero una pensión y ya por ese solo hecho se le reconoce y se le comienza a pagar, no SEÑOR, uno debe cumplir con un trámite previo, por demás engorroso, demorado y que pasa tengo entendido por muchas manos que deciden en últimas si procede o no el reconocimiento y pago de la pensión a la cual se le ha remitido para su obtención;

18) Señor (a) Juez, el ISS hoy COLPENSIONES, previamente ha valorado y estudiado la situación médica o de salud del suscrito y a su instancia es que recurrí para procurar el pago de dicha pensión, esto es, acudo al médico porque me siento mal y éste valora o considera después de exámenes y trámites si soy apto o debo ser considerado para que se me reconozca una pensión y, una vez así lo determina, tengo que acudir a otra instancia para ser valorado y ser considerado como INVÁLIDO;

19) La documental adicional y necesaria es aportada al Proceso por parte de dicha Entidad, sin que el suscrito tenga nada que ver con dichas probanzas y en tal virtud, mal puede endilgárseme responsabilidad alguna frente a su contenido y validez;

20) Una vez se procedió conforme, se me valora por parte de la Oficina competente, de tal suerte que, el suscrito tampoco tiene nada que ver con dicho dictamen en el entendido de que éste es realizado o practicado o realizado o cumplido por parte de funcionario adscrito o vinculado a dicha Entidad;

21) De este concepto es sabedor o conocedor pleno dicha Entidad, por lo que, mal puede ahora propender por responsabilizar al suscrito, cuando éste, nada tiene que ver con el mismo, en el entendido que el dictamen en cuestión no solo proviene de dicha Entidad, sino que el mismo es de suyo y, por tanto, presumo, debe cumplir una serie de condiciones y presupuestos para imprimirle al mismo su validez como en efecto así aconteció;

22) No he cometido delito alguno, insisto, acudí en procura de un derecho y así me fue reconocido y pagado, sin que tenga algo que ver con las resultas del trámite cumplido, en el entendido de haber acatado con lo que me fuere ordenado en su momento;

23) No es de recibo por parte mía y a estas alturas que se indique por su parte sobre una presunta sobrevaloración de mis secuelas, pues: Primero, estimo que ello no es cierto pues la aludida calificación se me dio por presentar precisamente secuelas de carácter invalidante; Segundo, por cuanto, el que me valoró como tal, es funcionario de dicha Entidad o adscrito a la misma y por ende profesional en la materia y en tal virtud calificado y experto en proceder conforme; Tercero, por cuanto, su dictamen o valoración corresponde o debe considerarse como de la misma Entidad, toda vez que al ser su funcionario o estar adscrito a ella, necesariamente su actividad o labor es o era esa y por lo mismo, su concepto debe presumo ceñirse a una serie de requisitos y presupuestos para que con base a ellas, se procede al reconocimiento y pago de la pensión calificada y, por último, por cuanto, dicho dictamen no constituye solamente la base para el reconocimiento y pago de dicha pensión, si se tiene en cuenta el trámite que la misma debe cumplir, amén de que el dictamen rendido debe ser de conocimiento supongo de otros funcionarios que podrían haber cuestionado el mismo o haber solicitado su complementación, aclaración o cualquier otra cosa, con todo respeto;

24) En suma, cuento y cumplo con los requisitos de Ley para que se acceda a mi justo derecho, he obrado en un todo como la Ley y mi conciencia me dicta, por lo que, no puedo aceptar se me endilguen hechos y situaciones que nunca han sido de mí obrar de manera contraria a la Ley y a nuestra Constitución, por lo que, estoy dispuesto a seguir adelante y hasta donde la Ley me lo permita;

25) Pensión de Invalidez que me fue reconocida y pagada como ya lo indiqué, por cumplir con los requisitos de Ley, los cuales fueron constatados y verificados por parte de dicha Entidad, llegando a la conclusión de que procedía el reconocimiento y pago de dicha prestación, habida cuenta que, de no haber sido así, pues tal derecho no se me había reconocido y mucho menos cancelado, es decir, se consideró por su parte y en aquél momento que accedía a la pensión propendida por reunir los requisitos de Ley:

26) Por tal virtud, no es de recibo y mucho menos de aceptación que se me endilgue responsabilidad alguna cuando en un todo obré como me correspondía y, cuando se me reconoce la

correspondiente prestación, precisamente, por cumplir con los requisitos de Ley, previa corroboración y constatación por parte de dicha Entidad;

