

TEMA: REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO – Se debe obtener su consentimiento previo, expreso y escrito del titular del acto a revocar; además si los actos administrativos son contrarios a la Constitución o a la ley, deben demandarse por la entidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La única excepción a esta regla, es el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 que establece el deber de revocar actos administrativos en materia pensional sin el consentimiento del particular.

HECHOS: El señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ pretende con este proceso se condene a COLPENSIONES a la devolución de los dineros retenidos por concepto de mesadas pensionales desde el marzo de 2017. Mediante sentencia del 27 de septiembre de 2019 la JUEZ SÉPTIMA LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, declaró que el señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ tiene derecho al reintegro de los dineros que han sido descontados de su mesada pensional por parte de COLPENSIONES desde marzo de 2017 y que la entidad no agotó los procedimientos legales establecidos para la revocatoria de la Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014, en relación con la fecha de disfrute de la prestación que estableció sería del 02 de agosto de 2011. De allí que el problema jurídico será analizar si COLPENSIONES ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso al revocar unilateralmente la decisión adoptada en la Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014 de reconocer un retroactivo pensional a partir del 2 de agosto de 2011, así como al efectuar desde marzo de 2017 descuentos por valor de \$901.666 sin que se hubiese obtenido autorización expresa del actor y a pesar de que tampoco existe una sentencia condenatoria en contra del titular de la prestación.

TESIS: El artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante “CPACA”) regula la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, y precisa que i) salvo las excepciones establecidas en la ley, no podrán revocarse actos administrativos sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular; y ii) las autoridades deberán demandar los actos que hayan ocurrido por medios ilegales o fraudulentos. Una de las excepciones a la prohibición de revocación unilateral de actos administrativos se encuentra en la Ley 797 de 2003. El artículo 19 de dicha ley establece que, en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento y pago de prestaciones económicas o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, el funcionario debe revocar de forma directa el acto administrativo, aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes. (...)por regla general, la revocatoria de actos administrativos requiere del consentimiento del respectivo titular, salvo las excepciones establecidas en la ley. Una de ellas está prevista en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 que establece el deber de revocar actos administrativos en materia pensional sin el consentimiento del particular, en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento y pago de prestaciones económicas o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa. La Corte Constitucional ha precisado el alcance de dicha norma en su jurisprudencia, en especial, se reitera en este pronunciamiento lo dispuesto en las sentencias C-835 de 2003 y SU-182 de 2019, y ha señalado unas reglas específicas frente a la revocatoria directa en asuntos pensionales, resaltando, entre otras, la obligación de sujetarse a una investigación previa con apego a las reglas básicas del debido proceso y fundada en motivos reales, objetivos, trascendentes y verificables. (...) Siendo, así las cosas, en este caso concreto se observa con claridad no solo la omisión en la que incurrió la pasiva porque para revocar la decisión relacionada con el retroactivo otorgado al actor debió obtener su consentimiento previo, expreso y escrito; sino que al encontrar que los actos

administrativos eran contrarios a la Constitución o a la ley, debió entonces demandarlos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Y de considerar que se acreditaban los presupuestos del artículo 19 de la Ley 797 al comprobar el incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del retroactivo pensional, debió sujetarse a una investigación previa y con apego a las reglas básicas del debido proceso bajo la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo salvaguardando el debido proceso; siendo claro que mientras culminaba tal procedimiento administrativo COLPENSIONES debía continuar pagando las mesadas inicialmente otorgadas sin solución de continuidad.

MP. ANA MARÍA ZAPATA PÉREZ

FECHA: 30/11/2023

PROVIDENCIA: SENTENCIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA SEXTA DE DECISIÓN LABORAL

Medellín, noviembre treinta (30) de dos mil veintitrés (2023)

REFERENCIA: SENTENCIA
PROCESO: ORDINARIO LABORAL PRIMERA INSTANCIA
DEMANDANTE: WILLIAM DARIO GONZÁLEZ GONZÁLES
DEMANDADOS: COLPENSIONES
RADICADO: 0500013105 – 007 2019 00275
ACTA N°: 98

La Sala Sexta de Decisión Laboral, conformada por los Magistrados **ANA MARÍA ZAPATA PÉREZ, MARÍA PATRICIA YEPES GARCÍA** y **ADRIANA CATHERINA MOJICA MUÑOZ**, se constituyó en audiencia pública en el proceso de trámite ordinario laboral de primera instancia promovido por **WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ GONZÁLEZ** para pronunciarse frente a los recursos de apelación interpuestos por ambas partes y en grado jurisdiccional de consulta contra la decisión con la cual el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín finalizó la primera instancia.

La Magistrada de conocimiento, doctora Ana María Zapata Pérez, declaró abierta la audiencia. A continuación, la Sala, previa deliberación sobre el asunto, como consta en el **acta 98** de discusión de proyectos, adoptó el presentado por la ponente, el cual quedó consignado en los siguientes términos:

1. LA DEMANDA¹

El señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ pretende con este proceso se condene a COLPENSIONES a la devolución de los dineros retenidos por concepto de mesadas pensionales desde el marzo de 2017, intereses moratorios del artículo 141 de la Ley 100 de 1993 sobre las mesadas dejadas de cancelar entre marzo de 2017 a la fecha o subsidiariamente, desde la fecha en la que solicitó la suspensión de los efectos jurídicos de los actos administrativos que ordenan la retención ilegal de los dineros, la indexación y las costas.

Para sustentar sus pretensiones afirmó, en síntesis: **i)** Desde el 16 de mayo de 1980 se vinculó laboralmente a EMPRESA PÚBLICAS DE MEDELLÍN, realizó la última cotización al

