Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SESENTA Y CUATRO (64)
ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C, Cinco (5) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

JUEZ	ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
RADICACIÓN No.:	**110013331033**-2011-00216-**00**
DEMANDANTE:	SINECIO COBO VELASCO
DEMANDADO:	NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP
ASUNTO	SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

REPARACIÓN DIRECTA
SENTENCIA No. 57

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia, en el proceso de la referencia.

1.- ANTECEDENTES

1.1.- LA DEMANDA

El 10 de junio de 2011, **Sinecio Cobo Velasco**, actuando por conducto de apoderado judicial presentó acción de reparación directa en contra de **la Nación-Ministerio de la Protección Social y el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos de Colombia,** a efectos de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

Se declare que la Nación- Ministerio de la Protección Social- Grupo Interno de Trabajo Para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, es administrativamente responsable de los daños y perjuicios irrogados al señor SINECIO COBO VELASCO, por la suspensión de la mesada pensional.
Como consecuencia de la declaración, se condene a la mencionada entidad a pagar los siguientes perjuicios:

- Perjuicios morales la cantidad de 100 SMLV
- Por concepto de variación de las condiciones de vida la cantidad de 100 SMLV
- Perjuicios materiales en calidad de daño emergente por la suma de $70.000.000.

- Perjuicios materiales en calidad de lucro cesante por la suma de 70 millones de pesos
- Pago de intereses moratorios sobre las anteriores sumas.
- Se ordene la indexación de los valores liquidados reconocidos en el fallo que se profiera según art. 178 del C.C.A.

1.2.- HECHOS

Se resumen los hechos narrados por la parte demandante (fls. 95 - 102) de la siguiente manera

-. El demandante Sinecio Cobo Velasco laboró para la Empresa Puertos de Colombia Terminal Marítimo de Buenaventura, desde el 1° de febrero de 1959 hasta el 15 de marzo de 1977; dicha empresa le reconoció una pensión vitalicia de jubilación.

-. Después de retirarse de dicha empresa el demandante, se incorporó a la empresa Agencia Marítima Gran Colombia y Flota Mercante Gran Colombia S.A en donde laboró por cerca de 10 años y 6 meses, tiempo en el que cotizó al sistema de seguridad social en pensiones del Instituto de Seguros Sociales - ISS.

-. Acogiéndose al régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el señor Sinecio Cobo Velasco, al cumplir sus 60 años y después de haber cotizado más de 500 semanas, le fue reconocida pensión de vejez mediante resolución 10283 de 2017, proferida por el Instituto de Seguros Sociales Valle del cauca.

-. A través de oficio GPSPC-CG-436 del 22 de mayo de 2009 el Coordinador General informó al señor Sinecio Cobo Velasco, la decisión de suspender el pago de la mesada pensional por detectarse pago de pensión por el Seguro Social y por la Empresa de Puertos de Colombia las cuales eran incompatibles.

-. Por la suspensión del pago de la mesada pensional el demandante inició proceso laboral ordinario solicitando la declaratoria de compatibilidad de las dos pensiones, proceso que cursó bajo el No. 2009-00155 en el Juzgado Tercero Laboral de Buenaventura.

-. Mediante sentencia del 27 de enero de 2011, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura accedió a las pretensiones elevadas por el aquí demandante.

-. En cumplimiento a la sentencia referida en el numeral anterior, el 7 de

febrero del 2011 el Grupo Interno de Trabajo profirió la resolución 001789 del 23 de diciembre de 2010, ordenando la reactivación del pago de las mesadas atrasadas causadas desde mayo de 2009 a diciembre de 2011.

1.3.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.3.1.-La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, (fl. 332-336). Indicó que en el mes de mayo de 2009, entre el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos de Colombia y el Instituto de Seguros Sociales se detectó que varios pensionados se encontraban devengando doble pensión, lo que contrariaba lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política, en consecuencia, se dio orden de no pago transitoriamente de varias mesadas pensionales, entre ellas la del señor Sinecio Cobo Velasco, hasta tanto se determinara la legalidad de una o varias pensiones; decisión que según el decir del litisconsorte, se dio para prevenir un menoscabo del erario público, por ser pensiones con cargo al presupuesto de la Nación.

Propuso como excepciones:

-. Inexistencia de la obligación: indicando que la UGPP no ha realizado acciones que perjudiquen al demandado por el contrario ha cumplido con todas las obligaciones y órdenes judiciales impartidas.

-. Cobro de lo no debido: el señor Cobo pretende el pago de unos perjuicios con ocasión de la orden de suspensión del pago de mesadas pensionales, al dar la entidad cumplimiento a lo establecido en la Constitucional Nacional. Sin embargo, el accionante no mencionó que la entidad le realizó un pago al cual no tenía derecho, toda vez que el pago se realizó sin que estuviera debidamente ejecutoriada la sentencia de primera instancia, siendo revocada por el Tribunal, lo que se demuestra mediante la resolución 1766 del 20 de diciembre de 1766.

-.Buena Fe: La Nación expidió la resolución 1789 del 23 de diciembre de 2010, por la cual se declara la compatibilidad de las dos pensiones y se reactiva el pago, una vez aclarado lo correspondiente al pago de las dos mesadas pensionales que recibía el demandante.

-. Compensación: Solicitó en caso de resultar algún valor en contra de la UGPP, se ordene al demandante el pago correspondiente.

-. Pago: Al demandante se le liquidó, ordeno el pago y se le reactivo el pago de las acreencias respecto de las que se había ordenado la suspensión,

pagándola incluso más allá de lo debido, esto es ordenando el pago de una condena cuyo fallo no se encontraba ejecutoriado.

-. **Prescripción:** Por el trascurrir del tiempo sin que con ello se reconozca derecho alguno al demandante.

1.3.2. Nación-Ministerio de Salud y Protección Social, contestó la demanda (fls. 356-368) oponiéndose a las pretensiones, ya que la decisión que se dio por el grupo interno mediante la que se suspendió el pago de la mesada pensional del demandante se profirió en estricto cumplimiento al artículo 209 de la Constitución Política y de la ley, toda vez que los funcionarios públicos deben preservar la moralidad, eficacia y economía, por lo cual al emitir medidas correctivas necesarias, se puede afectar a terceros.

Mencionó que, en coordinación con el ISS, se iniciaron las gestiones tendientes a establecer la legalidad de las pensiones a cargo de cada entidad. Para el reconocimiento de la pensión del señor Cobo Velasco se estableció que mediante resolución No. 10283 de 2007, le fue otorgada pensión de vejez, y confrontada esta información con el ISS se evidenció que también estaba pensionado por l ISS.

Indicó que, el Decreto 4107 de 2011, en su artículo 63 estableció que a partir del 1 de diciembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) asumió el reconocimiento pensional que estaba a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, así mismo con el decreto 1194 del 4 de junio de 2012, el cual reglamentó el artículo 63 del Decreto 4107 de 2011, corresponde al Ministerio se Salud y Protección Social reconocer las reclamaciones de tipo laboral más no pensional que se encontraban a cargo de la Nación Ministerio de Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia.

Consideró que como las pretensiones de la presente acción son de tipo pensional y no laboral, el Ministerio de Protección Social no está llamado a responder.

Formuló las siguientes excepciones como mecanismo de defensa

-. **Inexistencia del demandado**: mediante decreto 1444 de 2011, el Ministerio de Protección Social se escindió con los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social.