27) La pensión incoada nació por la voluntad de la Administración en reconocerme el derecho, y, accedí a ésta, por considerar precisamente esa Entidad que cumplía por ende con tales requisitos, para poder gozar y percibir la misma;

28) No se puede con el usual respeto y bajo meras consideraciones especulativas, pretender responsabilizar al petente, para justificar supuestamente unas presuntas irregularidades, habida cuenta que el suscrito solo obró como a mí me fue conminado, por ende, mal puedo ser YO, eventualmente, responsable de eventos y dentro de los cuales nada tuve que ver, pues la calificación no proviene del suscrito sino de dicha Entidad;

29) Si existió error (que no existe), en gracia de discusión sin que ello signifique aceptación por parte mía, ello, proviene es de esa Entidad y para nada tiene que ver con el suscrito, en el entendido que solo actué y procedí como me fue ordenado;

30) Es que nadie puede alegar su propio error como justa causa para exonerarse de la responsabilidad que le asiste frente a un hecho como el que ahora debo Demandar; me refiero a dicha Entidad, en el entendido que pretende "justificar" su error para hacer responsable al suscrito, cuando mi único delito fue propender por el reconocimiento y pago de un derecho a instancia de esa misma Entidad, pues previamente a propender por su reconocimiento y pago, fui conminado por su parte para recurrir ante la misma para buscar el reconocimiento y pago de dicha pensión. Es decir, solo obré como me fue solicitado por parte de esa Entidad de Seguridad Social, sin que nunca hubiese obrado de manera distinta a como me fuere ordenado;

31) Es que dicha Entidad, tampoco ha procedido como era su deber, pues se arroga de una condición y de la cual adolece, en el entendido que ha debido acudir ante la autoridad competente para demostrar el presunto error en que incurrió y la pretendida responsabilidad que se me endilga;

32) En síntesis, obré de buena fe, sin embargo, ello para nada ha sido considerado por la encartada; por el contrario, recurre a tal figura para justificar si así se puede decir y se me permite el proceder de la Entidad, para denegar un derecho legítimamente adquirido conforme la Ley vigente y teniendo en cuenta que el mismo nace por la voluntad de dicha Entidad y nunca por los hechos irregulares que se me endilgan sin que exista prueba alguna que así lo soporte o sustente. Señor Juez (a) la buena fe se presume y la mala fe se debe demostrar; y,

33) Qué fácil es concluir sobre supuestos mal interpretando la Ley y haciendo énfasis de consideraciones lejos de lo que la Ley misma ha enseñado sobre el particular, pues si bien por vía de Precedente Judicial, se ha autorizado el que esa Entidad pueda proceder como se arroga ahora hacerlo, ello, no implica que en todos los casos deba y pueda proceder conforme, por el contrario y en tratándose de una situación como la del suscrito, corresponde actuar como lo tiene definido nuestros máximos Tribunales de Justicia y no denegar justicia como hasta ahora es lo único que ha hecho." (...)

## **1.2. Pretensiones.**

Las pretensiones de la solicitud de tutela son:

1. Que salga avante mi pretensión y en tal sentido, que se me otorgue el amparo solicitado.
2. Por tal virtud, se debe dejar sin efecto, la aludida providencia y por medio de la cual se REVOCA el derecho a mi pensión VITALICIA.
3. Por lo mismo, se me conceda el amparo peticionado y con base en ello, se me restituya el derecho a la pensión incoada, en su condición de VITALICIA.
4. De igual manera y de salir avante mi pedimento, se ordene por su Despacho el pago de todo lo debido, incluyendo para el efecto las mesadas pensionales debidas y desde cuando se decide suspender el pago de la misma, más las mesadas adicionales y reajustes de Ley.
5. De la misma manera, se deberá por su Señoría ordenar a la Accionada el pago de las mesadas debidas debidamente indexadas.

## II. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de tutela fue admitida el 3 de junio de 2020, y se ordenó notificar al representante legal de la entidad accionada, a fin de que rindiera los respectivos informes.

