

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”**

**CONSEJERO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., nueve (09) de julio de dos mil quince (2015).

**Expediente: 25000-23-25-000-2012-00996-01**

**Referencia: 2693-2013**

**Actor: CARLOS ARTURO LIS MONCALEANO**

**Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, Y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL – UGPP.**

**AUTORIDADES NACIONALES**

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia de 18 de abril de 2013 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, negó las pretensiones de la demanda presentada por Carlos Arturo Lis Moncaleano contra la NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, Y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL –UGPP.

**1. ANTECEDENTES**

CARLOS ARTURO LIS MONCALEANO, a través de apoderado, acudió a la Jurisdicción en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo para demandar la nulidad de las **Resoluciones Nos. 0068 de 23 de enero de 2009, 001198 de 18 de septiembre de 2009 y 001101 de 23 de septiembre de 2011**, por medio de las cuales el Ministerio de la Protección Social- Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social de Puertos de Colombia revocó directamente, y sin su consentimiento, el acto de reconocimiento pensional, y resolvió los recursos interpuestos en sede gubernativa.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se reanude y ordene el pago de las mesadas pensionales desde el mes de septiembre de 2011, en adelante y en forma vitalicia, junto con los reajustes legales, de conformidad con lo ordenado en la Resolución No. 1032 de 29 de noviembre de 1991 que ordenó el reconocimiento de su pensión de jubilación.

Los **hechos** de la demanda se resumen así:

Refiere la demanda que mediante **Acuerdo No. 022 de 11 de septiembre de 1991**, la Junta Directiva de Colpuertos concedió autorizaciones al Gerente General para extender las condiciones de retiro de los empleados públicos de la oficina principal de Bogotá a los empleados públicos de los terminales marítimos y/o fluviales y seccionales de la empresa. Con fundamento en lo anterior, el Gerente General de Colpuertos profirió la **Resolución No. 805 de 9 de octubre de 1991**, por la cual fijó condiciones para el retiro de los empleados públicos de la empresa puertos de Colombia.

Mediante **Resolución 1032 de 29 de noviembre de 1991**, el Gerente General de Colpuertos reconoció una pensión especial vitalicia de jubilación al actor, con base en los requisitos establecidos en la Resolución No. 805 de 9 de octubre de 1991.

El último cargo desempeñado por el actor fue Jefe de División de Servicios Médicos, empleo público, de conformidad con el Acuerdo 016 de 1990.

Relata la parte actora que la **Ley 01 de 1991** ordenó la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, razón por la cual, para facilitar su liquidación, fue creado el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia - **Foncolpuertos**, mediante el Decreto 0036 de 1992, como un establecimiento público del orden nacional. Posteriormente, **mediante Decreto 1689 de 27 de junio de 1997**, se suprimió Foncolpuertos y se asignó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la atención de algunas obligaciones del Fondo, tales como los procesos de revisión y actualización de nómina, el reporte de novedades, el reconocimiento y pago de prestaciones, la atención de procesos judiciales y demás reclamaciones de carácter laboral que venía realizando el Fondo.

Como consecuencia de lo anterior, mediante **Resolución No. 03137 de 31 de diciembre de 1998**, el Ministro del Trabajo y Seguridad Social creó el **Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia**, con el fin de atender las funciones asignadas a raíz de la supresión de Foncolpuertos.

La Coordinadora del Grupo de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, con fundamento en la

Ley 797 de 2003, inició mediante Auto 003084 de 8 de septiembre de 2008, una actuación administrativa de revisión integral de la pensión reconocida al actor.

El trámite para la revisión integral de la pensión del actor culminó con la expedición de la **Resolución No. 0068 de 23 de enero de 2009**, proferida por la Asesora del Ministro de Protección Social, Coordinadora (e) del Área de Pensiones, por la cual se revocó directamente la Resolución No. 1032 de 29 de noviembre de 1991, expedida por el Gerente de Colpuertos. Asimismo, se ordenó al actor, reintegrar las sumas recibidas por concepto de pensión, y entablar la acción judicial a que haya lugar tendiente a recuperar debidamente indexada las sumas indicadas.

El 1 de noviembre de 2001 el actor fue retirado de la EPS Sanitas a la que se encontraba afiliado como pensionado, informándose como motivo que el afiliado entró a disfrutar licencia no remunerada de empresas públicas, cuando eso no es posible por su condición de pensionado.

Contra el acto de revocatoria se interpusieron los recursos para agotar la vía gubernativa, los cuales fueron resueltos mediante Resoluciones 01198 de 18 de septiembre de 2009 y 01101 de 23 de septiembre de 2011 confirmando dicha decisión.

Indica la parte actora que el reconocimiento pensional se fundó en disposiciones de la Junta Directiva y la Gerencia de la Empresa Puertos de Colombia, razón por la cual adquirió su derecho pensional con justo título y buena fe, además, previamente fue celebrado un acuerdo conciliatorio en los términos de los artículos 8 y 20 del Código de Procedimiento Laboral,

acogiéndose a los beneficios del plan de retiro propuesto para facilitar la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia.

### **CONCEPTO DE VIOLACION**

Como normas vulneradas invocó los artículos 6, 20, 121, 122, 208 y 113 de la Constitución Política; 74, 28, 14, 35, 69 y 74 del Código Contencioso Administrativo; 59, 61 y 115 de la Ley 489 de 1998 y 19 de la Ley 797 de 2003.

El concepto de violación lo desarrolló de la siguiente manera:

.- **Falta de competencia.** Afirma la parte actora que se configura este vicio de nulidad por las siguientes razones: (i) Es principio del Estado Básico de Derecho que ninguna autoridad puede ejercer funciones públicas sino se encuentran previstas en la Constitución y la Ley, por esta razón, mientras los particulares pueden hacer todo lo que no les es prohibido, los servidores públicos solo pueden realizar aquellos actos para los cuales estén expresamente autorizados. (ii) El principio de legalidad es de rigurosa observancia en un Estado Social de Derecho. (iii) Le corresponde a la ley la regulación del ejercicio de la función administrativa del Estado y determinar su estructura. El Ministro es jefe de la administración en su respectiva dependencia y representa a la Nación en su ramo. En virtud del artículo 115 de la Ley 489 de 1998 se podrán crear y organizar, con carácter permanente o transitorio grupos internos de trabajo para atender las necesidades del servicio y el mejor cumplimiento de funciones en los Ministerios. Ni el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, ni la Asesora del Ministro de la Protección Social, Coordinadora

de Área de Pensiones, tienen la atribución de adelantar la revisión integral de las pensiones reconocidas por la extinguida empresa Puertos de Colombia, ni por el Fondo del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, por tratarse de un grupo interno de trabajo y no de un organismo decisor.