El decreto 4107 de 2011, desde el 1 de diciembre de 2011, trasladó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, la competencia para el reconocimiento de las pensiones que estaban a cargo de la Nación, Ministerio de Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia y para continuar con los procesos que recibieran, acorde al plan de trabajo y entrega establecido, el que se adelantó de mayo a noviembre de 2011 y que involucraba los procesos judiciales en materia pensional en los que la Nación, Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno para la Gestión del pasivo Pensional venia actuando como parte activa o pasiva.

-. **Falta de legitimación en la causa por pasiva**: Señaló que el Ministerio de salud y Protección Social no tiene entre sus funciones legales y constitucionales las de reconocer, reajustar, negar, sustituir, liquidar y/o reliquidar derechos pensionales, esta obligación está a cargo de la UGPP.

-. **Inexistencia de la obligación por parte de la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social:** indicó que de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política para que exista responsabilidad del Estado se requiere además de la imputación, la demostración del daño antijurídico. En el presente caso no hay obligación por parte del Ministerio por cuanto no está legitimado en la causa por pasiva.

-. **Cobro de lo no debido:** mencionó que el Ministerio de Protección Social no adeuda suma alguna de dinero al demandante, ni ha ocasionado perjuicio alguno.

-. **Presunción de legalidad de los actos administrativos:** manifestó, que el Ministerio de Protección Social a través del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social Puertos de Colombia, expidió los actos administrativos conforme a la normatividad aplicable.

No obstante la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos en sí mismos. estos a su vez pueden ser controvertidos mediante la interposición de los recursos previstos en la Ley lo cual debe realizarse dentro de la diligencia de notificación personal.

-. **Compensación:** solicitó en caso de acceder a la pretensiones del demandante, se realice una compensación de sumas de dinero entre los $87.799.176 que el demandante Cobo Velasco adeuda a la administración y los $64.951.914 que la administración le reconoció, en este sentido el demandante adeuda a la administración la suma de $30.391.999 que debe ser compensada.

1.4.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 10 de junio de 2011, correspondiendo por reparto al Juzgado 33 administrativo del circuito de Bogotá (fl. 116), el que mediante auto del 16 de agosto del 2011, la admitió (fls. 124-125), disponiendo su notificación a la parte demandada Nación-Ministerio de la Protección Social-Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa de Puertos de Colombia.

En aplicación a las medidas de descongestión, el asunto fue redistribuido correspondiéndole al Juzgado 21 Administrativo de Descongestión de Bogotá (fl. 126), el que a través de auto del 17 de junio de 2014, vinculó como litisconsorte necesario a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPPP (fl. -296-300).

El 26 de mayo de 2015 mediante auto se abrió la etapa probatoria (fls 397 a 399 c1).

En cumplimiento del acuerdo PSAA15-10412 del 26 de noviembre de 2015 (fl. 452 c1) el presente asunto se remitió al Juzgado 64 Administrativo de Bogotá, avocando conocimiento del presente proceso el día 18 de diciembre de 2015.

Mediante providencia del 8 de marzo de 2017 se corrió traslado a las partes para que allegaran sus alegatos de conclusión (fl 317 c1).

1.5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.5.1. Parte demandante: (fl. 479-521).

Señaló que el Fondo de Pasivos Social de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, mediante acto administrativo GPSPC-CG- 436 de mayo 22 de 2009, informó al demandante su decisión de suspender unilateralmente el pago de la mesada pensional del señor Sinecio Cobo Velasco, por haberse percatado que estaba recibiendo dos pensiones simultáneamente del tesoro público.

Que después de 22 meses sin recibir la mesada pensional, mediante Resolución 001789 del 23 de diciembre de 2010, notificada al titular al señor Cobo Velasco el 7 de febrero de 2011 se ordenó el pago de las mesadas atrasadas causadas desde mayo de 2009 a diciembre de 2010, sin embrago, a la fecha no han sido canceladas por la entidad, toda vez que a través de resolución 1766 del 20 de diciembre de 2010 Foncolpuertos

ordenó el pago de una compensación y el reintegro de unos valores pagados al señor Cobo Velasco.

Indicó que los actos administrativos GPSPC-CG-436 del 22 de mayo de 2009 y GPSPC-AP-4663 de diciembre 9 de 2009 expedidos por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa de Puertos de Colombia, a través de los cuales se mantuvo por el termino de 22 meses suspendida la mesada pensional del demandante, fueron revocados posteriormente constituyen actos ilegales y arbitrarios.

Consideró que la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto, solo puede efectuarse con el consentimiento expreso del titular del derecho y por autorización de los jueces de la República, y la entidad demandada no tuvo la autorización del jubilado.

La suspensión de la mesada pensional por los 22 meses es suficiente para acreditar el daño antijurídico, del cual se derivan los perjuicios cuya reparación solicita en calidad de afectado.

La pensión vitalicia del actor fue reconocida en su momento, en virtud de las disposiciones de la convención colectiva de trabajo vigente a la fecha de retiro del ex trabajador de la extinta Empresa Puertos de Colombia en el año 1976, con los ajustes periódicos que aprobó el Gobierno Nacional, hasta alcanzar el monto que tenía en diciembre de 2010.

Señaló que la excepción de buena fe no estaba llamada a prosperar porque la entidad demandada afectó con una decisión unilateral los derechos pensionales del accionante.

Con relación al pago indicó que, este no se efectuó, toda vez que las mesadas insolutas no hicieron parte del patrimonio del demandante.

1.5.2. Parte demandada Ministerio de Protección Social.

No presentó alegatos de conclusión en el presente asunto.

1.5.3.- Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- (fl. 528- 529).

Señaló que el Gerente del Terminal Marítimo de Buenaventura, reconoció pensión mensual y vitalicia de jubilación al señor Sinecio Cobo Velasco. Se estableció que prestó su servicio a diferentes entidades entre ellas al

Terminal de Buenaventura, en donde se le reconoció la pensión de jubilación.

Dentro del proceso de revisión de pensiones realizado en mayo del 2009, se detectó que varios pensionados estaban devengando doble pensión por lo cual se dio orden de no pago transitoriamente, hasta que se aclarara dicha situación.

Mencionó que en ningún momento se pretendió perjudicar al señor Cobo, si no que la decisión de suspensión del pago de la pensión, obedeció a la aplicación de las normas constitucionales y legales.

Con fundamento de articulo 128 C.P, se emitió orden de no pago a la mesada de mayo del 2009, por haberse establecido que el demandante devenga dos pensiones a cargo de erario público.

Sin embargo, posteriormente en aplicación a los fallos judiciales de primera y segunda instancia en que se declaró que el señor Sinecio cobo Velasco tenía derecho a las dos pensiones, se le líquido y ordenó el pago de las acreencias respecto de las cuales se había ordenado la suspensión, pagando más allá de lo debido.

De otro lado, la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones- , presentó alegatos de conclusión como se evidencia a folios 522-526 del plenario, sin embargo los mismos no se tendrán en cuenta como quiera que si bien es cierto mediante auto de fecha 11 de febrero de 2014, el Juzgado 21 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, tuvo como sucesor procesal del Ministerio de la Protección Social- Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del pasivo Social de Puertos de Colombia a la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones(fl. 256-258); también es cierto que el mismo despacho a través de auto del 17 de junio de 2014, dejó sin valor y efecto los numerales 1,2 y 3 del auto del 11 de febrero de 2014 en que se ordenó como sucesor procesal del Ministerio de ala Protección Social – Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia a la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones, y en su lugar vinculó como litisconsorte necesario a la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP (fl. 296-300).

2.- CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia

Este Despacho es competente para decidir la presente controversia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 134 B, numeral 6° del CCA y literal f de la regla segunda del artículo 134 D de la misma disposición.