¹ PRIMERA INSTANCIA - Archivo 01 **páginas 3 a 17**

I.S.S. en el mes de mayo de 2008 y el 5 de noviembre de 2013 solicitó a COLPENSIONES la pensión de vejez, prestación que fue reconocida con Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014 a partir del 2 de agosto de 2011 generando un retroactivo por \$58.667.204 que fue cancelado en agosto de 2014. **ii)** WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ se retiró del servicio el 1 de septiembre de 2014 y mediante Resolución VPB 57135 del 18 de agosto de 2015 COLPENSIONES ordena devolver los dineros girados en agosto de 2014 más \$7.556.600, argumentando que el retroactivo causado entre el 2 de agosto de 2011 y el 30 de julio de 2014 fue simultáneo con la percepción de salario en EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN lo que se encuentra prohibido por el artículo 128 de la Constitución Política al corresponder a una doble erogación del tesoro público. **iii)** Con Resolución GNR 838 del 4 de enero de 2016 se corrige el valor girado en agosto de 2014 indicando que asciende a \$60.206.988 ordenándose el pago inmediato al afiliado. **iv)** Afirma que al solicitar la pensión entregó la documentación correspondiente, denotando lealtad y sinceridad frente a la administración, su conducta no puede catalogarse como delictuosa o fraudulenta. COLPENSIONES no ha realizado las gestiones administrativas y judiciales tendientes a obtener la revocatoria directa de acto administrativo con el que reconoció la pensión: Para obtener el consentimiento expreso o en su defecto, demandando su propio acto mediante la llamada acción de lesividad. **v)** El 15 de febrero de 2019 solicitó la suspensión de los efectos de las Resoluciones VPB 57135 del 18 de agosto de 2015 y GNR 838 del 4 de enero de 2016, lo que fue resuelto negativamente argumentando que los actos administrativos se encuentran en firme. **vi)** Desde marzo de 2017, COLPENSIONES ha realizado descuentos por valor de \$901.666 sin que el demandante haya consentido con autorización expresa, efectuando así una retención ilegal de mesadas pensionales conculcando sus derechos fundamentales al debido proceso, derecho de defensa y contradicción.

2. CONTESTACIÓN²

La administradora del Régimen de Prima Media se opuso a las pretensiones afirmando, en síntesis: Que ha adelantado todas las gestiones de orden administrativo en aras de garantizar el debido proceso al demandante, sin que el señor GONZÁLEZ GONZÁLEZ haya acudido ante los requerimientos efectuados por la administradora. Esto aunado a que conforme a lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política en concordancia con el 19 de la Ley 4 de 1992, no está permitida la recepción de más de una asignación que provenga del tesoro público.

Propuso excepciones denominadas INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DEMANDADA Y FALTA DE CAUSA PARA PEDIR, IMPROCEDENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE PAGAR

² PRIMERA INSTANCIA – Archivo 01 págs. 55 a 63

INTERESES MORATORIOS, BUENA FE, IMPOSIBILIDAD DE CONDENA EN COSTAS, PRESCRIPCIÓN y/o CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.

3. SENTENCIA³

Mediante sentencia del **27 de septiembre de 2019** la **JUEZ SÉPTIMA LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN** tomó las siguientes decisiones: **i) DECLARÓ** que el señor WILLIAM DARIO GONZÁLEZ tiene derecho al reintegro de los dineros que han sido descontados de su mesada pensional por parte de COLPENSIONES desde marzo de 2017 y que la entidad no agotó los procedimientos legales establecidos para la revocatoria de la Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014, en relación con la fecha de disfrute de la prestación que estableció sería del 02 de agosto de 2011. **ii) En consecuencia, CONDENÓ** a COLPENSIONES a pagar al señor WILLIAM DARIO GONZALEZ la suma de \$27.049.980 de pesos que corresponden a los descuentos efectuados entre el 01 de marzo de 2017 al 30 de agosto de 2019 en cuantía mensual debitada por valor de \$901.666. Y a reintegrar los dineros que se sigan descontando a partir del 01 de septiembre de 2019 y hasta la fecha ejecutoria del fallo o hasta el pago efectivo de la presente obligación. **iii) CONDENÓ** a pagar la indexación causada sobre el valor reconocido por las sumas que habían sido retenidas, aplicando el IPC certificado por el DANE y la fórmula aprobada por la Corte Suprema de Justicia. El valor a indexar corresponde al monto de \$27.049.980. **iv) DECLARÓ** probada la excepción de la inexistencia de la obligación en relación con los intereses moratorios deprecados y **CONDENÓ** en COSTAS a COLPENSIONES

4. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. EL RECURSO DEL DEMANDANTE⁴

Solicita la revocatoria de la decisión frente a intereses moratorios, señalando que el entendimiento que se debe dar a la norma no es que solo operen cuando no se pague la mesada pensional pues se trata de un mecanismo de protección para cuando no se paga de manera oportuna y completa la mesada pensional. En el presente asunto se trata de unos descuentos ilegales que se vienen haciendo por COLPENSIONES en la suma de \$901.666 desde el mes de marzo de 2017, por lo que el demandante devenga su mesada pensional en forma incompleta en razón de un acto arbitrario de la entidad, por lo que los intereses moratorios se deben causar sobre las sumas retenidas

³ PRIMERA INSTANCIA – archivo 01 página 87 a 89 y archivo 02 **Min 07:38 – 44:38**

⁴ PRIMERA INSTANCIA – archivo 02 **Min: 47:48 – 48:50**

4.2. EL RECURSO DE COLPENSIONES⁵

La apoderada solicita la revocatoria de la sentencia insistiendo en el planteamiento esbozado en la contestación referido a que el demandante no era acreedor de percibir simultáneamente las dos erogaciones de salario y retroactivo y si bien COLPENSIONES incurrió en un yerro al momento de expedir la Resolución de reconocimiento de la pensión ordenando el pago del retroactivo, esto no debe ser imputado a la entidad como su responsabilidad teniendo en cuenta que la incompatibilidad de las erogaciones tiene soporte legal y constitucional.

5. TRÁMITE, COMPETENCIA Y DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS EN LA SEGUNDA INSTANCIA.

Habiéndose corrido traslado para formular alegatos de conclusión en esta instancia, intervino **COLPENSIONES** solicitando la revocatoria de la sentencia con los argumentos esbozados en el recurso, a los que agrega lo siguiente⁶: **i)** En primer lugar, hace referencia a la Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014 con la que se reconoció pensión de vejez a partir del 02 de agosto de 2011 en cuantía de \$1.615.347 ordenándose girar un retroactivo por la suma de \$58.667.204 y que verificado el expediente administrativo, que con radicado 2015_4325017 del 14 de mayo de 2015 el causante de la prestación allegó la aceptación de la Renuncia realizada por Empresas Públicas de Medellín efectiva a partir del 01 de septiembre de 2014, situación que es contraria a lo que se observa en la Historia Laboral en la cual se evidencia como última cotización la reportada para el mes de mayo de 2008 con novedad de retiro, con base en la cual se realizó el estudio de la prestación solicitada. Dice que el demandante tenía conocimiento de que no podía percibir pensión de vejez de forma simultánea con la asignación recibida con ocasión a la prestación del servicio público conforme lo expresado en la Resolución No. 031471 del 18 de noviembre de 2008 emitida por el Instituto de Seguros Sociales. **ii)** COLPENSIONES ha adelantado todas las gestiones de orden administrativo en aras de garantizar el debido proceso del demandante, sin que este haya acudido ante los requerimientos efectuados por esta Administradora. Invoca el artículo 128 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 19 de la Ley 4 de 1992 y el 19 de la Ley 344 de 1994. **iii)** Argumenta que en virtud del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, presta mérito ejecutivo para cobro coactivo todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las Entidades públicas la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la Ley, tal como ocurre con la Resolución GNR 383 del 04 de enero de 2016 por lo que existe un título ejecutivo con una obligación, clara expresa y exigible, y por ello se procedió a aplicar la compensación legal concebida como un modo