La Resolución 3137 de 31 de diciembre de 1998 expedida por el Ministro del Trabajo y Seguridad Social le asignó al Grupo de Trabajo la función de *“coordinar todo lo relacionado con la Empresa Puertos de Colombia, especialmente la atención de los procesos judiciales, reclamaciones laborales, pagos de responsabilidad del Fondo derivados de las sentencias judiciales, conciliaciones y acreencias de carácter laboral y administración de la nómina de pensionados”*, labor totalmente diferente a la función de privar de validez conciliaciones de orden laboral realizadas conforme a la ley vigente, declarar inexistencia de derechos pensionales, variar la cuantía de las pensiones concedidas por actos administrativos, crear títulos ejecutivos ad hoc, nada de lo cual le corresponde al Ministro y mucho menos al grupo interno de trabajo.

El Decreto 1211 de 2 de julio de 1999 dispuso que cuando la obligación adolezca de alguno de los vicios contemplados en los numerales 1 a 6 del artículo 3 deberá impugnarse la conciliación, el acto administrativo o la sentencia de que se trate o el crédito contenido en ellos ante la autoridad jurisdiccional competente, razón por la que la facultad de revisión integral de las pensiones para afectarlas no podía ser asumida directamente por la administración sino que debía remitirse a la autoridad jurisdiccional.

El Decreto 205 de 2003 que determinó la nueva estructura del Ministerio de la Protección Social no le asignó al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión

del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia la atribución de revisar integralmente pensiones, lo que demuestra la ausencia de competencia para declarar la invalidez de conciliaciones basadas en autoridad de cosa juzgada.

El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 le otorga la facultad de revocatoria directa a los “representantes legales de las instituciones de seguridad social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas”; el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, ni la Asesora del Ministro de la Protección Social, Coordinadora del Área de Pensiones, son representantes legales de la Nación, ni responden por el pago de prestaciones económicas, ni son los funcionarios que reconocieron la pensión de jubilación por lo que no tenían la competencia para la expedición del acto demandado, y se arrogaron una competencia que no les fue asignada. Tampoco podían revocar las decisiones del Gerente de la Empresa Puertos de Colombia porque no fueron quienes expidieron el acto, ni son los superiores jerárquicos, ni ostentan la calidad de representantes legales de la Nación.

Manifiesta que de conformidad con la **sentencia C-835 de 2003**, la revocatoria directa de las pensiones solo puede declararse cuando ha mediado un delito y este no es el caso del actor.

El acto legislativo No. 01 de 2005 en su artículo 1 inciso final establece que la ley creará un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley y esa ley todavía no ha sido expedida.

Por último, afirma que como consecuencia de la falta de competencia debe restablecerse el derecho del actor al pago de su pensión de jubilación reconocida mediante la Resolución No. 1032 de 29 de noviembre de 1991.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**.- La Nación – Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)**, se opuso a las pretensiones de la demanda con base en las razones que se resumen a continuación: (fs. 104 a 127).

Afirma que no se han expedido actos administrativos por parte del Ministerio sin tener competencia para ello. Sostiene que de conformidad con el Decreto Ley 4107 de 2011, a partir del 1 de diciembre de 2011, la UGPP debió asumir el reconocimiento de las pensiones a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, en los términos en que este los venía adelantando con fundamento en el Decreto 1211 de 1999.

Manifestó que es obligación del Ministerio de la Protección Social reivindicar los principios que rigen la Función Administrativa consagrados en el artículo 209 de la C.P. en defensa de la moralidad administrativa y el patrimonio público, en los casos de corrupción administrativa que ocurrieron en Colpuertos y Foncolpuertos, para lo cual se dio cumplimiento al deber contenido en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 que autoriza revocar las pensiones reconocidas irregularmente. A su vez, los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del C.C.A autorizan a la administración para adelantar actuaciones administrativas de oficio cuando se considere que pueda haber lugar a la revocatoria directa, aún sin el consentimiento del particular.

Propuso como excepciones las que a continuación se indican: **(i) El acto acusado se ajusta a los lineamientos constitucionales y legales.** Afirmó que el Grupo Interno, adscrito al Ministerio de la Protección Social, a partir de la expedición del Decreto 1689 de 1997 tiene a cargo el pasivo social de la empresa puertos de Colombia y la administración de la nómina de pensionados lo cual implica el conocimiento de los antecedentes administrativos y judiciales que rodearon los fraudulentos reconocimientos prestacionales, y que está llamado a enderezar para poner término a la ilicitud, sin caer en arbitrariedades. Los actos demandados obedecen a la competencia asignada por el legislador para combatir los actos de corrupción, por lo tanto, existiendo un fallo que declara que los acuerdos con base en los que se extendieron prerrogativas convencionales son nulos e inexistentes, no hay razón para mantener reconocimientos sin soporte legal. Se refirió a los efectos de la sentencia de 29 de julio de 1991 proferida por la Corporación, por la cual se declaró la nulidad del Acuerdo No. 963 de 10 de noviembre de 1983 y el artículo 8 del Acuerdo No. 017 de 30 de junio de 1987, expedidos por la Junta Directiva de la Empresa Puertos de Colombia en cuanto se referían al régimen de prestaciones de los empleados públicos, precisando que le corresponde al Congreso de la República determinar el régimen prestacional de los empleados públicos, razón por la cual no era viable extender beneficios de orden convencional a los empleados públicos de Colpuertos, ni efectuar reconocimientos pensionales por fuera de la ley. Afirmó que el actor era un empleado público y por esta razón no podían avalarse reconocimientos pensionales por fuera de la ley. **(ii) Inexistencia de Derecho Adquirido.** Manifestó que no puede atribuirse seguridad jurídica a un derecho que jamás nació pues el derecho alegado en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. **(iii) Buena fe de la**

**entidad demandada.** Afirma que la entidad actuó por un interés general de defensa del patrimonio público al no existir requisitos para el reconocimiento pensional del actor. (iv) **Representación judicial insuficiente del apoderado de la parte actora.** (v) **El acto se ajusta a los lineamientos constitucionales y legales.** El Grupo Interno de Trabajo, a partir del Decreto 1689 de 1997 tiene a cargo el pasivo social de la empresa puertos de Colombia y la administración de la nómina de pensionados. (vi) **Prescripción.**

**.- Nación- Ministerio de Salud y Protección Social.** La apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que dicha dependencia no tiene dentro de sus funciones y competencias constitucionales y legales ordenar el pago de mesadas pensionales relacionadas con los ex trabajadores de la empresa puertos de Colombia. Respecto de los hechos, manifestó que no le constan y desconoce la historia laboral del actor. Precisó que el extinto Ministerio de la Protección Social era un organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, cuyas funciones fueron consagradas en las Leyes 10 de 1990, 100 de 1993, 489 de 1998, 715 de 2001 y Decreto 205 de 2003. El Decreto 4107 de 2011 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 asumiría el reconocimiento de pensiones que estaban a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, competencia que fue reiterada en el Decreto 1194 de 5 de junio de 2012, razón por la que afirma que al Ministerio de Salud le corresponde reconocer las reclamaciones de tipo laboral mas no pensional que se encontraban a cargo de la Nación- Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social

de Puertos de Colombia. Con base en lo expuesto, propuso las excepciones de (i)falta de legitimación en la causa por pasiva, (ii)inexistencia de la obligación, (iii)inexistencia de la facultad y consecuente deber jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social para reconocer, reajustar, negar, sustituir, liquidar, reliquidar o revisar un derecho pensional. (fs. 143 a 148)

### **3. DEMANDA DE RECONVENCION**

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP en escrito de 16 de agosto de 2012 allegado a folios 134 a 142 del expediente, presentó demanda de reconvención en contra del señor CARLOS ARTURO LUIS MONCALEANO para que se declare que recibió una pensión sin el cumplimiento de requisitos legales y como consecuencia se le ordene reintegrar la suma de \$987.431.839, por concepto de mesadas recibidas.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 7 de septiembre de 2012, decidió no dar trámite a la demanda de reconvención porque no fueron individualizados con toda precisión los actos demandados y no se estimó razonadamente la cuantía como lo disponen los artículos 137 numeral 6 y 138 del C.C.A., razón por la cual procedió la inadmisión. (fs. 163 a 165).