2.2. Legitimación en la causa

La legitimación en la causa por activa la ostenta el señor Sinecio Cobo Velasco, en su calidad de victima directa, por la suspensión de la mesada pensional de jubilación que realizara el grupo Interno de Gestión del Pasivo Social Puertos de Colombia.

Frente a la **legitimación en la causa por pasiva,** aduce en la contestación de la demanda el Ministerio de Salud y Protección Social, que no era la entidad llamada a responder, como quiera que en virtud del Decreto 1194 de junio de 2012, que reglamento el artículo 63 del Decreto 4107 de 2011, es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, la encargada de recibir las solicitudes de reconocimiento pensional que estaban a cargo de la Nación-Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, relacionadas con la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, y el traslado de las competencias también comprendía los procesos judiciales que estaban a cargo de la Nación, Ministerio de la Protección Social.

El despacho no desconoce que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales a la fecha de esta sentencia, es la entidad encargada del pago de la Pensión de jubilación del demándate, en virtud del artículo 63 del Decreto-Ley 4107 de 2011, según el cual:

"A partir del 1° de diciembre de 2011, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, deberá asumir el reconocimiento de las pensiones a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia (...)".

Mandato que fue reiterado en el Decreto-Ley 1194 de 2012, al señalar:

> *"Artículo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 del Decreto-ley 4107 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, es*

la entidad encargada de recibir las solicitudes de reconocimiento pensional que estaban a cargo de la Nacion, Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, relacionadas con la liquidada Empresa Puertos de Colombia y/o Foncolpuertos; tramitarlas, resolverlas, reconocer el derecho cuando haya lugar a ello y en general, adelantar las demás actuaciones y operaciones propias de tal reconocimiento.

Artículo 2°. El traslado de las competencias establecido en el artículo 63 del Decreto-ley 4107 de 2011, ***comprende los procesos judiciales que estaban a cargo de la Nación, Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, relacionados con la liquidada Empresa Puertos de Colombia y/o Foncolpuertos****."*

Sin embargo habrá que tener en cuenta que para la época en que se interpuso la demanda esto es 10 de junio de 2011 (fl. 116 C.1), la subrogación de derechos y obligaciones aún no había operado, pues el articulo 63 antes trascrito estableció que dicha situación operaria a partir del 1 de diciembre de 2011, es decir para la época en que se adicó la demanda el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, estaba legitimado en la causa por pasiva, máxime si se tiene en cuenta que fue dicha entidad la que ocasionó el presunto daño cuando decidió suspender la pensión de jubilación.

Ahora bien, como quiera que en el curso del proceso se expidió el decreto 1194 de 2012, que asignó los las competencias en materia de representación en los procesos judiciales en que fuera parte Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, relacionados con la liquidada Empresa Puertos de Colombia y/o Foncolpuertos, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP; el Juzgado 21 administrativo de descongestión mediante auto del 17 de junio de 2014 (fl. 296-300) vinculó en calidad de litis consorte necesario a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

En este orden de ideas considera el Despacho, que como quiera que la UGPP, asumió las competencias incluidos los procesos judiciales que estuvieron a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, será esta entidad la que deba responder en caso de una eventual condena, por lo que se **declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa formulada por la demandada Ministerio de Salud y Protección Social.**

2.2.- Del problema jurídico

Se concreta en dilucidar si en el caso concreto la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, debe responder patrimonialmente por los perjuicios que reclama la parte demandante Sinecio Cobo Velasco, con ocasión de la suspensión de la mesada pensional con el argumento de que recibía simultáneamente pensión por el Instituto de Seguros Sociales y por la Empresa de Puertos de Colombia.

2.3.- Material probatorio

Obran como pruebas relevantes para resolver el presente asunto las siguientes:

- Copia del oficio No. GPSPC-CG-436 del 22 de mayo de 2009, a través del cual la el Grupo Interno de Trabajo de Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia, le comunicó al demandante que se había dado orden de no pago de la mesada de mayo de 2009 por haberse detectado que el señor Sinecio Cobo Velasco recibía dos pensiones simultáneamente. (fl. 23)
- Copia de la Resolución No. 139367 de 1977 por medio de la cual Puertos de Colombia reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación al señor Sinecio Cobo Velasco (fl. 20-21).
- Sentencia No. 003 proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura (Valle del cauca) de fecha 27 de enero de 2011, dentro del proceso 2009-00156, mediante la cual se declaró que el señor Sinecio Cobo Velasco, tiene derecho a seguir percibiendo la pensión de jubilación reconocida por la Empresa Puertos de Colombia –Terminal Marítimo de Buenaventura (fl. 23-39).
- Sentencia 108 del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala de Descongestión Laboral, del 31 de octubre de 2011, proferida dentro del proceso 2009-155, mediante la que se confirmó la sentencia No 003 del 27 de enero de 2011, proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura. (fl. 159-170)
- Resolución No. 001789 del 23 de diciembre de 2010 expedida por el Ministerio de Protección Social- Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia, mediante la cual se declara la compatibilidad de dos pensiones y se reactiva un pago. (fl. 41-47) notificada personalmente al señor Sinecio Cobo Velasco el día 7 de febrero de 2011 (fl. 40).
- Resolución 001766 del 20 de diciembre de 2010, expedida por el Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de

Colombia, a través de la cual se da aplicación a un fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, se ajusta una Pensión, se revocan unas resoluciones, se ordena un reintegro y una compensación. (fl. 49-52), que en su parte resolutiva, dispuso:

"(...)
Articulo Segundo: Ajustar la mesada pensional de SINECIO COBO VELASCO, cedula de ciudadanía No. 2.497.313, para el 2010 a, dos millones ciento treinta y cuatro mil ciento setenta y tres pesos con 40/100 ($2.134.173,40)
Artículo Tercero: COBO VELASCO en virtud de la revocatoria del fallo de primera instancia, debe reintegrar a la administración, ochenta y siete millones setecientos noventa y nueve mil ciento setenta y seis pesos con 03/100 ($87.799.176,03), así como las diferencias que se causen hasta la aplicación en nómina del presente acto administrativo.
(...)".

- Interrogatorio de parte realizado al señor Sinecio Cobo Velasco, en el que manifestó lo siguiente:

"(...) ***PREGUNTA 1****: Manifieste al despacho como es cierto sí o no que usted percibió pensión reconocida mediante resolución No. 139367 del 77 y simultáneamente pensión reconocida mediante resolución No. 10283 de 2007* ***CONTESTO****: Sí fue en esa fecha* ***PREGUNTA 2****: Manifieste como es cierto Sí o no que la suspensión de una de sus pensiones obedeció al hecho de investigar el motivo por el cual usted venía percibiendo dos pensiones del erario.* ***CONTESTO****: Sí, si venía con 2 pensiones* ***PREGUNTA 3****: Manifieste como es cierto sí o no que la suspensión de una de las pensiones se realizó de manera temporal y solo mientras se realizaba la investigación pertinente.* ***CONTESTO****: Si fue temporal pero sin avisarme que me iban a suspender. (...)" (fl. 426)"*

- Sentencia No. 038 proferida en primera instancia por el Juzgado Laboral del Circuito de Buenaventura de fecha 2 de marzo de 1993 (fl. 433-437), que declaró lo siguiente:

"primero: DECLARAR que la pensión de jubilación del señor SINECIO COBO VELASCO, reconocida mediante resolución No. 139367 del 8 de julio de 1977, es por valor de VEINTIÚN MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON 74/100 ($21.267.74) M/te, mensuales, inicialmente a partir del 16 de marzo de 1977 y de acuerdo a la Ley 71 de 1998 la pensión de jubilación para el año 1993 y en lo sucesivo será reajustada de acuerdo a la anterior disposición.
Segundo: CONDENAR a la Empresa PUERTOS DE COLOMBIA- Terminal

Marítimo de Buenaventura, representada por el Doctor Ricardo Sanabria Altahona o por quien legalmente haga sus veces a pagar al señor SINECIO COBO VELASCO, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, la suma de DOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS CON 06/100 ($2.473.636.06) m/TE, POR CONCEPTO DE LA DIFERENCIA A LA PENSIÓN REAJUSTADA DE ACUERDO A LA Ley, desde el 5 de Noviembre de 1.989 a la fecha de esta sentencia
(...)".