⁵ PRIMERA INSTANCIA – archivo 02 **Min: 48:55 – 50:14**

⁶ SEGUNDA INSTANCIA – archivo 05

solutorio de las obligaciones que aplica por mandato de la ley (*ope legis*) y cumplidos sus presupuestos extingue recíprocamente los créditos hasta la concurrencia de sus valores aún sin consentimiento de los deudores (artículo 1715 del Código Civil). Así, afirma que en este caso no se ha realizado retención de los dineros y los derechos de contradicción no han sido conculcados porque se dio la oportunidad procesal para hacer uso al derecho de contradicción sin que éste fuera ejercido. iv) Sobre la procedencia de los intereses moratorios cita el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 para señalar que el sentir de la norma está orientado solo a la demora en el pago de las mesadas pensionales una vez el derecho se ha radicado o ha ingresado al patrimonio del pensionado o causante, por lo que en este orden de ideas, COLPENSIONES está cumpliendo con la normatividad vigente porque ha procedido con el pago de las mesadas pensionales a partir del momento en el cual el demandante cumplió con los requisitos. v) Insiste en la imposibilidad de condena en costas señalando que en el accionar jurídico administrativo se debe presumir la buena fe a menos que se demuestre lo contrario, lo que conlleva a solicitar como consecuencia la imposibilidad de condenar en costas. Cita el artículo 55 de la ley 446 de 1998 señalando que COLPENSIONES no ha dado lugar al debate jurídico que se propone ante los estrados judiciales, toda vez que ha cumplido a cabalidad con sus obligaciones adquiridas con el afiliado.

Pues bien, la competencia de la Sala está dada por las materias de los recursos de APELACIÓN interpuestos por ambas partes y en grado jurisdiccional de CONSULTA a favor de COLPENSIONES, lo que impone efectuar el análisis en el siguiente orden lógico: i) En primer lugar, se analizará si COLPENSIONES ¿ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso al revocar unilateralmente la decisión adoptada en la Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014 de reconocer un retroactivo pensional a partir del 2 de agosto de 2011, así como al efectuar desde marzo de 2017 descuentos por valor de \$901.666 sin que se hubiese obtenido autorización expresa del actor y a pesar de que tampoco existe una sentencia condenatoria en contra del titular de la prestación? ii) ¿Resulta procedente condenar a los intereses sobre las sumas descontadas en cada mensualidad?

6. COLPENSIONES HA VULNERADO EL DEBIDO PROCESO AL SEÑOR WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ EN EL TRÁMITE ADELANTADO PARA EFECTUAR EL DESCUENTO MENSUAL A LA MESADA PENSIONAL

Para efectuar la condena en contra de COLPENSIONES a pagar al actor la suma de \$27.049.980 por los descuentos efectuados a las mesadas pensionales entre el 01 de marzo de 2017 al 30 de agosto de 2019 en cuantía mensual debitada por valor de

\$901.666., así como a reintegrar los dineros que se sigan descontando a partir del 01 de septiembre de 2019, la Juez de instancia razonó de este modo: **i)** En primer lugar, dejó claro que de acuerdo a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 344 de 1994 y las sentencias con Radicados 37959 del 2011 675742 del 21 de agosto de 2019 de la Corte Suprema Sala Laboral resulta el servidor del Estado debe optar entre el disfrute de la pensión o continuar vinculado al servicio público, ante la prohibición de devengar salario y mesada pensional. **ii)** Pero una vez valorado el acervo probatorio, concluyó que COLPENSIONES no está legitimado para descontar el valor del retroactivo que canceló al demandante pese a la prohibición legal mediante Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014, concluyendo que con la VPB 57135 del 18 de agosto de 2015 COLPENSIONES se modificó unilateralmente el acto administrativo inicial en relación con la fecha de disfrute de la pensión pasándola del 02 de agosto de 2011 al 01 de septiembre de 2014; revocatoria en sede administrativa que requiere el consentimiento expreso del demandante. **iii)** La segunda alternativa que tenía COLPENSIONES es la consagrada en el artículo 19 de la ley 797 del 2003 referida a casos en que puede hacer la revocatoria de actos administrativos cuando las pensiones se reconocieron por formas fraudulentas o de mala fe o que se incurrió en conductas delictivas. Y la tercera alternativa que ha denominado la doctrina como la acción de lesividad, consiste en acudir a la jurisdicción a demandar sus propios actos cuando son contrarios al orden jurídico. **iv)** Así, concluye que si bien el demandante no tenía derecho al reconocimiento del retroactivo que le fue otorgado, el procedimiento aplicado por COLPENSIONES para su reintegro no se ajusta a los parámetros legales: no se aportó por la entidad prueba del consentimiento del demandante o ni de la realización de trámite de cobro coactivo para la revocatoria o modificación del primer acto administrativo. Tampoco hay evidencia ni se alegan actos delictivos ni el haber iniciado la acción de lesividad

Es contra esta decisión y análisis que la apoderada de la entidad insiste en la revocatoria de la sentencia señalando que ha adelantado todas las gestiones de orden administrativo en aras de garantizar el debido proceso del demandante, sin que este haya acudido ante los requerimientos efectuados por esta Administradora y que en virtud del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, la Resolución GNR 383 del 04 de enero de 2016 presta mérito ejecutivo para cobro coactivo y fue por ello que la entidad procedió a aplicar la compensación

Pues bien, para efectuar el análisis, debemos de los siguientes aspectos sobre los que no hay motivo de discusión entre las partes:

En primer lugar, es claro que el señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ se afilió inicialmente al I.S.S. desde el mes de mayo de 1980, y a partir del 1 de julio de 1995 comenzó a

efectuar cotizaciones a través del empleador EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN a partir del 1 de julio de 1995 hasta el **30 de mayo de 2008**, mes en el que se reportó la novedad de retiro al sistema⁷.