### **INFORME DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES:**

La Directora de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones, dio contestación a la tutela impetrada en contra de su representada, informando que fue consultada la documentación obrante en el expediente pensional de la accionante, indicando que:

- Mediante Resolución GNR 2436 del 5 de enero de 2016, COLPENSIONES reconoció pensión de invalidez al señor Arregoces, de conformidad con la ley 860 de 2003, liquidada sobre la base de 1558 semanas, IBL de \$4.830.601 y tasa del 75%, para una cuantía inicial de \$3.622.951 efectiva a partir del 01 de enero de 2016, tomando como fundamento el concepto emitido por COLPENSIONES en el cual se califica una pérdida del 58.02% de su capacidad laboral estructurada el 25 de febrero de 2015, mediante dictamen N° 2015104628XX del 15 de julio de 2015.
- Que mediante la resolución GNR 109392 del 19 de abril de 2016, COLPENSIONES negó el reconocimiento y pago de pensión de vejez anticipada por incapacidad por cuanto para efectividad de su invalidez, no acreditaba la edad legal para pensionarse por vejez, que hiciera posible su conversión.
- Que mediante la resolución GNR 191820 del 29 de junio de 2016, COLPENSIONES, re liquidó la pensión de invalidez, sobre la base de 1.558 semanas, IBL de \$4.830.601 y tasa del 75% para una cuantía inicial de \$3.622.951, efectiva a partir del 25 de febrero de 2015.
- Que mediante Resolución SUB 230106 del 30 de agosto de 2018 COLPENSIONES, negó el reconocimiento de la pensión de vejez al señor ARREGOCES.
- Mediante Resolución SUB 331803 del 03 de diciembre de 2019, COLPENSIONES, revocó en todas y cada una de sus partes las resoluciones GNR 2436 del 5 de enero de 2016 y GNR 191820 del 29 de junio de 2016 por medio de la que se reconoció y reliquidó la pensión de invalidez a favor del accionante, con base en el auto de cierre N° 1980 del 25 de noviembre de 2019, proferido dentro de la investigación administrativa especial N° 416-19, llevada a cabo por la Gerencia de Prevención del Fraude facultada por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 de 2011 y la resolución 555 de 2015.
- Que mediante resolución SUB 343140 del 16 de diciembre de 2019, COLPENSIONES, efectuó el estudio de los dineros pagados tanto en mesadas, como en aportes de salud y/o fondo de solidaridad pensional con ocasión al reconocimiento de la pensión de invalidez a través del accionante.
- Que la resolución SUB331803 del 3 de diciembre de 2019, se notificó el día 9 de diciembre de 2019, y que la Doctora Yadire Isabel Fernández Álvarez, encontrándose en el término otorgado, en escrito presentado el

20 de diciembre de 2019, radicado bajo el número 2019\_17081814, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

- Que mediante la resolución SUB 15881 del 20 de enero de 2020, COLPENSIONES, resuelve un recurso de reposición interpuesto por el accionante, en consecuencia, confirma la Resolución SUB 331803 del 3 de diciembre, en todas y cada una de sus partes.
- En resolución DPE 3392 de 27 de febrero de 2020, resuelve confirmar en todas y cada una de sus partes la resolución SUB 331803 del 3 de diciembre de 2019, mediante la cual se revocó en todas y cada una de sus partes las resoluciones GNR 2436 del 5 de enero de 2016, que reconoció una pensión de invalidez y la resolución GNR 191820 del 29 de junio de 2016 que reliquidó la pensión de invalidez del accionante con base en el cierre N° 1980 del 25 de noviembre de 2019, proferido dentro de la investigación administrativa especial N° 416-19 llevada a cabo por la Gerencia de Prevención del Fraude facultada por el artículo 19 de ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la ley 1450 de 2011 y la resolución 555 de 2015.

Finalmente, solicita se desestimen las pretensiones de la tutela, en atención a que su representada no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

### III. CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política, fue reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991, que en su artículo 1° establece: *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto"*, la cual, en principio, procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

En el evento de existir esa otra herramienta de defensa, la tutela será procedente si se alega que se propone como mecanismo transitorio con el que se busca evitar un perjuicio irremediable.

#### **PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

En repetidas oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela contra particulares. En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y del artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 se entiende que la acción de tutela procede contra la acción u omisión de las autoridades públicas, que hayan violado o amenace violar los derechos fundamentales de un individuo. Para su procedencia como mecanismo sumario para la protección de los derechos se han establecido dos requisitos básicos de procedibilidad: **la subsidiariedad y la inmediatez.**

El primero de ellos, **la subsidiariedad**, se deriva del inciso tercero del artículo 86, en consonancia con el numeral primero del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, según los cuales, la acción de tutela **"sólo procederá cuando el afectado**

**no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”** Sin embargo, también la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que en cada caso en concreto se deberá analizar la efectividad de los demás mecanismos judiciales que el sujeto tiene a su disposición para determinar su eficacia e idoneidad con miras a la protección adecuada de los derechos afectados, o en su caso, la viabilidad de la protección constitucional por vía de la acción de tutela.