- Sentencia proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C, Sala laboral de Descongestión de fecha 31 de enero de 2002, mediante la que se revoca en su integridad la sentencia consultada proferida por el señor Juez 1° laboral de Buenaventura el día 2 de Marzo de 1993 (fl. 438-446).

- Expediente prestacional del señor SINECIO COBO VELASCO, remitido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la Protección Social UGPP (Cd obrante a folio 473).

- Testimonios de los señores Pedro Daniel Meza Castillo, Elda Rosario Quiñonez Ledesma, Nelida Vargas Agudelo y Rosa Elvia Viafara Mosquera, recepcionados a través de despacho comisorio diligenciado por el Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Buenaventura (valle del cauca), y el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión, quienes depusieron sobre los perjuicios materiales solicitados en la demanda relacionadas con los préstamos bancarios, y los perjuicios morales.

  En el caso del señor **Pedro Daniel Meza Castillo**, indicó que por la suspensión de la pensión de jubilación el señor Sinecio presentó dificultades económicas por lo que le prestó la suma de 8 millones de pesos al 2% en el año 2009 y en el año 2010 redondearon la deuda a 50 millones de pesos de los cuales a la fecha del testimonio adeudaba 66 millones, deuda que según el testigo, estaba soportada con una letra de cambio. (fl. 113-115 del despacho comisorio C.2).

  La testigo **Elda Rosario Quiñonez Ledesma** indicó que el demandante sufrió dificultades económicas que tuvo que despedir a su empleada, por no tener con que pagarle, que tuvo cambios en su salud, presentó enfermedades como la tensión y diabetes, enfatizó en que después de la suspensión de la pensión vitalicia cambió anímicamente y ya no participaba en eventos sociales, ni en las reuniones que se

programaban con los vecinos. (fl. 116-118 del Cuaderno del despacho comisorio C.2).

La señora **Rosa Elvia Viafara Mosquera** señalo que en el tiempo en que le quitaron la pensión al señor Sinecio Cobo Velasco, tuvo que acudir a un préstamo para cubrir las cuotas de una camioneta que había adquirido, que cuando le suspendieron el pago se enfermó, deprimió y se comía muy mal en la casa (fl. 71-73 del Cuaderno del despacho comisorio C.3)

Por su parte la señora **Nelida Vargas Agudelo**, en su testimonio mencionó que en el momento en el que le suspendieron a pensión al señor Sinecio Cobo Velasco, le tocó acudir a préstamos para subsistir, porque tenía muchas deudas además había sacado un carro y no tenía como pagar las cuotas, entró en depresión, estuvo enfermo, no quería hablar ni salir con nadie, sufrió mucho estrés y tuvo problemas de azúcar (fl. 74-75 del Cuaderno del despacho comisorio C.3).

En el caso de la señora **Dolia Manyoma de Valencia,** estableció que en el año 2010 empezó a prestarle dinero al señor Sinecio Cobo Velasco, para un total de 20 millones (fl. 76-77 del Cuaderno del despacho comisorio C.3)

2.4.- Caso concreto

A través de la acción de reparación directa, la parte actora procura obtener la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada Ministerio de Salud y Protección Social, Grupo Interno de Trabajo Para la Gestión Pensional de la Empresa Puertos de Colombia hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por los perjuicios sufridos, por la suspensión de su mesada pensional a partir del mes de mayo de 2009, por haberse detectado que recibía dos pensiones simultáneamente del erario público.

2.6. Reparación directa como acción idónea cuando median actos administrativos

El presunto daño alegado, deviene de la suspensión unilateral que realizó el Grupo Interno de Trabajo de Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, que fue informada al demandante a través de la comunicación GPSPC-CG-436 del 22 de mayo de 2009, según el decir del demandante sin que mediara actuación administrativa.

La acción a impetrar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, depende del origen del daño causado, por lo que su elección no está sujeta a la discrecionalidad del demandante.

En este orden de ideas cuando el daño causado proviene de un hecho, acción u omisión de entidades públicas o particulares en ejercicio de la función administrativa corresponde ejercer al afectado el medio de control de reparación directa, mientras que ante la existencia de actos administrativos generadores de daño tendría que ejercerse, por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho[1].

Así, la acción de reparación directa procede cuando se trate de cuestionar hechos, omisiones, operaciones, administrativas y ocupación temporal o permanente, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 del CCA; sin embargo, la jurisprudencia ha identificado algunas excepciones en las cuales, pese a que el daño deviene de un acto administrativo, la acción procedente será la reparación directa.

Así, son cuatro las excepciones que hasta este momento se han identificado en la jurisprudencia y que permiten afirmar que la acción de reparación directa es el cauce procesal idóneo cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa:

> "***(i)*** *reparación de perjuicios causados por la ejecución de actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas;* ***(ii)*** *reparación de perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa por la propia administración, sin incidencia de la conducta del sujeto pasivo del acto administrativo;* ***(iii)*** *reparación como consecuencia de la configuración de un daño derivado de una manifestación de la administración contra la cual no procede la acción de legalidad pertinente, como ocurre con los actos preparatorios o de trámite;* ***(iv)*** *reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere beneficiado al actor, cuando la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa"*[2].

---

[1] Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección B, auto del 16 de noviembre de 2016, exp. 57850, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

[2] Ver entre otros, Sentencia del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO (E) Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho

Para el despacho, el presente asunto podría enmarcarse dentro de la tercera excepción, es decir, cuando el daño sea provocado por la manifestación de la voluntad de la administración sobre la cual no proceden recursos, toda vez que de conformidad con los hechos de la demanda y lo demostrado en el plenario, se evidencia que la suspensión de la mesada pensional fue producto de la manifestación de la voluntad del Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia del Ministerio de Protección Social, comunicada al señor Sinecio Cobo Velasco, a través del oficio No. GPSPC-CG-436 (visto a folio 2 del plenario) mediante la cual se le informó al demándate que el Ministerio de Protección Social había decidido suspender transitoriamente el pago de la mesada pensional desde mayo de 2009, por haber detectado que el antes citado percibía dos asignaciones pensionales provenientes del erario público; decisión que según lo manifestado en el escrito de demanda se dio sin que se surtiera la actuación administrativa correspondiente.