Transcurrido el término de cinco (5) días sin que se hubieran corregido los yerros anotados, la demanda de reconvención presentada por el apoderado

de la UGPP fue rechazada mediante providencia de 27 de septiembre de 2012 (fs. 166 a 169).

#### **4. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C” negó las pretensiones de la demanda (fs. 236 a 276), por las razones que se resumen a continuación:

Afirmó que el Decreto 1211 de 1999 le asignó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, la tramitación y autorización del pago de las obligaciones que conformaban el pasivo laboral de la Empresa Puertos de Colombia, razón por la cual, dicho grupo de trabajo si tenía competencia para revisar oficiosamente los reconocimientos pensionales y proceder a la revocatoria directa prevista en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, toda vez que en las funciones asignadas se encontraba “implícita” la de revisar los reconocimientos pensionales para su pago.

Precisó que el deber de revisar de oficio los reconocimientos pensionales que trata el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 no radica exclusivamente en las entidades estatales de seguridad social, sino que se extiende a las encargadas del reconocimiento y pago de prestaciones económicas, como se desentraña de la norma, razón por la cual sostiene que si el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia tenía a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales de la extinta Empresa Puertos de Colombia hasta el 1 de diciembre de 2011, entonces, tenía también la facultad y obligación de adelantar la verificación oficiosa de

que trata el artículo 19 ibídem, bajo los condicionamientos que indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003.

Destacó que la competencia del Grupo Interno de Trabajo para revisar oficiosamente los reconocimientos pensionales se hace aún más evidente con la expedición de los Decretos 4107 de 2011 y 1194 de 2012, por los cuales se creó la UGPP con el fin de tramitar lo relacionado con las pensiones 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.

Apoyó sus argumentos en el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia de 10 de marzo de 2005, de la Sección Segunda, Subsección B, radicación 2002-00233-01 N.I. 4807-02, C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, en la cual se determinó que tanto la Coordinadora General, como el Grupo Interno de Trabajo, al cumplir sus responsabilidades, estaban en la obligación de ajustar las situaciones individuales a la Constitución y a la ley, sin necesidad de acudir para tal efecto ante la autoridad judicial, ni al procedimiento establecido en el artículo 73 del C.C.A.

Manifestó que se comprobó la existencia de una conducta tipificada como delito en la cual habría incurrido el Gerente de Colpuertos, quien expidió el reglamento y el acto objeto de revocatoria, puesto que acogió un régimen pensional con desconocimiento de la exigencia normativa, sin competencia para expedirlo y contraviniendo la Constitución y la Ley, desconociendo el régimen legal contenido en la Ley 33 de 1985.

Finalmente indicó que el detrimento patrimonial causado con el reconocimiento de la pensión en manera alguna puede convalidarse en sede judicial bajo el argumento de que no se ha expedido la ley que regula la revisión de las pensiones conforme al acto legislativo 01 de 2005, puesto que la misma Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003 afirmó que la revisión integral de las pensiones establecida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 debía adelantarse conforme a los artículos 74, 28, 14, 34, y 35 del C.C.A.

## **5. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte actora apeló la sentencia, con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación (fs. 278 a 287):

Manifestó que al contrario de lo sostenido en la sentencia apelada, las resoluciones demandadas fueron expedidas sin competencia. Aseguró que es evidente el yerro del Tribunal por cuanto ni el Decreto 1689 de 1997, ni su Decreto Reglamentario 1211 de 1999 dispusieron que la revisión integral de las pensiones reconocidas por acto administrativo a quienes prestaron sus servicios a la Empresa Puertos de Colombia, correspondiera adelantarla a autoridades administrativas, pues de manera expresa se dispuso que para ello habría que acudir a la autoridad jurisdiccional competente.

Afirmó que los grupos internos de trabajo previstos en el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, y creados en el Decreto 205 de 2003, no son organismos que sustituyan al Ministro, sino simples colaboradores para la realización de algunas tareas que expresamente se les asignan, pero el jefe de la

administración en el ramo respectivo sigue siendo el Ministro y no algunos de sus subalternos constituidos por él en grupos especializados de trabajo.

Indicó que no se configura la delegación de las funciones si simplemente se asignan tareas para el mejor ejercicio de las funciones propias de un ministerio a funcionarios subalternos de éste, pues no todos los funcionarios del mismo se encuentran investidos de autoridad.

Sostuvo que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia tenía a su cargo la tramitación y autorización del pago de las obligaciones que conforman el pasivo laboral de la Empresa Puertos de Colombia y según lo dispuesto en la Resolución Ministerial 03137 de 31 de diciembre de 1998 que lo creó, a ese grupo le correspondía la función de coordinar lo relacionado con la Empresa Puertos de Colombia, son esas y no otras las tareas asignadas.

Manifiestó que queda en el vacío la facultad para adelantar las atribuciones a que se refiere el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 de acuerdo con los condicionamientos establecidos por la Sentencia C-835 de 2003 por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia pues ninguna disposición legal le atribuyó esa función, tampoco la ley lo investió de la calidad jurídica de representante de la Nación para adelantar la revisión y para revocar un acto administrativo que reconoció esa pensión especial de jubilación, ni lo erigió en juez para privar de efectos jurídicos un acto administrativo de carácter subjetivo, particular y concreto para cuya revocación no se dio por su titular consentimiento alguno.

Precisó que los actos de reconocimiento pensional fueron expedidos con fundamento jurídico en la Resolución 805 de 9 de octubre de 1991 proferida por el Gerente de Colpuertos con fundamento en el Acuerdo 022 de 1991 emanado de la Junta Directiva de la misma empresa, actos administrativos cuya legalidad se presume mientras no sean suspendidos o anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa y que se encontraban vigentes el 29 de noviembre de 1991 fecha en la cual se expidió la Resolución 1032 objeto de la revocatoria, por lo tanto, la presunción de legalidad de los actos jurídicos que sirvieron de fundamento a la resolución demandada se encontraba incólume.