Se acredita en la carpeta administrativa de COLPENSIONES, que el 15 de septiembre de 2008 el Jefe de Unidad de Protección Social de EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN le informó al actor que iniciaría en su nombre los trámites para el reconocimiento de la pensión de vejez⁸ lo que en efecto sucedió⁹ y ante la causación del derecho, el I.S.S. emitió la **Resolución 031471 del 18 de noviembre de 2008** con el que reconoció la prestación; acto administrativo que fue confirmado con las **Resoluciones 25278 del 31 de agosto de 2009** y **5856 del 28 de marzo de 2010**¹⁰, con los que la entidad resolvió negativamente los recursos de reposición y apelación que en su momento fueron interpuestos por el actor. Se resalta que la Coordinadora del Grupo de Decisión Servidor Público del I.S.S. remitió comunicado al empleador **el 29 de octubre de 2008** informándole sobre el trámite a seguir en relación con la inclusión en nómina del actor¹¹:

Medellín, 29 de octubre de 2008

Señores
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN
Cra 58 # 42 - 125
TEL:380-80-80

ASUNTO: Reconocimiento Prestación Económica

Respetado(a) Doctor(a):

De manera atenta me permito informar a usted que mediante Acto Administrativo que adjunto a la presente, el Seguro Social reconoció pensión al(a) señor(a) WILLIAM DARIO GONZALEZ GONZALEZ identificado(a) con la cédula de ciudadanía N° 70,042,503, condicionando su ingreso a la nómina de pensionados, una vez se acredite el retiro definitivo del sector público.

Lo anterior con fundamento en lo establecido por el artículo 128 de la Constitución Política que establece: "Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir mas de una asignación que provenga del tesoro Público, o de Empresas o Instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la Ley...", en concordancia con lo establecido en los artículos 76 del Decreto 1848 de 1969, 01 de la Ley 33 de 1985, en armonía con los artículos 13 y 35 del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año.

En consecuencia y teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C - 1037 de 2003, solicito que una vez sea proferido el documento idóneo que acredite la terminación de la relación contractual o legal/reglamentaria del(de la) señor(a) GONZALEZ GONZALEZ, sea allegado a la Calle 14 No. 48 - 32 Oficina 305, Sede Administrativa del ISS Seccional Antioquia, en Medellín, con el ánimo de proceder conforme a derecho, es decir, a incluir la pensión reconocida, en la nómina de pensionados correspondiente.

Pues bien, a pesar del reconocimiento pensional, el señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ continuó laborando para la entidad pública por varios años más.

⁷ PRIMERA INSTANCIA – archivo 04 / historia laboral generada el 6 de mayo de 2019

⁸ PRIMERA INSTANCIA – archivo 04/ GEN-ANX-CI-2014_6678956-20140815110915 – página 12

⁹ PRIMERA INSTANCIA – archivo 04/ GEN-ANX-CI-20136800371138-20130612123405 – La solicitud la radicó el abogado de la empresa CARLOS SANTIAGO OSPINA VANEGAS el 29 de septiembre de 2008

¹⁰ PRIMERA INSTANCIA –carpeta 04 - GEN-ANX-CI-2015_4836615-20150529151230

¹¹ PRIMERA INSTANCIA –carpeta 04- GEN-ANX-CI-20136800371138-20130612123405

El **28 de enero de 2013** EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN solicitó a la Gerente Nacional de Reconocimientos de COLPENSIONES la inclusión en nómina de varios servidores públicos de la entidad *entre ellos el actor*, a quienes ya se había reconocido la pensión; esto con el fin de garantizar que no se presentara solución de continuidad con el momento del retiro del servicio y del mismo modo velar porque no se incurriera en la doble asignación por la percepción de salario y pensión¹²:

Medellin, 21 de enero de 2012

Doctora
ISABEL CRISTINA M ARTÍNEZ MENDOZA
 Gerente Nacional de Reconocimientos
COLPENSIONES
 Carrera 10 No. 72 - 33 Torre B Piso 11
 Bogotá D.E

RADICADO 2013004325
C.A.5180

COLPENSIONES
 2012.414802
 23/01/2012 10:53:42 R.M.
 ROTONDA JURIDICA
 SAGOTA - SAGOTA, D.C.
 COMERCIALIZADORA
 Nro. Folio: 15
 02013414802000




D-2
Reudi.

Asunto: Incorporación a nómina de pensionados COLPENSIONES

Según lo convenido en la reunión llevada a cabo el 10 de enero de 2013 en el despacho del Vicepresidente Comercial, nos permitimos solicitar la inclusión en la nómina de pensionados de Colpensiones de los servidores que se relacionan en el cuadro adjunto.

Para hacer efectivas las terminaciones de contratos de trabajo, garantizar que no se presente solución de continuidad entre el momento del retiro del servicio del servidor y su inclusión en nómina de pensionados, así como velar por que no se incurra en la doble asignación por la percepción del salario y la pensión, quedamos a la espera de la certificación de Colpensiones sobre la fecha exacta de la inclusión en nómina y las instrucciones para coordinar la operación.

El señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ presentó renuncia al cargo a partir del **31 de agosto de 2014** lo que fue aceptado en la misma fecha por su empleador¹³ y con **Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014** COLPENSIONES reconoció la pensión de vejez otorgando un retroactivo pensional a pesar de la calidad de servidor público y de todos los trámites que venía adelantando desde años atrás con el empleador EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, justamente para evitar que se incurriera en la prohibición legal¹⁴:

GNR 264715
22 JUL 2014

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer el pago de una pensión de VEJEZ a favor del (la) señor(a) **GONZALEZ GONZALEZ WILLIAM DARIO**, ya identificado(a), en los siguientes términos y cuantías:

Valor mesada a 2 de agosto de 2011 = \$1,615,347

2012	1,675,599.00
2013	1,716,484.00
2014	1,749,784.00

LIQUIDACION RETROACTIVO	
CONCEPTO	VALOR
Mesadas	60,976,374.00
Mesadas Adicionales	5,007,430.00
F. Solidaridad Mesadas	0.00
F. Solidaridad Mesadas Adic	0.00
Descuentos en Salud	7,316,600.00
Pagos ya efectuados	0.00
Valor a Pagar	58,667,204.00

ARTÍCULO SEGUNDO: La presente prestación junto con el retroactivo si hay lugar a ello, será ingresada en la nómina del periodo 201408 que se paga en el periodo 201409 en la central de pagos del banco BANCOLOMBIA CENTRAL DE PAGOS de ENVIGADO-BOULEVAR-CL 36 SUR N° 1/2.