El segundo requisito, **la inmediatez**, de creación jurisprudencial<sup>1</sup>, mediante el cual se ha pretendido asegurar que la tutela se utilice como una reacción judicial eficaz frente a la violación o amenaza grave, actual y vigente de los derechos fundamentales, que al mismo tiempo garantice la debida salvaguarda de la seguridad jurídica. **En efecto, se ha establecido en la jurisprudencia que si bien la tutela puede ser interpuesta en cualquier tiempo y en ese orden técnicamente no tiene un límite temporal para su interposición que pueda ser determinado a priori, sí debe ser presentada dentro de un término razonable.**

Así las cosas, en cada caso concreto el juez constitucional debe entrar a valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, para llegar a determinar si la tutela se interpuso oportunamente. Sólo al estudiar este elemento, se está en condiciones para establecer si el mecanismo de la tutela puede efectivamente proteger derechos fundamentales, sin perjudicar a terceros que ya habían comprometido su actuar según las circunstancias jurídicas y fácticas ya establecidas y decantadas con el tiempo.

Con ambos requisitos se trata de conservar el alcance jurídico de la acción de tutela, para que la misma no se convierta en un medio que antes que útil para procurar la garantía *iusfundamental* de los derechos, fuese el instrumento para superar la falta de diligencia y la desidia de quien ha omitido acudir al juez para la protección de sus bienes jurídicos más preciados<sup>2</sup>.

## **MARCO NORMATIVO Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL CON RESPECTO A LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE RECONOCEN PENSIONES: SENTENCIA SU-182 DE 2019**

La ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, desarrolla en su capítulo IX el tema de revocatoria directa de los actos administrativos.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las autoridades o sus superiores jerárquicos o funcionales pueden revocar de manera directa actos administrativos cuando: (i) sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, (ii) no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y (iii) con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Por su parte, el artículo 97 del mismo código estableció que los actos administrativos que creen o modifiquen una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconozcan un derecho de igual categoría no pueden ser

<sup>1</sup> Ver sentencias SU-961 de 1999, T-344 de 2000, T-1169 de 2001, T-105 de 2002, T-575 de 2002, T-843 de 2002, T-315 de 2005, T-993 de 2005, T-1140 de 2005.

<sup>2</sup> T-426 de 2011.

modificados sin el consentimiento *“previo, expreso y escrito del respectivo titular”*. De no ser así, la norma contempla que la autoridad que pretende la revocatoria debe demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Finalmente, el artículo establece que se puede obviar el procedimiento previo de conciliación cuando la administración estima que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 797 de 2003 contiene una norma especial en su artículo 19 que permite la revocatoria unilateral de las pensiones reconocidas irregularmente.

**“Artículo 19. Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente.** Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes”.

Por su parte, la Corte Constitucional realizó el estudio de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 en la sentencia C-835 de 2003. El actor señaló que las normas demandadas eran contrarias a los artículos 29 y 89 de la Constitución y que, particularmente, el artículo 19 desconocía la sentencia T-347 de 1994 en la que la Corte estableció *“que los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o crean una situación concreta sólo pueden ser revocados con el consentimiento expreso del titular del derecho”*.

Inicialmente, la Corte llevó a cabo un análisis de la revocatoria directa de los actos generales, impersonales y abstractos y de los de carácter particular. Sobre estos últimos, advirtió que la jurisprudencia constitucional era clara sobre la irrevocabilidad de los mismos sin el consentimiento del particular. En el estudio del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, este Tribunal adujo que los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social, quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas tienen el deber de verificar de manera oficiosa de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento de la prestación económica.

Por otra parte, la Corte Constitucional, señaló que los motivos para llevar a cabo la verificación oficiosa deben ser *“reales, objetivos, trascendentes, y desde luego, verificables”*. Adicionalmente, declaró que la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional sin el consentimiento del titular del derecho requiere que *“el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito”* y que *“basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal”*. Adicionalmente, expuso que mientras se adelanta el proceso administrativo se deben seguir cancelando la prestación, mesadas o las sumas que se causen y que la carga de la prueba está en cabeza de la administración. En palabras de la Corte:

“[L]a manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver”.