## **6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**.- Parte actora.** En esta oportunidad, el apoderado de la parte actora reiteró los argumentos expresados en la demanda y en el recurso de apelación en relación con la falta de competencia para proferir las decisiones cuya nulidad se demanda.

Afirmó que la sentencia impugnada vulnera el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 por cuanto en su aplicación no tuvo en cuenta los condicionamientos que a esa norma se le hicieron en la sentencia C-835 de 2003 que integran con ella un todo jurídico normativo.

Sostuvo que la Resolución 1032 de 29 de noviembre de 1991 no es contraria a derecho porque se expidió con fundamento en el Acuerdo 022 de 1991 de la Junta Directiva de la Empresa Puertos de Colombia que autorizó al Gerente de esa empresa para hacer extensivas las condiciones de retiro vigentes para los empleados de la oficina principal de ella a los empleados

públicos, de acuerdo con el cual se dictó por el Gerente la Resolución 805 de 9 de octubre de 1991 que fijó para los empleados públicos de ella un régimen pensional diferente al establecido en la Ley 33 de 1985; ello significa que la supuesta carencia de fundamento jurídico de la Resolución 1032 de 29 de noviembre de 1991 que reconoció y ordenó el pago de la pensión del actor tuvo en ese momento fundamento jurídico pues en un estado de derecho necesariamente ha de distinguirse entre actos suspendidos y actos suspendibles.

Como conclusión sostuvo que quedó demostrada la carencia absoluta de competencia del Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia para revocar pensiones de jubilación por vía administrativa, como lo hizo en este caso (fs. 346 a 361).

**.- Demandados:**

**.- El Ministerio de Salud y Protección Social** (fs. 362 y 363). Manifestó que no se demostró la existencia de vicios que invaliden los actos acusados razón por la cual solicitó confirmar la sentencia impugnada.

Indicó que la competencia para proferir tales actos radica en la Nación- Ministerio de la Protección Social- Grupo Interno de Trabajo- gestión pasivo Social de Puertos de Colombia de conformidad con el Decreto 1211 de 1999 y 3137 de 1998.

Afirmó que el Grupo de Trabajo tenía la competencia de administrar y pagar las pensiones de los empleados de Colpuertos y del reconocimiento de

prestaciones económicas del pasivo social de Foncolpuertos, razón por la cual tenía la facultad para realizar la revisión oficiosa de que trata el artículo 19 de la Ley 797 de 2003. Indicó que los actos fueron expedidos conforme a las normas aplicables y el demandante en su calidad de empleado público no cumplía los requisitos establecidos en la Ley 33 de 1985 para acceder a una pensión de jubilación.

Destacó que se realizó una actuación administrativa en donde participó el demandante, quien pudo ejercer su derecho al debido proceso y contradicción.

Concluyó que la presunción de legalidad de los actos demandados se encuentra incólume.

**.- La Unidad Administrativa Especial de Gestión Fiscal Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP y otros (fs. 364 y 365).** Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda en relación con la no prosperidad de las pretensiones. Indicó que los actos demandados se encuentran ajustados a derecho, fueron debidamente motivados y expedidos por autoridad competente para el efecto. Solicitó confirmar la sentencia impugnada.

## **7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, rindió concepto No. 095-2014 (fs. 367 a 373) en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia con fundamento en las siguientes razones:

Sobre el vicio de incompetencia indicó que el Grupo Interno de Trabajo tenía competencia para proferir el acto acusado para lo cual acudió al precedente jurisprudencial contenido en la sentencia de 10 de marzo de 2005, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, radicado 200200233 N.I. 4807-02 C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado.

En cuanto a la ilegalidad directa indicó que la pensión de jubilación reconocida al actor al amparo de la Resolución N0. 805 de 9 de octubre de 1991 vulneró el orden jurídico superior por cuanto el régimen pensional aplicable era la Ley 33 de 1985. El Gerente no tenía la facultad de regular la prestación jubilatoria desconociendo los requisitos legales para acceder a ella. Así las cosas, solicitó confirmar en su integridad el acto demandado.

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- Problema jurídico**

En los términos del recurso de apelación interpuesto, debe la Sala resolver los siguientes interrogantes: ¿El Ministerio de Trabajo mediante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia tenía competencia para revocar directamente los actos administrativos de reconocimiento pensional del actor, con fundamento en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003?, ¿Se dieron los presupuestos legales para la revocatoria directa del reconocimiento pensional?

### **2.- Marco normativo y jurisprudencial<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> La Sala retoma el marco conceptual expuesto en la sentencia de 21 de mayo de 2009<sup>1</sup> en relación con el alcance de la revocatoria directa de actos pensionales derivada del artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

**.- De la revocatoria directa**

Inicialmente, la Sala debe precisar que la revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública.

El artículo 69 del Código Contencioso Administrativo prevé la revocatoria directa en los siguientes términos:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que la hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley;
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atente con él;
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

En cuanto a la procedencia y oportunidad de la revocatoria directa, los artículos 70 y 71 del Código Contencioso Administrativo previeron las siguientes pautas:

**En primer término**, señalan que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado recursos de la vía gubernativa. Lo anterior significa que existe incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto la administración ya tuvo oportunidad de enmendar los posibles yerros de su actuación mediante los recursos.

Y, **en segundo lugar**, dichas normas prevén que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos, bien sean de contenido general o particular y concreto deberán resolverse dentro del término de 3 meses siguientes a la fecha de su presentación.

De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular. Por el contrario, cuando se trata de **actos de contenido particular y concreto**, la normatividad Contenciosa Administrativa ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que” [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]”.

Es por lo anterior, que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo estableció las reglas para efectos de revocar directamente los actos administrativos de contenido particular y concreto en los siguientes términos:

“Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto se necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incida en el sentido de la decisión”.

De la lectura de la norma transcrita se desprende como regla general la imposibilidad de revocar directamente los actos administrativos particulares y concretos, si la Administración no cuenta previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido. No obstante, la norma también estableció excepciones a la regla, esto es, a la posibilidad de revocatoria sin el asentimiento del administrado cuando el acto particular surge de la aplicación del silencio administrativo o cuando el acto ocurrió por medios ilegales.

Sobre el alcance del referido artículo y las excepciones para revocar los actos administrativos particulares sin el consentimiento del titular, la

Corporación<sup>2</sup> ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en los siguientes términos:

“Nótese que en el inciso 2º [del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo] el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. No de otra manera podría explicarse la puntuación de su texto. Pero además, como se observa en este mismo inciso 2º y en el 3º, el legislador, dentro de una unidad semántica, utiliza la expresión “actos administrativos”, para referirse a todos los actos administrativos, sin distinción alguna.

Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, **es al acto ilícito**, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en

---

<sup>2</sup> Sentencia de 16 de julio de 2002, exp. IJ029, M.P. Doctora Ana Margarita Olaya Forero.

este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A.”