¹² PRIMERA INSTANCIA –carpeta 04 - GEN-ANX-CI-2015_745996-20150129140305
¹³ PRIMERA INSTANCIA –carpeta 04 - GEN-ANX-CI-2015_745996-20150129140305
¹⁴ PRIMERA INSTANCIA – archivo 01

Ante el recurso interpuesto por el señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ, COLPENSIONES emitió la **Resolución GNR 2162 del 7 de enero 2015**, acto administrativo con el que accedió a la reliquidación de la prestación ordenando un reajuste en el valor inicialmente concedido, pero en todo caso, **a partir del 2 de agosto de 2011** tal como se había ordenado inicialmente¹⁵. Y es solo en la **Resolución VPB 57135 del 18 de agosto de 2015** que COLPENSIONES evidencia el haber reconocido un retroactivo pensional al actor desde el 2 agosto de 2011 hasta el 30 de julio de 2014 a pesar de que éste se encontraba vinculado laboralmente a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, concluyendo así que lo procedente era notificar tal acto administrativo al señor WILLIAM GONZALEZ para que procediera a realizar el reintegro, razonando de este modo:

**VPB 57135
18 AGO 2015**

Que el valor neto girado al pensionado en agosto de 2014 es de \$60.206.988.00, por concepto del pago de su mesadas pensionales, monto que deberá reintegrar.

Que de conformidad con lo anterior, deberá notificarse este acto administrativo al asegurado, con el fin que reintegre a COLPENSIONES el valor girado.

Que el valor girado a la Entidad Promotora de Salud EP MEDELLIN, corresponde a la suma de \$7.526.600, monto que deberá reintegrar correspondientes a los períodos que a continuación se detallan:

APORTE PARA SALUD AGOSTO DE 2014: \$210.000
SALUD RETROACTIVO EP MEDELLIN: \$7.316.600

TOTAL VALOR GIRADO Y COBRADO: \$7,526,600.00

Que de conformidad con lo anterior, deberá notificarse este acto administrativo a la promotora de Salud EP MEDELLIN con el fin que reintegre a COLPENSIONES , el valor enunciado en los acápite anteriores.

Que como consecuencia de haber percibido mensualmente dos asignaciones con cargo a los recursos del Estado, el señor **GONZALEZ GONZALEZ WILLIAM DARÍO** deberá reintegrar a la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, el valor girado por concepto de pago de pensión de vejez.

Que en cuanto al trámite de recaudo que esta administradora realiza al pensionado, por las mesadas que hubiese cobrado, informamos al pensionado que en los eventos en que este no haya realizado cobro efectivo de los dineros aquí mencionados, deberá manifestar por escrito esta situación al momento de ser requerido por la Gerencia de Cobro lo anterior con el fin de instanciar al banco el reintegro de las sumas no cobradas, con el fin de evitar un eventual proceso de cobro coactivo en su contra.

Que de conformidad con lo anterior, el presente acto administrativo presta mérito ejecutivo y será remitido a la Gerencia Nacional de Cobro debidamente ejecutoriado y en firme, conforme a lo establecido en el artículo 99 de la Ley 1437 e 2011 y normas concordantes, para que de acuerdo con su competencia inicie el proceso de cobro coactivo administrativo con base en el procedimiento que rige la materia y el Manual de Cobro de Colpensiones.

En la parte resolutive se ordena al señor WILLIAM GONZALEZ el reintegro del valor pagado por agosto de 2014 y a EPM devolver los \$7.526.600 girados por concepto de aportes en salud, anunciando que al prestar mérito ejecutivo se remitiría a la Gerencia Nacional de Cobro para que iniciara proceso de cobro coactivo contra el pensionado. Posteriormente la pasiva emite la **Resolución GNR 838 del 4 de enero de**

¹⁵ PRIMERA INSTANCIA – carpeta 04 - GRF-AAT-RP-2014_6678956-20150108020722

2016¹⁶, acto administrativo en el que corrige el valor de las sumas que se deben reintegrar por el pensionado y su empleador EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, reiterando que se trata de un título ejecutivo que sería remitido a la Gerencia Nacional de Cobro para que se diera inicio a un proceso de cobro coactivo para que el deudor pudiera efectuar el pago:

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Ordénese al señor **GONZALEZ GONZALEZ WILLIAM DARIO**, identificado con CC No. 70, 042,503, el reintegro de los valores pagados por concepto de pensión de Vejez por valor de **\$60.241.261.00** que corresponden al periodo de Agosto de 2014 a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones- Col pensiones, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordénese a **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN Y/O FOSYGA.**, devolver el valor de **\$7.530.695.00**, que corresponden al período de Agosto de 2014, a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO Informar a la **EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN Y/O FOSYGA** que de acuerdo a lo expresado en la parte motiva del presente acto administrativo los cobros por aportes a salud corresponden a la vigencia del periodo comprendido al mes de **Septiembre de 2014**.

ARTÍCULO CUARTO: Remítase a la Gerencia Nacional de Cobro, el presente título ejecutivo debidamente ejecutoriado, para que inicie el proceso de cobro coactivo en contra del señor **GONZALEZ GONZALEZ WILLIAM DARIO**, identificado con CC No. 70,042,503, en contra de La Entidad Promotora de Salud **EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN Y/O FOSYGA** de conformidad con lo expuesto en la presente resolución.

ARTICULO QUINTO: El presente acto administrativo debidamente ejecutoriado, prestará merito ejecutivo, de conformidad con los considerandos de la presente resolución.

ARTÍCULO SEXTO: Ejecutoriado el presente acto administrativo se remitirá a la Gerencia Nacional de Cobro, quien iniciará el proceso de cobro coactivo y el deudor podrá realizar el respectivo pago en esta instancia.