En consecuencia, se declaró la *“exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal”*.<sup>3</sup>

En sentencia, T-058 de 2017, la Corte Constitucional revisó la acción de tutela contra COLPENSIONES, le revocó el acto administrativo que otorgó una pensión de vejez luego de una investigación administrativa que se inició por la modificación irregular de la historia laboral que consistió en la inclusión de 234 semanas.

En esa oportunidad, la Corte expuso que las Administradoras deben adoptar sus decisiones de acuerdo con el principio de buena fe y respetando las expectativas legítimas y los actos propios consolidados. Por otro lado, estimó que la *“negligencia en la cual se incurra en la construcción, guarda y vigilancia de las historias laborales y los inconvenientes que puedan presentar los documentos y sus contenidos, es responsabilidad de las administradoras.”*

Asimismo, indicó que el procedimiento para revocar de manera directa actos administrativos particulares y concretos que reconocen pensiones debe garantizar el derecho al debido proceso, por lo que se debe notificar el inicio del proceso y respetar los principios de necesidad de la prueba, publicidad y contradicción. Sumado a lo anterior, añadió que, aunque la carga de la prueba está en cabeza de la administración y *“cuando la administración allegue los suficientes medios de convicción que demuestren la ilegalidad del acto administrativo, el principio de la buena fe pasa a favor de esta”*.

Adujo que, aunque la conservación, guarda y custodia de los documentos contentivos de la información de la historia laboral corresponde a COLPENSIONES, la entidad solicitó documentos de hace 20 años a la accionante. Para terminar, debido a la existencia de dudas con respecto a los periodos objeto de controversia, la Sala tuteló de manera transitoria los derechos fundamentales del accionante y suspendió los efectos del acto administrativo que revocó la pensión hasta que se resolviera el conflicto en la jurisdicción ordinaria laboral.

---

<sup>3</sup> La Corte declaró inexecutable la expresión “en cualquier tiempo”, contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. En lo demás declaró la exequibilidad de la norma demandada.

En conclusión, los actos administrativos de carácter particular y concreto son irrevocables, por regla general, si no se presenta el consentimiento del administrado. **En materia pensional existe una excepción a dicha regla dado que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 permite la revocatoria de pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos o con base en documentación falsa, lo que se refiere a que la prestación haya sido reconocida a partir de una conducta que esté tipificada como delito, sin que sea necesario acreditar la antijuridicidad y la culpabilidad como elementos de la responsabilidad penal.**<sup>4</sup>

La jurisprudencia constitucional estableció que los representantes legales de las Instituciones de seguridad social y quienes respondan por el pago o reconozcan prestaciones sociales tienen el deber de verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para adquirir estos derechos. En estos casos, deben existir motivos reales, objetivos, trascendentes y verificables para que proceda el estudio de la prestación reconocida.

Finalmente, la administración en el trámite adelantado (i) debe garantizar el derecho al debido proceso y, particularmente, el respeto por los principios de necesidad de la prueba, publicidad y contradicción, y (ii) tiene la carga de demostrar que la adquisición de la pensión se fundó en una conducta tipificada como delito por la ley penal, en cuyo caso, el principio de buena fe operaría a su favor. No obstante, para solicitar el reintegro de los recursos girados a título de mesadas, retroactivos y aportes, resulta necesario demostrar la responsabilidad del pensionado en la actuación ilícita que permitió el reconocimiento de la prestación.

#### IV. CASO CONCRETO

El señor **SILFREDO ALEJANDRO ARREGOCES PÉREZ**, de 61 años de edad, interpuso acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, administración de justicia, seguridad y legalidad jurídica, buena fe, seguridad social, derecho al pago de la pensión causada y reconocida “derechos adquiridos”, solidaridad y dignidad humana, petición, trabajo, mínimo vital el adulto mayor, presuntamente vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES-.

COLPENSIONES, mediante Resolución N° GNR 2436 del 5 de enero de 2016, reconoció pensión de invalidez al accionante conforme lo establecido en la ley 860 de 2003, liquidada sobre la base de 1558 semanas, un IBL de \$4.830.601 y una tasa de reemplazo del 75% para una cuota inicial de \$3.622.951, efectiva a partir del 01 de enero de 2016, tomando como fundamento el concepto emitido por COLPENSIONES, en el cual se califica una pérdida de la capacidad laboral del 58.02%, estructurada el 25 de febrero de 2015, mediante dictamen N° 1015104628XX del 15 de julio de 2015.