En síntesis, tanto el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo como la Jurisprudencia de esta Corporación al respecto, coinciden en señalar que el acto producido por el silencio administrativo positivo y **el que se origina por medios ilegales**, esto es, el acto ilícito, pueden revocarse directamente sin el consentimiento del titular del derecho.

#### **.- De la revocatoria directa a la luz de la Ley 797 de 2003**

Con posterioridad al Código, el Legislador consagró una modalidad especial de revocatoria directa, consistente en la facultad de los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o a quienes respondan por el pago de prestaciones económicas, de revocar directamente los actos que reconozcan pensiones, sin el previo consentimiento del particular, cuando **se compruebe el incumplimiento de los requisitos para acceder a la**

**pensión o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa.** En efecto, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 señaló que:

“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.”

En sentencia C-835 de 2003, la Corte Constitucional declaró exequible la anterior disposición condicionándola en el entendido de que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere a **conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal.**

Además y para efectos del presente asunto, la Corte advirtió que la facultad de revocación directa de los actos que reconocen pensiones u otras prestaciones económicas sin el consentimiento previo del pensionado, está limitada cuando la controversia surge de problemas de interpretación del derecho pensional, que según el Alto Tribunal Constitucional, puede ocurrir en relación con “el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general”, eventos en los cuales deberá acudirse al beneplácito del administrado, y de

no ser así, deberá adelantar ante los jueces competentes las acciones legales a que haya lugar, para obtener la nulidad de los actos que pretende revocar.

En otras palabras, debe entenderse que la Administración no podrá hacer uso de la revocación directa sin el previo consentimiento del titular, en los tres eventos referidos, es decir, cuando el objeto de la revocatoria gira en torno al régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general. De tal manera que ante la presencia de cualquiera de los citados presupuestos se deberá acudir al asentimiento del titular del derecho para revocar directamente o, en su defecto, acudir a la acción de lesividad ante esta Jurisdicción para enervar la legalidad de dichos actos administrativos”.

### **3.- Del caso en estudio**

Descendiendo al caso sub lite, los antecedentes administrativos allegados en cuadernos anexos No. 1 y 2, permiten a la Sala establecer los siguientes supuestos fácticos:

**a).- El reconocimiento pensional del actor:** Mediante **Resolución No. 1032 de 29 de noviembre de 1991**, el Gerente General de la Empresa Puertos de Colombia, reconoció al actor una pensión de jubilación, en cuantía de \$516.986,70, correspondiente al 67.48% del promedio mensual devengado durante su último año de servicios, a partir del 26 de noviembre de 1991, con fundamento en la Resolución No. 805 de 9 de octubre de 1991 “por la cual se fijan condiciones para el retiro de los empleados públicos de la Empresa Puertos de Colombia”, dicho reconocimiento pensional tuvo origen

en el Acuerdo Conciliatorio de 27 de noviembre de 1991, celebrado en el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá. Con posterioridad, la cuantía pensional fue ajustada como consecuencia del Acuerdo Conciliatorio No. 17 de 22 de marzo de 1996 celebrado en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social Regional Cundinamarca, efectuándose el pago de tal reajuste mediante Resoluciones Nos. 1261 de 1996, 0177 de 19 de febrero de 1997 y 1625 de 7 de noviembre de 1997, esta última ordenó la cancelación de una diferencia de intereses. Finalmente, mediante Resolución No. 2689 de 10 de agosto de 1998 proferida por Foncolpuertos, se reconoció y ordenó el pago de diferencias pensionales a favor del actor, mediante Acta de Conciliación No. 097 de 5 de agosto de 1998, celebrada en la Inspección Dieciséis de Trabajo y Seguridad Social Regional Cundinamarca.

**b).- La actuación administrativa** que dio origen a la revocatoria directa del reconocimiento pensional.

**c).- La Revocatoria Directa** del acto de reconocimiento pensional: Agotada la actuación administrativa anterior, e invocando la facultad de revocatoria directa prevista en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, a través de la **Resolución No. 0068 de 23 de enero de 2009** (fs 4 a 31c. ppal) la Asesora del Ministro de la Protección Social, Coordinadora ( E ) del Área de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, revocó directamente la Resolución No. 1032 de 29 de noviembre de 1991, expedida por el Gerente General de la liquidada empresa Puertos de Colombia, a través de la cual reconoció pensión de jubilación al actor, ordenó la exclusión de la nómina de pensionados y dispuso revocar las Resoluciones Nos. 1261 de 20 de junio de 1996, 00177

de 19 de febrero de 1997, 1625 de 7 de noviembre de 1997 y 2689 de 10 de agosto de 1998, proferidas por Foncolpuertos en lo concerniente a los reconocimientos y pagos ordenados a favor del señor LIS MONCALEANO; del mismo modo, ordenó al actor reintegrar a la Nación, la suma de \$987.431.839,97 por concepto de mesadas recibidas sin derecho y compulsó copias con destino a la Fiscalía General de la Nación para las respectivas investigaciones por la expedición de los actos administrativos revocados.

Argumentó la Administración para la decisión revocatoria, que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 otorgó a los representantes legales de las instituciones de seguridad social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, la facultad para 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 las pensiones y en caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, proceder a la revocatoria directa del acto administrativo, aún sin consentimiento del particular y compulsar copias las autoridades competentes. Expresó que para el ejercicio de la facultad de revocatoria directa de actos de carácter particular y concreto debía iniciarse una actuación administrativa, de conformidad con los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del C.C.A., y realizó una breve exposición de los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-835 de 2003 para el ejercicio de la facultad de revocatoria directa emana del artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

Sostuvo la administración que revisada la historia laboral del señor LIS MONCALEANO, pudo constatar que el referido ciudadano no cumplió los

requisitos de edad y tiempo de servicios previstos en la Ley 33 de 1985 para acceder al derecho pensional. Indicó que por la condición de empleado público, el régimen pensional aplicable se encontraba previsto en la ley y no podía acogerse al plan de retiro voluntario dispuesto en la Resolución No. 805 de 1991 proferida por el Gerente de Foncolpuertos, en razón a ello, consideró que se presentaba una ostensible ilegalidad en el acto de reconocimiento de la pensión del actor por incumplimiento de requisitos legales y que resultaba procedente la revocatoria directa sin el consentimiento del particular. Por último, afirmó que con la expedición de la Resolución 1032 de 29 de noviembre de 1991 se incurrió en conductas delictivas como son prevaricato por acción y peculado por apropiación, razón por la que ordenó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación.

**d).- El agotamiento de la vía gubernativa:** Inconforme con la revocatoria de su pensión, el 2 de marzo de 2009, el actor presentó **recurso de reposición y en subsidio apelación**, en el que invocó como motivos de impugnación **(i) la falta de competencia** para la expedición de la resolución impugnada, por tratarse de un grupo interno de trabajo y no de un organismo decisor creado por el legislador. Expone que ni la Resolución 03137 de 31 de diciembre de 1998, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ni los Decretos 1689 de 1997 y 1211 de 1999 le asignaron esa función al grupo interno de trabajo y además el mismo no es representante legal de la Nación, ni de ninguna institución de seguridad social, ni tampoco son quienes responden por el pago de prestaciones económicas como quiera que la responsable es la Nación, y **(ii) la falta de ley** que regule el procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, como lo dispone el acto legislativo 01 de 2005. Como consecuencia de la falta de competencia,

solicitó dejar sin efecto la decisión adoptada y mantener los actos administrativos de reconocimiento pensional.