Culminó así la actuación por parte de COLPENSIONES iniciando motu proprio un descuento mensual del valor de cada mesada a partir del mes de **marzo de 2017** por valor de **\$901.666 mensuales** de acuerdo con la certificación emitida al actor el **14 de marzo de 2019**, acreditándose en el proceso descuentos por **\$29.544.227** por este concepto hasta enero de 2019, inclusive¹⁷.

Ahora bien, a través de apoderado judicial WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ radicó reclamación administrativa el **15 de febrero de 2019** con la que solicitó suspender los efectos jurídicos de las Resoluciones **VPB 57135 del 18 de agosto de 2015 y GNR 838 del 4 de enero de 2016** argumentando que la entidad nunca solicitó su consentimiento para modificar la Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014; la prestación nunca se solicitó de manera fraudulenta, culposa o dolosa ni se obtuvo de manera irregular;

¹⁶ PRIMERA INSTANCIA – carpeta 04 - GEN-REQ-IN-2015_12497891-2016010609425

¹⁷ PRIMERA INSTANCIA – archivo 01 – página 42 -43

se trató de un error de COLPENSIONES por el que se debió solicitar consentimiento del interesado o en su lugar, iniciar las acciones contenciosas pretendiendo la anulación del propio acto¹⁸. Ante esta solicitud, COLPENSIONES emitió respuesta el 12 de marzo de 2019 señalando básicamente que los actos administrativos se encuentran en firme y fueron remitidos a la Dirección de Cartera¹⁹:

Así las cosas y dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo Sexto de la resolución GNR 838 del 04 de enero de 2016, mediante requerimiento interno 2016_10422515 se dio traslado del Acto Administrativo ejecutoriado a gerencia de cobro.

Así las cosas es preciso indicar al ciudadano que no es posible acceder a lo pretendido, teniendo en cuenta que los actos administrativos VPB 57135 del 18 de agosto de 2015 y GNR 838 del 04 de enero de 2016 se encuentran debidamente ejecutoriados y a la fecha el caso se encuentra en la Dirección de Cartera.

Pues bien, a partir de este acervo probatorio, esta corporación comparte en su integridad la decisión adoptada en primera instancia, por las siguientes razones:

En primer lugar, es claro que para el caso de los servidores públicos y de acuerdo con lo previsto en el **artículo 19 de la Ley 344 de 1996**, la sentencia **C 584 de 1997** y el precedente de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (**Radicado 37959 del 23 de marzo de 2011, SL 17358-2017, SL 3939 – 2018, SL 330 – 2019 y SL 2636-2022**), es clara la incompatibilidad de la pensión de vejez y el salario, de manera que el disfrute de la pensión inicia al momento del retiro del servicio. De hecho, se ha comprobado con la información que obra en la carpeta administrativa de la pasiva, que desde el momento en que se reconoció la pensión inicialmente por el I.S.S. la Coordinadora del Grupo de Decisión Servidor Público remitió comunicado a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN informándole sobre el trámite a seguir en relación con la inclusión en nómina del actor para velar que no se incurriera en la doble asignación por la percepción de salario y pensión; trámite que inició con la solicitud radicada en COLPENSIONES por aquel empleador desde el **28 de enero de 2013** ante la Gerente Nacional de Reconocimientos. Y ha quedado plenamente probado que el retiro del servicio del señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ finalmente se concretó a partir del **31 de agosto de 2014**, carta de renuncia y de aceptación cuya copia fueron allegados a la entidad.

En segundo término, tampoco es objeto de discusión que a pesar de las anteriores circunstancias, COLPENSIONES reconoció un retroactivo pensional al señor WILLIAM DARÍO GONZÁLEZ y giró ante EPM los descuentos en salud por el retroactivo pagado. Pero se verifica en este proceso que ante la falencia en que incurrió la entidad al

¹⁸ PRIMERA INSTANCIA – archivo 04 - SAC-COM-AF-2019_2074559-20190215092742

¹⁹ PRIMERA INSTANCIA – archivo 04 - GEN-DOA-DA-2019_3891315-20190401111326

efectuar tales pagos, decidió descontar del valor de la mesada pensional del actor la suma de **\$901.666 mensuales** desde **marzo de 2017** sin que se hubiese acreditado en el proceso que para tal determinación hubiese contado con el consentimiento del actor; presentando como argumento en las alegaciones en esta instancia que tal compensación se ha venido efectuando por considerar que las Resoluciones **VPB 57135 del 18 de agosto de 2015 y GNR 838 del 4 de enero de 2016** prestan mérito ejecutivo. En efecto, en cada uno de estos actos administrativos se ha expresado que serían remitidos a la Dirección de Cartera para iniciar proceso de cobro coactivo, demostrándose que el actor fue citado para notificarse del mandamiento de pago en febrero de 2018, 11 meses después de aquel en que la entidad inició el descuento mensual de su mesada²⁰

Así, lo que se observa es que habiéndose efectuado un reconocimiento pensional a partir del **2 de agosto de 2011** con **Resolución GNR 264715 del 22 de julio de 2014** lo que incluso fue ratificado posteriormente con **Resolución GNR 2162 del 7 de enero 2015**, sin embargo la entidad en momento posterior con las Resoluciones **VPB 57135 del 18 de agosto de 2015 y GNR 838 del 4 de enero de 2016** decide modificar unilateralmente lo ya decidido en relación con la fecha de causación del retroactivo y a partir de tal inconsulta determinación, procede a efectuar un descuento de la mesada pensional del actor; decisiones que **no consultan en manera alguna lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico para la revocatoria directa de actos administrativos que otorgan derechos pensionales, veamos.**

El artículo **97 de la Ley 1437 de 2011** (en adelante "CPACA") regula la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, y precisa que i) salvo las excepciones establecidas en la ley, no podrán revocarse actos administrativos sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular; y ii) las autoridades deberán demandar los actos que hayan ocurrido por medios ilegales o fraudulentos. El texto de la norma en cita es el siguiente:

"Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

²⁰ PRIMERA INSTANCIA – archivo 01 – página 47

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa".

Una de las excepciones a la prohibición de revocación unilateral de actos administrativos se encuentra en la **Ley 797 de 2003**. El artículo 19 de dicha ley establece que, en caso de comprobarse **el incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento y pago de prestaciones económicas** o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, el funcionario debe revocar de forma directa el acto administrativo, aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes. Señala la norma:

"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" (subrayado fuera de texto).