Así lo ha entendido la jurisprudencia del Consejo de Estado:

> *"Los actos administrativos, como expresión de la voluntad de la Administración Pública con la finalidad de producir efectos jurídicos, deben basarse en el principio de legalidad, el cual se constituye en un deber ser: que las autoridades sometan su actividad al ordenamiento jurídico. Pero es posible que en la realidad la Administración viole ese deber ser, es decir, que no someta su actividad al ordenamiento legal sino que, por el contrario, atente contra él.* ***Se habla, en este caso, de los actos y actividades ilegales de la Administración y aparece, en consecuencia, la necesidad de establecer controles para evitar que se produzcan esas ilegalidades o para el caso en que ellas lleguen a producirse, que no tengan efectos o que, por lo menos, los efectos no continúen produciéndose y se indemnicen los daños que pudieron producirse. Cuando ello pasa y quien se encuentre afectado con la decisión administrativa alegue la causación de un perjuicio derivado de la ilicitud o ilegalidad de la misma, las acciones procedentes son las acciones de nulidad o también llamadas acciones de legalidad o de impugnación. Sin embargo, cuando esto no sucede, es decir, no se discute la validez del acto administrativo, y sólo se alega la causación de perjuicios, la acción procedente es la de reparación directa***[3].

Incluso, a juicio del Despacho el evento podría enmarcarse dentro de la segunda excepción jurisprudencial, por cuanto si bien el oficio No. GPSPC-

---

(2018).Radicación número: 68001-23-33-000-2016-01419-01(60549)Actor: ANA MERCEDES SANDOVAL MESA Y OTRO Demandado: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA (AUTO)

[3] **CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil trece (2013) Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437)**

CG-436 mediante el que se suspendió la pensión del demandante, no fue anulado u objeto de revocatoria directa, las decisiones judiciales del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura y del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala de Descongestión Laboral de Cali (fls. 142 a 170), si lo dejaron sin valor ni efecto, en la medida que no encontraron ajustados al ordenamiento jurídico los motivos expuestos por la administración para suspender el pago de la mesada pensional relacionados con la improcedencia de obtener 2 pensiones simultáneas del Estado, pues consideraron lo contrario, es decir, que las pensiones eran concurrentes, y por ende, debía seguir gozando del pago de dicha prestación.

2.6. El daño

Jurisprudencialmente, se ha entendido el daño antijurídico como *"la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho"*; o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona a pesar de que *"el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de "causales de justificación"*[4].

Igualmente, ha señalado el H. Consejo de Estado:

> *"... El daño es uno de los presupuestos o elementos que estructuran la responsabilidad del Estado, común a todos los regímenes (falla del servicio, presunción de falla, daño especial, trabajos públicos, etc), a tal punto que la ausencia de aquél imposibilita el surgimiento de ésta. Esto significa que no puede haber responsabilidad si falta el daño. Ahora bien, para que el daño sea resarcible o indemnizable la doctrina y la jurisprudencia han establecido que debe reunir las características de* **cierto, concreto o determinado y personal**. *En efecto, en la materia que se estudia la doctrina es uniforme al demandar la certeza del perjuicio. Tal es el caso de los autores Mazeaud y Tunc, quienes sobre el particular afirman: "Al exigir que el perjuicio sea cierto, se entiende que no debe ser por ello simplemente hipotético, eventual."*[5] (Negrilla fuera del texto)

Consideró la parte actora, que el daño se estructura en las suspensión del pago de la mesada pensional del señor Sinecio Cobo Velasco, de forma unilateral sin que mediara el consentimiento del referido, y sin adelantar un procedimiento que le permitiera un debido proceso.

---

[4] Sentencia del 2 de marzo de 2000, expediente 11945.
[5] Sección Tercera Consejero Ponente: Doctor RICARDO HOYOS DUQUE, 7 de mayo de 1998.

Abra entonces, que determinar si el perjuicio identificado cumple con los requisitos para que sea considerado como un daño a indemnizar por parte del Estado, frente al particular, la jurisprudencia ha dispuesto lo siguiente:

> *"(...)*
> *En este punto, resulta necesario precisar que el daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, se torna imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama:* ***i) que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, ii) que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y iii) que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura****.*
>
> *El daño antijurídico es el primer elemento de la responsabilidad, toda vez que su existencia es requisito indispensable para que surja la obligación de reparar; así, corresponde al juez constatar -ante todo- que hay un daño, valorar si es o no antijurídico y, una vez estructurado, analizar la posibilidad de que sea imputable a la entidad demandada.* [6]

Pasa a estudiar éste despacho si en el presente evento existe el daño, y en caso afirmativo, si el mismo se torna antijurídico.

De las pruebas aportadas al plenario se establece que mediante Resolución No. 139367 del 8 de julio de 1977, el Gerente del Terminal Marítimo de Buenaventura Puertos de Colombia, reconoció y ordenó pagar a favor del señor Sinecio Cobo Velasco una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de $16.907,59, a partir del 16 de marzo de 1997 (fls. 20 a 22).

El señor Sinecio Cobo Velasco, después de su jubilación, continuó trabajando en Puertos de Colombia y Flota Mercante Gancolombiana, cotizando al Instituto de Seguro Social desde 1979 hasta 1990, por lo que a partir de los 60 años de edad dicha entidad le reconoció la pensión de vejez mediante Resolución No. 10283 de 17 de julio de 2007, con un ingreso base de liquidación de $725.634, a partir del 2 de abril de 2003 fl. 144).

---

6 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-26-000-2008-00564-01(45256)

Mediante oficio No. GPSPC-CG-436 de 22 de mayo de 2009, el Coordinador General del Grupo Interno de Trabajo, Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia le comunicó al señor Sinecio Cobo Velasco la suspensión transitoria de su mesada pensional, de la siguiente forma (fl. 2):

"Cordial saludo señor(a) SINECIO
De la manera más atenta informo que esta Coordinación mediante oficio GPSPC-204 de 21 de mayo de 2009, solicitó al Consorcio Fopep dar orden de no pago a la mesada de mayo de 2009, en razón de haberse detectado que usted recibe simultáneamente pensión por el Seguro Social y por la empresa Puertos de Colombia, por lo cual es necesario suspender TRANSITORIAMENTE, el pago de la mesada, mientras se adoptan las medidas legales ha (sic) que haya lugar".

El Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social de Puertos de Colombia a través de la resolución No. 001789 del 23 de diciembre de 2010, declaró la compatibilidad de las dos pensiones percibidas por el señor Sinecio Cobo Velasco y ordenó reactivar el pago de la mesada pensional a partir de enero de 2011 (fls. 41 a 47).

De esta manera, se encuentra acreditado que la pensión que recibía el señor Sinecio Cobo Velasco, reconocida por cuenta del Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia, fue suspendida unilateralmente por la entidad desde mayo de 2009 a enero de 2011, es decir, por aproximadamente 22 meses.

Por lo tanto, demostrada la existencia del daño, procederá el Despacho a establecer si el mismo es atribuible a la Administración.

2.7.- De la falla en el servicio – nexo causal con el daño

Para estudiar la falla en del servicio de la entidad demandada, en primer lugar el Despacho hará un recuento de la normatividad aplicable al Grupo de Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Protección social y las actuaciones desplegadas por dicha entidad en el sublite.

En este orden de ideas, se tiene que la Ley 1ª de 1991, por medio de la cual se expide el estatuto de puertos marítimos y se dictan otras disposiciones, ordenó la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia Colpuertos[7] y

[7] "**Artículo 33.** *Liquidación. Liquídese la Empresa Puertos de Colombia, Colpuertos. Su Gerente, o la persona que designe el Presidente de la República, en coordinación con su Junta Directiva, actuará como Liquidador. La liquidación tendrá una duración máxima de tres años, contados a partir de la publicación de la presente Ley. Todos los activos que no se vendan o que no se aporten a una sociedad portuaria, pasarán a ser de propiedad*

dispuso que la Nación asumiría los pasivos de naturaleza laboral de la liquidada Empresa Puertos de Colombia[8].