Mediante **Resolución 001198 de 18 de septiembre de 2009**, la Asesora del Ministro y Coordinadora (E) del Área de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia resolvió el recurso de reposición confirmando la Resolución No. 0068 de 23 de enero de 2009. Sostuvo que la Resolución No. 002 de 8 de febrero de 2003, por la cual se crean Grupos Internos de Trabajo en el Ministerio de la Protección Social, le asigna al Grupo Interno, la función de atender el cumplimiento de las funciones a cargo del Ministerio, asignadas por el artículo 6 del Decreto Ley 1689 de 1997. Indicó que mediante Resolución 3137 de 1998 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se creó el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, cuyas funciones fueron específicamente la atención de los procesos judiciales, reclamaciones laborales, pagos de responsabilidad del Fondo derivados de sentencias judiciales, conciliaciones y acreencias de carácter laboral, así como la administración y depuración de la nómina de pensionados. De otra parte sostuvo que la fusión de los Ministerios que dio nacimiento al de la Protección Social, no implicó la modificación de las competencias asignadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al Grupo, las cuales mantiene porque lo determinó el Decreto 1129 de 2009. Insistió en que el Ministro de la Protección Social delegó en este Grupo la competencia para coordinar todo lo relacionado con la empresa Puertos de Colombia y FONCOLPUERTOS y entre ellas está la administración de la nómina de pensionados. Finalmente sostuvo que para el ejercicio de la facultad derivada del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, según los condicionamientos de la Sentencia C-835 de 2003, bastaba con adelantar la actuación administrativa acorde con las normas del

C.C.A, por consiguiente, es posible ejercer la facultad de revocatoria directa aunque no se haya expedido la ley a que se refiere el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

Dado que no prosperó el recurso de reposición, la administración dio trámite al recurso de apelación interpuesto por el actor, el cual fue resuelto mediante la **Resolución No. 001101 de 23 de septiembre de 2011**, expedida por el Coordinador General del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia que confirmó en su integridad las Resoluciones Nos. 000068 y 001198 de 2009. En el referido acto, la administración reiteró la facultad que le otorga el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 para revocar directamente las pensiones concedidas ilegalmente, y los condicionamientos establecidos en la Sentencia C-835 de 2003. Citó el precedente judicial contenido en la sentencia de 10 de marzo de 2005, expediente 4807-02 de la Sección Segunda, Subsección B, C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado acerca de la competencia del Grupo Interno de Trabajo para expedir el acto de revocatoria directa. Indicó que el Grupo Interno actuó dentro de las competencias asignadas por el Decreto 1689 de 1997 y la Resolución No. 3137 de 1998. De otra parte, la administración en dicho acto planteó la existencia de un conflicto de intereses por parte del ex Magistrado de la Corte Constitucional Alfredo Beltrán Sierra, quien suscribió la sentencia C-835 de 2003 que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, por lo que estaría incurso en la causal del numeral 5 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, actual Estatuto de la Abogacía. Por último, reiteró que el procedimiento administrativo para la revocatoria directa debía regirse por las disposiciones del C.C.A ante la falta de una ley que establezca el procedimiento de revisión de las pensiones, y que la orden de revocar el acto de reconocimiento pensional también encuentra fundamento

en la decisión judicial del Juzgado Primero Penal del Circuito de Descongestión Foncolpuertos de 28 de noviembre de 2008 que determinó la ilegalidad de las resoluciones que ordenaron el pago de las conciliaciones prejudiciales.

Con la expedición del acto anterior quedó agotada la vía gubernativa.

Establecidos los presupuestos fácticos del presente caso, le corresponde a la Sala proceder al estudio de los motivos de impugnación planteados por la parte actora en el recurso de apelación.

**1.- De la competencia del Ministerio de Trabajo - Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia para revocar directamente las pensiones irregularmente reconocidas. Aplicación del artículo 19 de la Ley 797 de 2003.**

La parte actora plantea como motivo de censura, la falta de competencia para expedir los actos demandados. Funda dicho cargo en los siguientes argumentos: (i) ni el Decreto 1689 de 1997, ni el Decreto 1211 de 2 de julio de 1999, dispusieron la revisión integral de las pensiones reconocidas por acto administrativo a quienes prestaron sus servicios a la Empresa Puertos de Colombia. (ii) el Decreto 205 de 2003 que determinó los objetivos, estructura orgánica y funciones del Ministerio de la Protección Social le otorgó al Ministro la facultad de crear, organizar y conformar grupos internos de trabajo con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficiencia y eficacia los objetivos, políticas y programas del organismo, sin que dichos grupos sustituyan al Ministro. (iii) la delegación de funciones debe ser expresa al tenor del artículo 10 de la Ley 489 de 1998, lo que significa

que no se configura delegación de funciones si simplemente se asignan tareas para el mejor ejercicio de las funciones propias de un ministerio. (iv) la Resolución Ministerial No. 03137 de 31 de diciembre de 1998, le asignó al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, coordinar todo lo relacionado con la Empresa Puertos de Colombia, especialmente la atención de los procesos judiciales, reclamaciones laborales, pagos de responsabilidad del Fondo derivados de las sentencias judiciales, conciliaciones y acreencias de carácter laboral y administración de la nómina de pensiones, siendo un grupo de apoyo mas no decisor de la administración pública, razón por la cual no puede abrogarse funciones que no le corresponden, ni sustituir al Ministro como jefe de la administración en su ramo. (v) la facultad para adelantar la verificación oficiosa del cumplimiento de requisitos para el reconocimiento de la pensión de jubilación del actor y ejercer las atribuciones del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 de acuerdo a los condicionamientos establecidos en la sentencia C-835 de 2003 no puede llevarse a cabo por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia porque ninguna disposición legal le atribuyó esa función.

Con base en los anteriores argumentos, el apelante aseguró que, la conclusión a la que llegó la sentencia impugnada carece de sustento, al sostener que *“la tarea de administración de la nómina de pensionados asignada al Grupo Interno de Trabajo, lleva implícita la función de revisar los reconocimientos pensionales”*.

En este orden de ideas, le corresponde a la Sala establecer si el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia estaba facultado para la revisión oficiosa del cumplimiento de

los requisitos para el reconocimiento de la pensión de jubilación del actor, y si podía revocarla directamente sin su consentimiento.

Al respecto, conviene precisar que de acuerdo con el artículo 122 de la C.P., *“no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento”*, lo que pone de presente que la asignación de funciones de los empleos públicos no sólo proviene de la Constitución y la Ley, como lo plantea el recurrente, sino también del **reglamento**.