En la sentencia **C-835 de 2003**, se declaró la exequibilidad de esta norma, *"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"*.

Dicho condicionamiento se fundamentó en los siguientes lineamientos:

- La verificación oficiosa del cumplimiento de los requisitos pensionales es un deber y tiene límites, ya que *"la Administración no puede a cada rato estar revisando lo que ya revisó, derivando en un cuestionamiento recurrente sobre los mismos motivos y causas, que a más de no consultar el sentido y alcance del artículo 19, raya [con] el desconocimiento del non bis in ídem"*²¹
- Dicha verificación no se activa ante cualquier sospecha, sino que debe tratarse de unos *"motivos reales, objetivos, trascendentes, y desde luego, verificables"*

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-835 de 2003. Al respecto, se indicó que el deber oficioso de verificación recae en los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o en quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas.

- No se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos (como ocurre con los errores de forma o inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes) y, además *“ni la Administración ni los particulares pueden extender a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria”*. Sobre el particular, de manera expresa señaló:

“En la misma perspectiva de la pregunta anterior debe observarse que no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales; o ante inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes. Por lo mismo, ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene, tal como ocurriría, por ejemplo, con un pensionado que habiendo cumplido satisfactoriamente con todos los requisitos legales y reglamentarios, sin embargo, se le pretende cuestionar su derecho porque en la contabilización posterior del tiempo requerido, resultan dos días más o dos días menos de tiempo laborado, que en modo alguno modifican el requisito del tiempo que él ya demostró por los medios idóneos, llegando incluso a superar el tiempo exigido. Por consiguiente, la comentada actuación, lejos de cualquier pretensión revocatoria de oficio, debe encaminarse hacia la depuración de la información que soporta la expedición y vigencia del acto administrativo de reconocimiento prestacional. **En concordancia con esto, cuando de conformidad con la Constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo, será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo**”.

Resalto intencional de la Sala

- El incumplimiento de los requisitos debe estar tipificado como delito y *“basta con la tipificación de la conducta (...), para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal”*.
- La revocatoria directa debe sujetarse a una investigación previa con apego a las reglas básicas del debido proceso. Así lo expresó lo Alta Corporación:

“Desde luego que en desarrollo del debido proceso **la revocatoria establecida** en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 **tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo** o en los estatutos especiales que al respecto rijan (...) Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. Igualmente, **mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes– de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad**. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, **la carga de la prueba corre a cargo de la Administración**. Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, **la 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 conclusión, **entre la parte motiva y la parte resolutive del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público**. Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, **no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez**; y que, en todo caso, la **revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito**". (negrilla intencional)

Es así como con ocasión de lo definido esta sentencia **C-835 de 2003**, COLPENSIONES profirió la **Resolución 555 del 30 de noviembre de 2015**²² mediante la cual se definió el procedimiento administrativo para la revocatoria directa de resoluciones que reconocen de manera irregular pensiones. Este acto señalaba, entre otras, que i) la investigación administrativa debía estar soportada en motivos reales, objetivos y trascendentales²³; ii) se le tenía que comunicar al afiliado el inicio de la investigación, con traslado de las pruebas que sirvieron de fundamento para su apertura, y otorgándole el plazo de 15 días para pedir, aportar y controvertir los elementos de juicio y, además, para presentar por escrito las explicaciones o justificaciones que estimara necesarias²⁴.

Luego de la sentencia **C-835 de 2003**, se presentaron dos posturas en la jurisprudencia constitucional²⁵. La primera adoptaba una visión más restringida frente a la revocatoria unilateral de pensiones y exigía un estándar de prueba alto de la irregularidad, la cual debía constituir un delito y ser atribuible al titular de la prestación (se destacan las sentencias T-652 de 2010, T-455 de 2013, T-599 de 2014 y T-058 de 2017). La segunda postura, si bien refería una exigencia probatoria alta a las administradoras de pensiones, no exigía que el beneficiario de la pensión fuese quien hubiera causado la irregularidad y, además, reprochaba que éste pudiera beneficiarse de actos ilegales (se resaltan las sentencias SU-240 de 2015, T-687 de 2016 y T-479 de 2017). Respecto a esta segunda postura, cabe resaltar que en dos de las sentencias referenciadas (T-687 de 2016 y T-479 de 2016), la Corte Constitucional avaló la revocatoria unilateral de pensiones por parte de Colpensiones con fundamento en investigaciones administrativas internas que habían advertido irregularidades en su concesión, aunque ellas no eran atribuibles al titular de la prestación.

²² Se encuentra en el link:



²³ Numeral 1, artículo 3.

²⁴ Numeral 2, artículo 3.

²⁵ Así fue expuesto en la sentencia **SU-182 de 2019**.

Con la sentencia **SU-182 de 2019**, la Sala Plena de la Corte unificó la jurisprudencia en relación con la figura de la revocatoria directa para asuntos pensionales relacionados con fraude. La Corte precisó el alcance del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, perfiló los criterios señalados en la sentencia C-835 de ese año, y estableció las siguientes reglas:

(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 cobija 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".

Se destaca que con ocasión de esta sentencia de unificación COLPENSIONES expidió la **Resolución 016 de 2020** mediante la cual derogó la citada Resolución 555 de 2015, ajustando así el procedimiento establecido para la revocatoria directa.

En suma, puede concluirse que, por regla general, la revocatoria de actos administrativos requiere del consentimiento del respectivo titular, salvo las excepciones establecidas en la ley. Una de ellas está prevista en el **artículo 19 de la Ley 797 de 2003** que establece el deber de revocar actos administrativos en materia pensional **sin el consentimiento del particular**, en caso de comprobarse el **incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento y pago de prestaciones económicas** o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa. La Corte Constitucional ha precisado el alcance de dicha norma en su jurisprudencia, en especial, se reitera en este pronunciamiento lo dispuesto en las sentencias **C-835 de 2003** y **SU-182 de 2019**, y ha señalado unas reglas específicas frente a la revocatoria directa en asuntos pensionales, resaltando, entre otras, la obligación de sujetarse a una investigación previa con apego a las reglas básicas del debido proceso y fundada en motivos reales, objetivos, trascendentes y verificables. Por lo demás, Colpensiones ha proferido las **Resoluciones 555 de 2015 y 016 de 2020**, para definir y regular el procedimiento administrativo de revocatoria directa de actos administrativos que reconocen

prestaciones económicas fruto de maniobras fraudulentas, cuyo alcance fue descrito con anterioridad en esta providencia.