Que mediante la resolución No. GNR109392 del 19 de abril de 2016, se negó el reconocimiento y pago de pensión de vejez anticipada por incapacidad por

---

<sup>4</sup> T-479 de 2017.

cuanto para efectividad de su invalidez, no acreditaba la edad legal para pensionarse por vejez, que hiciera posible su conversión.

Que mediante la resolución SUB 230106 del 30 de agosto de 2018 se negó el reconocimiento de la pensión anticipada de vejez al señor ARREGOCES PEREZ SILFREDO ALEJANDRO, identificado con cédula de ciudadanía No. 12.549.660.

De conformidad con la Investigación Administrativa Especial número 416-19 adelantada por la Gerencia de Prevención del Fraude, concluyeron que el reconocimiento de la pensión de invalidez a favor del señor Arregoces Pérez, se realizó bajo una situación indebida, con fundamento en información incluida de forma irregular, de manera que se cumplen con los presupuestos exigidos por el artículo 19 de la ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la ley 1450 de 2011, para modificar y/o revocar el acto administrativo sin consentimiento del particular que se benefició de la irregularidad, conforme con el procedimiento administrativo previsto en la Resolución Colpensiones N° 555 del 2015.

La Gerencia de Prevencia del Fraude, con auto N° 1.109 del 19 de julio, inició investigación administrativa especial, con el fin de verificar la existencia de posibles hechos de fraude y/o corrupción en el reconocimiento de la pensión de invalidez a favor del accionante, el cual fue calificado por ASALUD, quien determinó una pérdida de capacidad laboral del 58.02% con fecha de estructuración del 25 de febrero de 2015 mediante dictamen N° 2015104628XX del 15 de julio de 2015.

La comunicación del auto de apertura se realizó el 29 de julio de 2019, y fue entregada al accionante el 5 de agosto de 2019, el término con el que contaba el señor Arregoces para presentar sus argumentos de defensa y/o aportar pruebas, corrió desde el 6 de agosto hasta el 28 de agosto de 2019.

El 14 de agosto de 2019, presentó respuesta al auto de apertura ya mencionado, solicitando ser absuelto de cualquier posible o supuesta responsabilidad, solicitando el cierre de la investigación.

Luego COLPENSIONES, recibe informe de la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social-CODESS-, en el que se determinó que el accionante tiene una pérdida de capacidad laboral del 12.60%; por lo que se emite el Auto 1604 del 8 de octubre de 2019, por medio del cual incorporaron pruebas, comunicado el 10 de octubre al accionante y respondido por este el 20 de octubre siguiente, en el que manifestó su inconformidad con el dictamen 3616330, dictamen para el que tuvieron en cuenta la historia clínica aportada inicialmente por el mismo señor Arregoces, para el reconocimiento de su pensión de invalidez.

Posteriormente, la Resolución SUB 331803 del 3 de diciembre de 2019, de COLPENSIONES, resolvió: i) Revocar en todas y cada una de sus partes las resoluciones GNR 2436 del 5 de enero de 2016, GNR 191820 del 26 de junio de 2016, por medio de las que se reconoció y reliquidó la pensión de invalidez a favor del señor ARREGOCES PÉREZ, con base en el auto de cierre N° 1980 del 25 de noviembre de 2019. ii) Negar el reconocimiento de la pensión de invalidez al accionante. iii) Ordenara a la Dirección de Nómina el retiro de la pensión de invalidez reconocida al accionante. iv) Remítase a la Dirección de Procesos Judiciales. v) Notificar al accionante, haciéndole saber que contra esa resolución proceden los recursos de reposición y apelación.

Visto lo anterior, para este Despacho, COLPENSIONES, no desconoció los derechos fundamentales del señor SILFREDO ALEJANDRO ARREGOCES PÉREZ, pues en el proceso adelantado para verificar los soportes que sirvieron para la expedición de la Resolución GNR 2436 del 5 de enero de 2016, se respetó el debido proceso, permitió la participación del accionante y se le otorgaron los términos para que se pronunciara y aportara las pruebas que demostraran el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación; concluyendo que de la actuación surtida, la entidad accionada adelantó el procedimiento administrativo dando prevalencia a los principios de legalidad, competencia, publicidad y los derechos de defensa, contradicción, controversia probatoria y de impugnación.