En tratándose de empleos del **sector central del nivel nacional**, el artículo 189 numeral 14 de la C.P. es claro en establecer que le corresponde al Presidente de la República, crear los empleos en la administración central y señalar sus funciones especiales. A su vez, el artículo 208 ibídem, establece que los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996<sup>3</sup>, el Presidente de la República, mediante **Decreto Ley 1689 de 27 de junio de 1997**, suprimió el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y ordenó su liquidación; en el artículo 6º, le asignó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la atención de los procesos judiciales y demás reclamaciones de carácter laboral a cargo del Fondo.

---

<sup>3</sup> Por el cual se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la ley, para suprimir o fusionar, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional...

Del mismo modo, mediante **Decreto 1211 de 2 de julio de 1999** “por el cual se reglamenta el artículo 6 del Decreto 1689 de 1997”, el Presidente de la República, en ejercicio de las funciones previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la C.P., le asignó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y a las demás autoridades del ministerio que deban intervenir con arreglo a la estructura y distribución de competencias del mismo, **la tramitación y autorización del pago de las obligaciones que conforman el pasivo laboral de la Empresa Puertos de Colombia regularmente establecidas y contenidas en títulos de cualquier naturaleza, causa u origen**, así como el reconocimiento y autorización del pago de los créditos aún no establecidos en título alguno que sean objeto de reclamación actual o futura.

Resulta claro que al referido Grupo Interno de Trabajo, le fue asignada la función de tramitar y autorizar el pago de las obligaciones del pasivo laboral de la empresa puertos de Colombia, dentro del cual se encuentran los reconocimientos pensionales.

Por otra parte, el artículo 61 de la Ley 489 de 1998 establece que es función de los Ministros, ejercer bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo. En concordancia con lo anterior, el artículo 115 ibídem, permite la creación de grupos internos de trabajo, con carácter permanente o transitorio, con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del

organismo o entidad. En el acto de creación de tales grupos se determinaran las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades.

Así las cosas, los Ministros están autorizados para asignar funciones a los empleados vinculados a su dependencia, con el fin de desarrollar las funciones administrativas propias del respectivo Ministerio.

En armonía con las anteriores disposiciones, mediante **Resolución No. 03137 de 31 de diciembre de 1998**, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, procedió a **crear el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia**, con dependencia jerárquica y funcional del despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, para atender las funciones relacionadas con los procesos judiciales, reclamaciones laborales, pagos de responsabilidad del Fondo derivados de las sentencias judiciales, conciliaciones y acreencias de carácter laboral y administración de la nómina de pensionados<sup>4</sup>, que le fueron asignadas por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 1689 de 27 de junio de 1997 *“por el cual se suprimió el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y se ordena su liquidación”*.

Dentro de las funciones específicas del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia asignadas en el artículo 4 de la referida Resolución No. 3137 de 1998, se observa que, contrario a lo afirmado por el recurrente, dicho Grupo sí tenía asignada funciones decisorias relacionadas con la tramitación y autorización del pago de las obligaciones que conforman el pasivo laboral de la empresa Puertos de Colombia, a modo de ejemplo se citan las siguientes:

---

<sup>4</sup> Artículo 2 Resolución 03137 de 31 de diciembre de 1998.

**.- Funciones del Coordinador General del Grupo** (Asesor 1020 grado 16):  
“9. Resolver en segunda instancia todas las reclamaciones administrativas relacionadas con el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia”.

**.- Funciones del Coordinador del Área** (Asesor 1020- 15): “7. Expedir las resoluciones mediante las cuales se reconocen los acuerdos conciliatorios y que ordenan el pago, bien sea en moneda legal o en F.E.S., de éstas, así como de las sentencias proferidas en los procesos ordinarios o ejecutivos y numeral”, y “8. Resolver en primera instancia las reclamaciones administrativas relacionadas con el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia de competencia de su área”.

En estas condiciones, la interpretación que realiza el apoderado recurrente al sostener que el Grupo Interno de Trabajo, por ser un mero colaborador del Ministro, está desprovisto de la función de revisar los reconocimientos pensionales y revocarlos, conduce a concluir que el Ministro debía atender **“personal” y “directamente”** todas y cada una de las funciones asignadas a ese Ministerio, lo cual no sólo es físicamente imposible sino que además atenta contra los principios rectores de la función administrativa contenidos en los artículos 209 de la C.P. y 3 de la Ley 489 de 1998, pues justamente el fin perseguido con la creación de los grupos internos de trabajo es la atención de las necesidades del servicio y el cumplimiento con eficacia y eficiencia de los objetivos, políticas y programas del organismo.

Del mismo modo, carece de sustento la afirmación del apelante al sostener que el Grupo Interno de Trabajo sustituyó al Ministro como jefe de la administración en su ramo, pues como se expuso, en el acto de creación, le

fueron asignadas las funciones que debía cumplir, entre ellas, las relacionadas con la tramitación y autorización del pago de las obligaciones que conforman el pasivo laboral de la empresa Puertos de Colombia.

Luego, con la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud<sup>5</sup>, y la conformación del Ministerio de la Protección Social, cuya estructura orgánica fue establecida por el Decreto 205 de 3 de febrero de 2003, el Ministro de la Protección Social expidió la **Resolución 002 de 4 de febrero de 2003**, mediante la cual creó el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, con el fin de desarrollar las funciones asignadas a las diferentes dependencias de ese Ministerio, manteniendo las funciones de coordinación de todo lo relacionado con la empresa Puertos de Colombia y Fondo del Pasivo Social de Puertos de Colombia, y la administración de la nómina de pensionados.

Por último, se tiene que mediante **Resolución 003133 de 14 de septiembre de 2005**, el Ministro de la Protección Social ajustó el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal del Ministerio, estableciendo en el artículo 4 las funciones específicas del personal Asesor 1020 grados 16 y 15, adscrito al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, dentro de las cuales se encuentra la expedición de los actos administrativos inherentes a sus funciones.

La citadas Resoluciones 3137 de 1998, 002 de 4 de febrero de 2003 y 3133 de 14 de septiembre de 2005, fueron invocadas por la Coordinadora del Área de Pensiones y el Coordinador General del Grupo Interno de Trabajo para la

---

<sup>5</sup> Ley 790 de 27 de diciembre de 2002.

Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia como fundamento para la expedición de los actos demandados.

Tales reglamentos le asignan funciones específicas a los integrantes del Grupo Interno de Trabajo, dentro de las que se encuentra la expedición de los actos administrativos inherentes al ejercicio de las funciones relacionadas con la atención de procesos, reclamaciones, pagos de responsabilidad del Fondo, administración de nómina de pensionados de Foncolpuertos, lo que denota, que la finalidad perseguida al distribuir tales funciones en un Grupo Interno de Trabajo, fue atender, de manera eficiente y eficaz, los asuntos relacionados con el extinto Foncolpuertos que habían sido asignados al Ministerio del Trabajo por el Presidente de la Republica. Carece de sustento el argumento del apelante cuando desestima la competencia del Grupo Interno de Trabajo para proferir decisiones administrativas relacionadas con el pago de las pensiones reconocidas por Colpuertos.