Mediante Decreto-Ley 36 del 3 de enero de 1992[9], fue creado el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en liquidación, como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, entidad que tendría como objeto:

> " *i) manejar las cuentas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 35 y 36 de la Ley 1a de 1991, ii)* ***manejar y organizar el reconocimiento y pago de las prestaciones asistenciales a que tuvieran derecho los empleados y pensionados de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación*** *y iii) recibir y administrar directamente o a través de otra entidad los bienes que le transfiriera la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, o la Nación, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 01 de 1991, para lo cual se le atribuyeron unas funciones, consistentes, principalmente, en el reconocimiento y pago de las obligaciones laborales a cargo de la extinguida Empresa Puertos de Colombia, expedición de reglamentos para la atención de tales pasivos, cancelación de la deuda externa e interna de la Empresa, administración de los bienes recibidos, manejo de las inversiones necesarias para garantizar seguridad, rentabilidad y liquidez a su patrimonio de modo que pueda cumplir las obligaciones antedichas y, finalmente, celebrar las operaciones de traspaso de bienes que se le hagan".*[10] (Subrayado, cursiva y negrilla fuera de texto)

---

de la Nación por obra de esta Ley. Si en el proceso de liquidación se encuentra que alguno de los bienes que ha venido poseyendo la Empresa Puertos de Colombia en forma quieta y pacífica durante por lo menos un año carece de título, o que éste no ha sido registrado debiéndolo haber sido, se dictará un acto administrativo, previa citación pública a los eventuales interesados, para constituir el título y ordenar su registro, sin más trámites ni formalidades".

[8] *"Artículo 35. Asunción de pasivos de Puertos de Colombia; aporte de Puertos de Colombia a las sociedades portuarias regionales. La Nación asumirá el pago de las pensiones de jubilación de cualquier naturaleza, de las demás prestaciones sociales y de las indemnizaciones y sentencias condenatorias ejecutoriadas o que se ejecutorien a cargo de Puertos de Colombia, así como su deuda interna y externa. // Al establecer las tarifas que pueden cobrar las sociedades portuarias oficiales por el uso de su infraestructura, se considerará la necesidad de cubrir con ellas, al menos parcialmente, los pasivos a los que se refiere este artículo. // Autorízase a las entidades públicas para condonar las deudas que tenga con ellas la empresa Puertos de Colombia por todo concepto. // La Empresa Puertos de Colombia podrá aportar a las sociedades portuarias regionales de que trata el artículo 34 todos los bienes inmuebles que posea en los municipios o distritos respectivos, y los derechos y bienes muebles que se consideren necesarios, el aporte se hará en nombre de la Nación y para beneficio de ella, como reciprocidad por la asunción de pasivos de que trata el inciso primero de este artículo. Las sociedades portuarias respetarán los derechos adquiridos por los terceros en los bienes que así se les aportan. // El producto de las ventas de las acciones en las sociedades portuarias que haga la Nación se destinará preferentemente al pago de los pasivos de Puertos de Colombia que ella asume en virtud de esta Ley".*

[9] Publicado en el Diario Oficial n.° 40.260 del 3 de enero de 1992.

[10] *"ARTÍCULO 3°. FUNCIONES. En desarrollo de su objeto el Fondo tendrá las siguientes funciones: // a) Pagar las pensiones reconocidas por la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, a los exempleados oficiales de la misma; // b) Atender las demás prestaciones económicas y asistenciales de las personas a que se refiere el literal anterior; // c) Efectuar el reconocimiento y pago de las pensiones de cualquier naturaleza de los empleados oficiales a los cuales se les haya reconocido o reconozca ese derecho en la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación; // d) Atender el pago de las prestaciones sociales de los empleados oficiales a los cuales se les haya reconocido o reconozca ese derecho en la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación; // e) Cancelar al organismo de previsión social o a la entidad o empresa empleadora que haya hecho el pago de pensiones a*

Ahora bien, en el caso bajo estudio a través de la resolución No. 139367 de 1977, la entidad Puertos de Colombia, reconoció a favor del señor SINECIO COBO VELASCO como ex trabajador de dicha entidad pensión de jubilación de conformidad con la convención colectiva de trabajo de 1974 vigente para la época de reconocimiento de la pensión. (fl. 20-22). Pensión que venía disfrutando hasta el mes de mayo de 2009, cuando el Grupo de Interno de Trabajo Gestión pasivo Social Puertos de Colombia suspendió el pago de la mesada pensional por haber detectado que era beneficiario de dos pensiones, la otra a cargo del Instituto de Seguros Sociales ISS, y así se lo hizo saber mediante oficio GPSPC-CG-436 del 22 de mayo de 2009 (fl. 2).

Posteriormente el señor Sinecio Cobo Velasco, continuó trabajando en Puertos de Colombia y Flota Mercante Gancolombiana, cotizando al Instituto de Seguro Social desde 1979 hasta 1990, por lo que a partir de los 60 años de edad dicha entidad le reconoció la pensión de vejez mediante Resolución No. 10283 de 17 de julio de 2007, con un ingreso base de liquidación de $725.634, a partir del 2 de abril de 2003 fl. 144).

Como se indicó en líneas anteriores, mediante oficio No. GPSPC-CG-436 de 22 de mayo de 2009, el Coordinador General del Grupo Interno de Trabajo, Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia le comunicó al señor Sinecio Cobo Velasco la suspensión transitoria de su mesada pensional, por estar devengando en forma simultánea 2 pensiones del erario público, lo que a juicio de la entidad, era incompatible e improcedente (fl. 2).

Ante esa situación, el señor Sinecio Cobo Velasco presentó mediante apoderado judicial demanda ordinaria laboral contra el Ministerio de Protección Social –Grupo Interno de Trabajo Para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y contra el Instituto de Seguros Sociales, con la finalidad de que se declarara que la pensión de jubilación otorgada por la extinta empresa Puertos de Colombia, era compatible con la pensión

---

empleados oficiales que hayan laborado e la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, la cuota parte que le corresponda por el tiempo servido en e a entidad y, repetir contra terceros las cuotas partes pensionales a favor de la Empresa Puertos de Colombi en liquidación, o del Fondo mismo; // f) Efectuar el pago de las bonificaciones e indemnizaciones que se re ablezcan en ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 36 y 37 de la Ley 1a de 1991; // g) Efectu ir el pago de las sumas reconocidas por sentencias condenatorias ejecutoriadas o que ejecutorien a cargo le la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación; // h) Expedir reglamentos generales para la atención de las prestaciones y demás obligaciones a su cargo de conformidad con los lineamientos que para tal fin dict el Gobierno; // i) Realizar inversiones que garanticen seguridad, rentabilidad y liquidez a su patrimonio co el fin de que pueda cumplir oportunamente sus obligaciones; // j) Ejercitar o impugnar las acciones judiciale y administrativas necesarias para la defensa y protección, de los intereses de la Nación, de la Empresa Puert de Colombia, en liquidación y del Fondo; // k) Administrar sus bienes, para lo cual podrá entre otras funcione adquirir, enajenar, arrendar y gravar tanto los muebles como los inmuebles; // l) Recaudar los recursos previs s en los artículos 35 y 37 de la Ley 1a de 1991; // m) Cancelar el saldo de la deuda interna y externa que arroje la quidación de la Empresa Puertos de Colombia; // n) Efectuar los actos y operaciones para que los activos de la Em presa Puertos de Colombia, en liquidación, que no se vendan o que no se aporten a una Sociedad Portuaria pas en a ser de su propiedad, según lo disponen los artículos 33 y 37 de la Ley 1a de 1991; // o) Convenir a nombre de la Nación con entidades de previsión o seguridad social la conmutación de las obligaciones asumidas en razón de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia; // p) Las demás que se deriven de la ley o de sus estatutos".

de vejez otorgada por el ISS, que se continuara realizando el pago de las dos mesadas pensionales sin solución de continuidad.