Que mediante visita recibida por el Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía, Seccional Valledupar, el día 24 de agosto de 2016, se pudo establecer que mediante radicado 200016008722014, la Unidad de Delitos contra la Administración Pública, se encuentra realizando investigación de carácter penal en contra de 206 personas a las cuales COLPENSIONES, les reconoció pensión de invalidez, presuntamente sin el lleno de los requisitos exigidos por la ley y con documentación fraudulenta.

De acuerdo a lo esbozado por COLPENSIONES, a la fecha existe un proceso penal en curso ante la Fiscalía 12 Seccional de Valledupar, que da cuenta de la presunta existencia de una organización que operó en el departamento del Cesar mediante la cual al parecer se gestaron de forma fraudulenta actuaciones que dieron lugar al reconocimiento de prestaciones económicas de invalidez sin el lleno de los requisitos y valiéndose de soportes al parecer irregulares.

Es claro para este Despacho que, el incumplimiento de los requisitos para la adquisición de la prestación se fundó en una conducta tipificada como delito por la ley penal, pues con el desarrollo de la investigación penal, lograron establecer que en la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar y médicos vinculados a ASALUD, emitían a cambio de dinero dictámenes espurios de pérdida de capacidad laboral, para que trabajadores de empresas mineras se pensionaran y solicitaran créditos bancarios y pólizas. A las personas vinculadas en la investigación se les endilgaron los delitos de fraude procesal, falsedad en documento público, peculado por apropiación, cohecho por dar u ofrecer, entre otros, los cuales fueron aceptados por varios de los procesados.

Todas estas actuaciones y elementos, llevan a concluir que la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES., no vulneró los derechos fundamentales del accionante, y en el marco de sus funciones, verificó del oficio el cumplimiento de la pensión de invalidez para el caso del señor Arregoces, actuación que correspondió a un motivo real, objetivo y verificable que consistió en la existencia de una estructura dedicada a emitir conceptos de calificación de invalidez a cambio de dinero, prueba de ello, son las investigaciones que cursan en la Fiscalía.

Para terminar, se hace necesario traer a colación la Sentencia SU-182 de 2019, que precisó el alcance del artículo 19 de la Ley 797 de 2003:

(...)

- (i) **Solo son dignos de protección aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título.** Según dispone el artículo 58 de la Carta Política, la protección de los derechos adquiridos, implica que su obtención se dio “con arreglo a las leyes vigentes”. Los derechos que se obtienen irregularmente no pueden aspirar a la misma protección e inmutabilidad de la que gozan los derechos obtenidos con apego a la Ley.
- (ii) **La verificación oficiosa del cumplimiento de los requisitos pensionales es un deber.** Las administradoras de pensiones o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, no solo están facultadas, sino que es su deber verificar de oficio, el cumplimiento de los requisitos para la adquisición de un derecho prestacional. Sin embargo, mientras no surjan nuevos motivos o causas fundadas de duda, no puede la administración reabrir periódicamente investigaciones que afecten derechos adquiridos, y propicien escenarios injustificados de inseguridad jurídica.
- (iii) **Solo motivos reales, objetivos, trascendentes, y verificables, que pudieran enmarcarse en un comportamiento criminal justifican la revocatoria, sin el consentimiento del afectado.** Con este criterio, la jurisprudencia busca evitar que el ciudadano quede al arbitrio de la administración. La simple sospecha, inconsistencias menores en el cumplimiento de los requisitos, o debates jurídicos alrededor de una norma, no habilitan el mecanismo de la revocatoria unilateral. Estos motivos deben ser lo suficientemente graves como para que pudieran enmarcarse en una conducta penal.
- (iv) **No es necesario aportar una sentencia penal para desvirtuar la buena fe del beneficiario de la pensión.** Los supuestos que trae el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 deben entenderse como el resultado de conductas u omisiones especialmente graves, al punto que pudieran enmarcarse en algún tipo penal; y no simplemente tratarse de discrepancias jurídicas, o inconsistencias menores en el cumplimiento de los requisitos. Esto supone un estándar alto de prueba a cargo de la administración, pero no implica una suerte de prejudicialidad, que restrinja la actuación de la administración a la espera que se produzca una sentencia penal condenatoria.
- (v) **Tampoco hace falta que el afiliado sea el que haya concertado o inducido en error a la administración, pues el ordenamiento jurídico sanciona a quién se aprovecha de estos escenarios.** El cumplimiento de las normas es un presupuesto básico del Estado social y democrático de derecho. Actuar con rectitud y honestidad es una exigencia que se deriva del principio general de la buena fe y que permite crear un ambiente de confianza mutuo, imprescindible para el buen funcionamiento del sistema pensional. El orden constitucional no protege la posición de quien pretende aprovecharse del error o infortunio ajeno para obtener un beneficio particular.
- (vi) **Sujeción al debido proceso.** La administración o autoridad competente no puede suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa. En este proceso, la carga de la prueba recae sobre la administración a quien corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cubre al pensionado. Durante el mismo, debe prestarse especial atención a los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción. Frente a una “*censura fundada*” de la administración, la carga de la prueba se traslada al afiliado.
- (vii) **El derecho fundamental al habeas data y la prueba supletiva de la historia laboral.** Tanto el empleador como las administradoras de pensiones son las principales responsables de velar por la correcta expedición y custodia de los certificados que den cuenta fielmente de la trayectoria laboral de una persona. Pero, teniendo en cuenta que aún subsisten fallas en el manejo de la información, las administradoras de pensiones no pueden, sin más, modificar la historia laboral de un afiliado, salvo que cuenten con una “*justificación bien razonada*” y sujeta a un debido proceso. El afiliado, por su parte, está en el derecho de controvertir el dictamen de la administración, y para ello podrá hacer uso de los medios supletivos de prueba a su alcance. El análisis del nivel de certeza que ofrecen estos medios alternos deberá hacerse caso a caso, y teniendo en cuenta, también, que la tutela no es el escenario