Siendo, así las cosas, en este caso concreto se observa con claridad no solo la omisión en la que incurrió la pasiva porque para revocar la decisión relacionada con el retroactivo otorgado al actor debió obtener su consentimiento previo, expreso y escrito; sino que al encontrar que los actos administrativos eran contrarios a la Constitución o a la ley, debió entonces demandarlos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Y de considerar que se acreditaban los presupuestos del artículo 19 de la Ley 797 al comprobar el incumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del retroactivo pensional, debió sujetarse a una investigación previa y con apego a las reglas básicas del debido proceso *bajo* la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo salvaguardando el debido proceso; siendo claro que mientras culminaba tal procedimiento administrativo COLPENSIONES debía continuar pagando las mesadas inicialmente otorgadas sin solución de continuidad: Todo ello vigente para el momento en que se emitió la **ResoluciónVPB 57135 del 18 de agosto de 2015** con la que se contravinieron tales postulados.

Y para el momento en que se emitió la **Resolución GNR 838 del 4 de enero de 2016** ya se encontraba vigente la Resolución 555 del 30 de noviembre de 2015²⁶ con la que COLPENSIONES había definido el procedimiento administrativo para la revocatoria directa de resoluciones que reconocen de manera irregular pensiones: Pero nada de ello se aplicó al caso del actor, quien comenzó a recibir el pago de la mesada pensional claramente disminuido contraviniendo lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico a partir de **marzo de 2017**.

Es el conjunto de consideraciones precedentes, el que lleva a la Sala a CONFIRMAR la decisión condenatoria.

7. LAS PRETENSIONES ACCESORIAS

En la sentencia se absolvió de la pretensión sobre intereses moratorios, argumentando lo siguiente: i) El artículo 141 de la Ley 100 hace referencia al no pago de mesadas pensionales, que supone eventos en los cuales no se ha reconocido el derecho y no se ha efectuado el pago o en los casos en los cuales el derecho fue reconocido y éste se suspende, señalando que en el caso no concreta ninguna de estas porque al actor se le ha venido pagando la mesada pensional. ii) Porque no hay discusión en cuanto a que el demandante no tenía derecho a percibir ese retroactivo.

²⁶ Se encuentra en el link:



La apoderada del señor WILLIAM DARIO GONZALEZ insiste en la condena a estos intereses, pero la esta corporación absolverá de ello por lo siguiente:

La finalidad de los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 es simplemente la de **resarcir los perjuicios ocasionados a los pensionados por la cancelación tardía de sus mesadas pensionales** y, con ello, hacer efectiva la garantía prevista en el artículo 53 de la Constitución Política con apego al cual uno de los principios mínimos fundamentales aplicables al trabajo es el de asegurar el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones. Así, al ser su naturaleza **simplemente resarcitoria** y no sancionatoria²⁷ proceden automáticamente por la mora en el pago efectivo de la obligación²⁸, sin que sea necesario realizar algún examen de la conducta de la entidad obligada tendiente a descubrir algún apego a los postulados de la buena fe. Ello con la salvedad de algunos casos en los que, según la jurisprudencia, las entidades obran con amparo en el ordenamiento legal vigente o en virtud de la aplicación de reglas jurisprudenciales. Y ya se ha indicado que aun con ocasión de la sentencia C 835 de 2003, se presentaron posturas diferentes al interior de las Salas de Decisión de la Corte Constitucional e incluso en sentencias como las T-687 de 2016 y T-479 de 2016 se avaló la revocatoria unilateral de pensiones por parte de Colpensiones con fundamento en investigaciones administrativas internas que habían advertido irregularidades en su concesión, aunque ellas no eran atribuibles al titular de la prestación.

Pero se **confirmará** la condena a **LA INDEXACIÓN** de las sumas objeto de condena considerando que la pérdida del poder adquisitivo del dinero es un efecto propio de nuestra economía inflacionaria, siendo claro que esta condena no implica el incremento del valor del crédito, ya que su función consiste únicamente en evitar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y la consecuente reducción del patrimonio de quien accede a la administración de justicia, causada por el transcurso del tiempo. Tampoco puede verse como como una sanción, ya que lejos de castigar al deudor, lo que garantiza es que este crédito no pierda su valor real. Así, se impone proferir una condena que ponga al demandante en la situación más cercana al supuesto en que se hallaría de no haberse producido el menoscabo, tal como lo dispone el **artículo 16 de la Ley 446 de 1998** según el cual *«dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación*

²⁷ CSJ SL, 23 sep. 2002, rad. 18512; CSJ SL, 29 nov. 2011, rad. 42839; y CSJ SL10728-2016, entre muchas otras

²⁸ sentencia CSJ SL, 27 feb. 2004, rad. 21892,

integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales». Y la forma en que aquello se garantiza en el marco de la protección especial de los derechos laborales y de la seguridad social, es a través de la indexación como consecuencia de la incontenible depreciación de la moneda (**SL 359 -2021**, en la que acoge la doctrina que sobre esta materia ha adoptado la Sala de Casación Civil de la misma Corte en sentencias como la **CSJ SC6185-2014**).

Y al no prosperar los recursos de apelación no se causan COSTAS en esta instancia.

8. LA DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, decide:

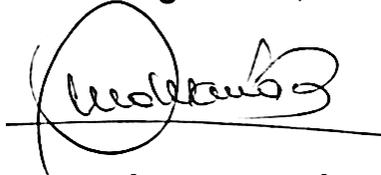
PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por la Juez Séptima Laboral del Circuito de Medellín.

SEGUNDO: En esta instancia no se causaron costas.

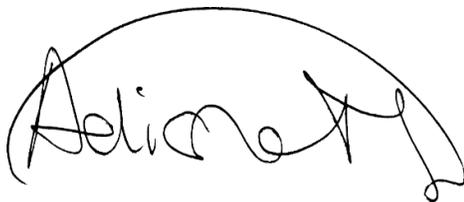
Lo anterior se notifica por **EDICTO**, vencido el término de notificación se ordena devolver el expediente al juzgado de origen.

Se da por terminada la audiencia y se firma en constancia por quien en ella intervinieron.

Las Magistradas,



ANA MARÍA ZAPATA PÉREZ



ADRIANA CATHERINA MOJICA MUÑOZ



MARÍA PATRICIA YEPES GARCÍA