La demanda correspondió al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura, el que después del trámite legalmente establecido dictó sentencia el 27 de enero de 2011, en la que resolvió (fls. 142 a 158 C1):

"PRIMERO.- DECLARAR que SINECIO COBO VELASCO, de condiciones civiles reconocidas en autos, tiene derecho a seguir disfrutando de la pensión proporcional de jubilación que en virtud de la Convención Colectiva de Trabajo vigente para los años 1975 a 1977 le reconoció la EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA –TERMINAL MARITIMO DE BUENAVENTURA mediante la resolución No. 139367 del 8 de julio de 1977, en la cuantía y forma en que se venía reconociendo y pagando hasta el mes de abril de 2003, de conformidad con lo dicho en la parte motiva de este proveido.

SEGUNDO.- CONDENAR a la NACION –MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL –GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LA GESTON DEL PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA (...) RELANDAR el pago completo y en forma oportuna de la mesada pensional del actor; así mismo deberá pagarle las mesadas no canceladas desde que unilateralmente decidió suspenderla, o sea a partir de mayo de 2009, inclusive, y hasta que se incluya nuevamente en la nómina de pensionados, con los incrementos legales anuales y mesadas adicionales debidamente indexadas, según lo dicho en la parte motiva de este proveído".

Como argumentos para emitir esa decisión, se destacan los siguientes:

"(...) Como se observa, de esta lectura se sobreentiende que los aportes contabilizados para el reconocimiento de la pensión de vejez del señor COBO VELASCO por parte de dicho Instituto no fueron los realizados por Puertos de Colombia; pues, se repite, en el proveído claramente se sentó que se tuvieron en cuenta 562 semanas y, si se observa la historia laboral de aquel las 562 semanas aludidas fueron cotizadas por la empresa Agencia Gran Marítima Ltda y Flota Mercante Gran Colombiana S.A. a partir del 20 de agosto de 1979 y hasta el 30 de mayo de 1990 –folios 159 al 165-, lo cual se corrobora con la respectiva hoja de prueba, vista a folios 155 y 156. Esto quiere decir que los aportes realizados por el actor entre el 1° de febrero de 1970 y el 30 de marzo de 1997, fecha en que fue desvinculado de Puertos de Colombia por reconocimiento de la pensión de jubilación, no fueron sumados para la pensión de vejez reconocida por el ISS.

Así las cosas, en criterio de esta operadora al demandante le asiste el derecho a recibir la pensión de jubilación concedida por la extinta Puertos

de Colombia desde el año 1977, siendo además compatible con la pensión legal reconocida por el Instituto de Seguros Sociales".

La anterior decisión fue confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala de Descongestión Laboral, mediante sentencia del 31 de octubre de 2011, bajo los siguientes argumentos (fls. 159 a 170 C1):

"(...) Conforme a lo anterior para este Tribunal la pensión de jubilación reconocida al actor por la extinta Empresa Puertos de Colombia, pagada hoy por la NACION-MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL-GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LA GESTION DEL PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA, es compatible con la pensión de vejez otorgada por el I.S.S., más no son pensiones compartibles entre sí".

La Nación –Ministerio de Protección Social –Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia, incluso antes de la decisión judicial emitió la Resolución No. 001789 del 23 de diciembre de 2010, mediante la cual declaró la compatibilidad de las 2 pensiones y ordenó reactivar el pago, se la siguiente manera (fls. 41 a 47 C1):

"(...) RESUELVE:
ARTICULO PRIMERO: DECLARAR que las pensiones de jubilación reconocidas por la desaparecida Empresa Puertos de Colombia, y la de vejez, por el Instituto de los Seguros Sociales, a favor de SINECIO COBO VELASCO (...)SON COMPATIBLES, de acuerdo con lo analizado en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO: REACTIVAR el pago de la mesada pensional de COBO VELASCO, a partir de enero de 2011, en cuantía de $2.728.622,42, valor al que corresponde para el presente año, suma a la cual habrá de aplicarse, por nómina, el reajuste que a las pensiones 2011".

Como se aprecia de las pruebas reseñadas, la NACION-MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL-GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LA GESTION DEL PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA suspendió unilateralmente el pago de la mesada pensional que había sido reconocida desde el año de 1977 a favor del señor Sinecio Cobo Velasco, la cual estaba a cargo del Fopep, con el argumento de que el citado también recibía pensión por cuenta del ISS, y que era improcedente recibir dos pensiones del erario público, pues no eran compatibles ni concurrentes.

El Juez natural consideró que las citadas pensiones eran compatibles, por lo que ordenó continuar con el pago de la que había sido suspendida unilateralmente por cuenta de la administración. Es decir, desvirtuó los

motivos que había expuesto la entidad para proceder de esa forma.

En este orden de ideas, para el despacho existe una falla en el servicio de la entidad demandada, por cuanto adoptó una decisión en detrimento de los derechos pensionales del demandante, sin motivo legalmente aceptado.

Suspensión unilateral que le generó un daño al señor Sinecio Cobo Velasco, el cual le es imputable a la administración, pues la parte actora no tenía el deber jurídico de soportarlo dado que previamente había cumplido con todos aquellos requisitos que por mandato legal se le imponían para obtener el derecho a una pensión y disfrutar de ella sin interrupción.

La suspensión fue dispuesta por la Nación-Ministerio de la Protección Social -Grupo Interno de Trabajo Para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, la que estando en trámite el presente proceso fue sucedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, quien es la responsable en la actualidad en resarcir los perjuicios de conformidad con lo previsto en el artículo 68 del Código General del Proceso.

Se procederá entonces a liquidar los perjuicios en el presente asunto.

3.3. Liquidación de los perjuicios

3.3.1 Daño Moral

La parte actora solicitó el pago de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de perjuicios morales.

Para acreditar dichos perjuicios, se recepcionaron los testimonios de los señores Nélida Vargas Angulo, Rosa Elvia Viafara Mosquera y Elda Rosario Quiñones Ledesma quienes indicaron:

Nelida Vargas Angulo *"(...) CONTESTO: entró en depresión, estuvo enfermo y pues se porque inclusive quiso terminar la relación por el estado de ánimo y como no tenía nada de plata todo me consta porque él es mi novio (...) CONTESTO: SÍ porque él se encerró y mantenía muy enfermo, él no quería hablar con nadie y pues lo sé porque fui muy cercana(...) él no quería ni salir ni hablar con nadie, pues los hijos él vive con un hijo y los otros no lo sé, como él no hablaba con nadie mantenía estresado y malgeniado (...)"* (fl. 74-75 Cuaderno del despacho comisorio 3)

Rosa Elvia Viafara Mosquera, *"CONTESTO: Sí s ele subió el azúcar, la presión, mantenía de mal genio no salía, entro en Shock, depresión muy enfermo debido a la suspensión de la pensión (...)"* (fl. 71-74 cuaderno del despacho comisorio No. 3)