para adelantar un examen probatorio a fondo, ni reemplaza la competencia del juez ordinario, quien tiene la palabra definitiva.

- (viii) **El procedimiento administrativo de revocatoria no debe entenderse como un escenario puramente adversarial.** Atendiendo las fallas históricas en el manejo de la información laboral, y considerando que el trabajador es la *parte débil* del sistema, las administradoras de pensiones no pueden asumir el procedimiento de revocatoria como una instancia meramente adversarial. Están obligadas a utilizar sus competencias de investigación e inspección, incluso de oficio, para corroborar o desestimar los argumentos y pruebas que ponga de presente el trabajador. En caso de que el afiliado allegue algún medio de prueba que soporte razonablemente su versión, no se podrá revocar su derecho, hasta tanto la administración agote los medios a su alcance para verificar las pruebas e intentar aproximarse a la realidad fáctica de lo sucedido.
- (ix) **Efectos de la revocatoria.** La revocatoria directa solo tiene efectos hacia el futuro (*ex nunc*). La administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de este mecanismo, sino que debe acudir al juez administrativo, quién sí es competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho.
- (x) **Alcance de la revocatoria y recurso judicial.** La revocatoria unilateral es un mecanismo de control excepcional promovido por la propia administración. Esta no resuelve definitivamente sobre la legalidad de un acto administrativo, ni tiene la competencia para expulsar del ordenamiento un acto pensional y retrotraer sus efectos. Tanto la administración como los particulares podrán acudir ante el juez competente para resolver de forma definitiva las diferencias que surjan en torno a un reconocimiento pensional.

Concluye entonces este Despacho Judicial, que la revocatoria adelantada por COLPENSIONES, no vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, administración de justicia, seguridad y legalidad jurídica, buena fe, seguridad social, derecho al pago de la pensión causada y reconocida “derechos adquiridos”, solidaridad y dignidad humana, petición, trabajo, mínimo vital al adulto mayor. Pues aunque no existe una sentencia penal condenatoria por estos hechos, COLPENSIONES demostró la irregularidad que se produjo con la expedición irregular de la calificación de invalidez, acusación a la que el accionante no pudo desvirtuar, ni allegó material probatorio que diera señal de lo contrario.

En consecuencia, se negarán las pretensiones incoadas en esta acción constitucional, y se ordenará a la accionada si no lo ha hecho interponer las acciones judiciales respectivas, si aun no lo ha hecho, para anular los actos administrativos de reconocimiento pensional que considera irregulares y obtener el reintegro de los dineros girados.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones incoadas en esta acción constitucional por el señor SILFREDO ALEJANDRO ARREGOCES PÉREZ en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO. ORDENAR** a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-**, interponer las acciones judiciales respectivas, si aun no lo ha hecho, para anular los actos administrativos de reconocimiento pensional que considera irregulares y obtener el reintegro de los dineros girados.

**TERCERO.** Comunicar a las partes por el medio más expedito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.** De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.



**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
**JUEZ**

LYGM