Elda Rosario Quiñones Ledesma *"(...) CONTESTO: Me costa porque el cambio fue drástico, él tuvo como primera medida despachar a la empleada del servicio la cual tenía desde hace varios año porque no tenía como pagarle el salario. Tuvo cambio en su salud por la misma tensión, presentó enfermedades que no tenía anteriormente, como la diabetes y la pensión. No participaba más en reuniones sociales, se negaba rotundamente. Tuvo mucho apoyo de los hijos, si fuera por los hijos quien sabe que sería de él, además él había sacado un automóvil y lo estaba pagando y para él eso fue terrible. El cambio el temperamento. Era un persona alegre, participaba en las actividades de la cuadra, pero cuando le suspendieron su pago no quería participar en nada ya por su situación económica; él tuvo que hacer el mismo los quehaceres del hogar porque no tenía como pagarle a alguien (...)"* (fl. 116-117 cuaderno del despacho comisorio No. 2)

Con relación a los perjuicios morales, considera este despacho que fueron acreditados en el proceso, con los testimonios antes trascritos, en razón a que la inesperada decisión tomada por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Protección Social de suspender la pensión del actor, le generó ansiedad, angustia y congoja al verse privado su mesada pensional; esta situación según las reglas de la experiencia genera una afectación moral, por cuanto la pensión esa una prestación que se otorga a quien ha otorgado gran parte de su vida para contribuir con el deber social de trabajar, razón por la que se liquidaran perjuicios morales para el demandante en un monto de 50 salarios mínimos legales, que conforme al arbitrio del Despacho considera razonable para este evento.

3.3.2. Daños materiales

Por concepto de daños materiales en la modalidad de **daño emergente** solicitó la suma de $73.137.781, correspondientes a las mesadas pensionales que dejó de percibir y honorarios de abogado que asistió en el proceso laboral.

También solicitó la suma de $40.000.000 por concepto de préstamos adquiridos con los señores Pedro Daniel Mesa y Dolima Manyoma, para cubrir la deuda adquirida con el Banco Colpatria para la adquisición de un vehículo.

Para acreditar el pago de los honorarios de abogado reclamados, la parte actora aportó certificación del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Buenaventura, y oficio de fecha 30 de mayo de 2013 (fl. 188- 189). Sin embargo, las pruebas fueron rechazadas mediante auto de fecha 13 de agosto de 2013, por haber sido presentadas por fuera de la oportunidad procesal, (fls. 223-224) en consecuencia éste despacho no las valorará.

Se aportó contrato de prestación de servicios obrante a folio 65 del plenario.

El Despacho no reconocerá perjuicios materiales a favor del demandante por ese concepto, pues no se acreditó a satisfacción el pago de los servicios profesionales prestados, premisa estructural para el reconocimiento de esta clase de perjuicio, ya que no basta con allegar el contrato de prestación de servicios profesionales, sino se requiere demostrar que el monto fue efectivamente pagado y entró al patrimonio del profesional del derecho, lo que para el caso no se probó.

Lo anterior por cuanto al ser el derecho una profesión liberal, su ejercicio está afectado por el Estatuto Tributario que dispone que esa clase de profesionales está obligados a expedir factura o documento equivalente y conservar copia de la misma (artículo 615), con las exigencias del artículo 617 de la misma disposición.

Los documentos aportados para acreditar el valor recibido por la abogada por cuenta del señor Sinecio Cobo Velasco, no colman las exigencias de ley, luego debe concluirse que no hay prueba del monto pagado por ese concepto.

Ahora bien con relación a los préstamos adquiridos, se aportó soportes de pago a la entidad Colpatria visibles a folios 66 a 94.

Sin embargo, no se aportó prueba que acredite que dicho crédito tiene como consecuencia directa la suspensión de la mesada pensional que percibía el señor Sinecio Cobo Velasco.

En efecto, no hay prueba que establezca las condiciones económicas del actor antes y después de la suspensión de su mesada pensional, no se sabe que bienes o ingresos tenía para compararlos con su estado financiero posterior a la suspensión. Es decir, para el Despacho no se aportó prueba que permita inferir que los créditos adquiridos por el actor fueran consecuencia directa de la suspensión de su mesada pensional. El perjuicio debe ser cierto y concreto, no solamente hipotético.

La parte actora solicitó por concepto de **Lucro cesante**, la suma de $73.137.781, correspondiente a las mesadas pensionales dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo suspendida su pensión de jubilación.

Sin embargo, como el señor Sinecio Cobo Velasco, demandó al grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, con el fin de que se declarara la compatibilidad de las dos pensiones y se ordenara el pago de las mesadas atrasadas, el Juzgado Tercero laboral del circuito de Buenaventura, en decisión de fecha 17 de enero de 2011, confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, resolvió lo siguiente:

> *" (...)*
> *SEGUNDO:-* ***CONDENAR a la NACIÓN –MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN DEL PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA,*** *(...) a* ***REANUDAR*** *el pago completo y en forma oportuna de la mesada pensional dela actor; así mismo deberá pagarle las mesadas no canceladas desde que unilateralmente decidió suspenderla, o sea a partir de mayo de 2009, inclusive, y hasta que se incluya nuevamente en la nómina de pensionados, con los incrementos legales anuales y mesadas adicionales, debidamente indexadas según lo dicho en la parte motiva de este proveído*
> *(...)".*

De esa decisión se desprende que el Juez natural impuso una condena relacionada con el pago de las mesadas dejadas de pagar con ocasión de la suspensión, luego este Juzgado no reconocerá tales valores, por cuanto las referidas sentencias constituyen título ejecutivo a favor del demandante por ese concepto, y por cuanto tampoco tiene conocimiento si en la actualidad en época pasada se presentó el respectivo proceso de ejecución.

Finalmente solicitó la parte actora el reconocimiento de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. por la **alteración en las condiciones de existencia**, concepto que según la jurisprudencia del Consejo de Estado, se enmarca dentro del **daño a la salud**, que para el caso en concreto no se demostró la afectación, razón por la que de conformidad con lo reglado en el artículo 167 del CGP, será negada.

3.4. Costas y agencias en derecho

Se proferirá sentencia de condena en costas.

Respecto de las denominadas agencias en derecho, su tarifa se encuentra fijada en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura. Así, en materia de lo Contencioso Administrativa, las agencias en derecho se encuentran señaladas en el numeral 1 ordinal i fijándose para los procesos declarativos en general en primera instancia **con cuantía,** entre el 4% y el 10% de lo pedido.

Ahora bien, en concordancia con el artículo 2° del Acuerdo en mención, la determinación de las agencias "*tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites.*"

Es por lo anterior, que el Despacho fija como agencias en derecho el cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda reconocidas en el fallo.

En consecuencia, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá,** Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley.

VI FALLA:

PRIMERO: Declarar Probada la Falta de Legitimación por pasiva respecto de la demandada Nación -Ministerio de Salud y Protección Social.

SEGUNDO: DECLARAR la responsabilidad patrimonial de Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, por la suspensión de la pensión de jubilación del demandante Sinecio Cobo Velasco reconocida mediante la Resolución No. 139367 del 8 de julio de 1977, por el período comprendido entre mayo de 2009 a enero de 2011, dadas las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: A título de reparación del **daño moral**, condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- a pagar al demandante Sinecio Cobo Velasco el equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente sentencia.

CUARTO: **NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia

QUINTO: **CONDENAR** en costas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, y fijar como **agencias en derecho** a favor de la parte actora, el **cuatro por ciento (4%)** de las pretensiones de la demanda reconocidas en la sentencia.

SEXTO: Dese cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual por Secretaría, expídase copia de la sentencia de conformidad con los previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso.

SÉPTIMO: La presente sentencia se notificará de conformidad con lo establecido en el artículo 295 del CGP.

OCTAVO: Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 67 de la Ley 1395.

NOVENO: **ORDENAR** la devolución del saldo de los gastos a favor de la parte actora, si los hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
Juez

ms.