Con base en lo expuesto, la Sala comparte la conclusión a la que llegó el fallador de primera instancia en cuanto que, si el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia tenía asignada la función de administración y autorización del pago de las pensiones reconocidas por Colpuertos, entonces, en desarrollo de tal función, le correspondía, con fundamento en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho a la pensión del actor y en caso de comprobar el incumplimiento de los mismos, proceder a revocar directamente, aún sin consentimiento del particular, la pensión irregularmente reconocida, tal y como ocurrió en el caso del actor.

No pasa por alto la Sala que el artículo 69 del C.C.A. consagra la posibilidad de que la administración revoque sus propios actos cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, y que el artículo 73 íbidem establece que tratándose de actos de carácter particular y concreto debe contar previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido, siendo la regla, la irrevocabilidad de tales decisiones. Sin embargo, el mismo legislador ha autorizado excepciones a la regla, esto es, la revocación directa de actos particulares sin consentimiento del titular, cuando los mismos resulten (i) de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales del artículo 69, o (ii) de medios ilegales.

Ahora bien, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 introdujo nuevas excepciones a la regla de irrevocabilidad de actos de carácter particular, específicamente de las pensiones reconocidas irregularmente, las que deberán ser revocadas cuando se verifique: (i) **el incumplimiento de los requisitos**, o (ii) **que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa**. En estos eventos siempre y cuando medie la ocurrencia de un delito tal y como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 23 de septiembre de 2003.

En este orden, el verdadero alcance del artículo 19 íbidem, comporta desde luego (i) **un deber de verificación de oficio** del 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 prestación, cuando existan motivos que permitan suponer que se reconoció indebidamente una pensión y (ii) como consecuencia de la comprobación del incumplimiento de requisitos o la falsedad de los documentos que sirvieron de base para el reconocimiento pensional, **un deber de revocatoria directa**

del acto administrativo; dicha revocatoria procede sin el consentimiento del particular, lo cual, reitera la Sala, es una nueva excepción a la regla de irrevocabilidad de los actos particulares, contenida en el artículo 73 del C.C.

Entonces, precisa la Sala que la competencia para revocar directamente los actos administrativos se encuentra, de manera general, en el artículo 69 del C.C.A, que otorga competencia para revocar los actos administrativos, a los mismos funcionarios que los hayan expedidos, o a sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en los eventos allí indicados, facultad que se complementa, de manera específica, con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, cuando recae en actos administrativos que hayan reconocido irregularmente una pensión.

Por tanto, si el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, fue creado con el objeto de asumir las obligaciones del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, tales como los procesos de revisión y actualización de nómina, el reporte de novedades, el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, la atención de los procesos judiciales y demás reclamaciones de carácter laboral que venía realizando el Fondo<sup>6</sup>, es posible afirmar que sustituyó al Fondo en el cumplimiento de tales funciones y por ende en las responsabilidades por la expedición de sus actos, de suerte que, tenía a su cargo la revisión de los reconocimientos pensionales y por ende, la competencia para revocar los reconocimientos pensionales irregulares, por expreso mandato del artículo 69 del C.C.A, el cual se complementa con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

---

<sup>6</sup> Resolución No. 3137 de 31 de diciembre de 1998 cuaderno anexo.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003 dejó sentando que en lo atinente a las autoridades competentes para la verificación oficiosa de los reconocimientos pensionales “se pone de relieve la función pagadora que en general se precisa del Estado y de los particulares frente a las decisiones administrativas o judiciales que resuelven pedimentos o conflictos pensionales a favor de los trabajadores y ex trabajadores”, por ende, es claro que no sólo los representantes legales de instituciones de seguridad social son destinatarios del artículo 19, sino que también lo son, los empleadores, sus pagadores, tesoreros o **quienes hagan sus veces**, es decir, los servidores públicos con funciones de “autorización y tramitación del pago de pensiones”, también lo son, razón por la cual carece de respaldo el argumento del apelante en cuanto afirma que el Grupo Interno de Trabajo no podía revocar directamente el reconocimiento pensional por no tener la calidad jurídica de representante legal de la Nación

En conclusión, teniendo en cuenta que mediante Decreto 1211 de 2 de julio de 1999, el Presidente de la República le asignó al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia **la función de tramitación y autorización del pago de las obligaciones que conforman el pasivo laboral de la Empresa Puertos de Colombia**, y que mediante Resolución Ministerial No. 3137 de 31 de diciembre de 1998, dicho grupo interno de trabajo fue creado para asumir algunas obligaciones del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, entre las que se encuentran, los procesos de revisión y actualización de nómina y el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, es claro que Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia si tenía competencia para expedir los actos administrativos demandados, por medio

de los cuales procedió a revocar directamente la pensión reconocida al actor, con fundamento en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, por incumplimiento de los requisitos legales.

Por lo anteriormente expuesto, el cargo de incompetencia no está llamado a prosperar.

En anterior oportunidad, la Corporación, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia de 10 de marzo de 2005, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, radicado número: 11001-03-25-000-2002-00233-01(4807-02), Actor: LUIS ALFONSO LEAL NUÑEZ, se pronunció sobre el alcance de la competencia del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, en el siguiente sentido:

“En ese orden, la argumentación de la demanda en cuanto estima que la Coordinación General del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo Social de Puertos de Colombia no tenía competencia para expedir la resolución acusada, carece de fundamento, pues la normatividad legal antes reseñada faculta expresamente a dicha dependencia para dirigir y coordinar las actividades relacionadas con la gestión de las áreas funcionales del grupo interno de trabajo, velar por el cumplimiento de las normas legales y por el eficiente desempeño de las funciones misionales y de gestión que sean necesarias.

Por su parte, el grupo interno de trabajo tiene asignadas funciones de atención de procesos judiciales, conciliaciones, acreencias de carácter laboral y administración de nómina de pensionados.

**Tanto la Coordinadora General, como el Grupo Interno de Trabajo, al cumplir sus responsabilidades, están en la obligación de ajustar las situaciones individuales a la Constitución y a la Ley, sin necesidad de acudir para tal efecto ante la autoridad judicial, ni al procedimiento establecido en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. Si en desarrollo de su función estos servidores detectan irregularidad tales como las advertidas por la**

**Procuraduría General de la Nación y los demás órganos de control (reconocimiento de pensiones sin derecho a ella, aplicación de convenciones colectivas sin ser trabajadores oficiales, tener en cuenta en liquidaciones factores inexistentes etc.), lo funcionarios públicos no pueden ni deben cohonestar.**

**No puede pasarse por inadvertido que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo ordena la revocación directa de los actos administrativos, cuando es evidente que ocurrieron por medios ilegales.”**

En dicho pronunciamiento, la Corporación dejó claro que el Grupo Interno de Trabajo tenía la responsabilidad de dar aplicación al artículo 73 del C.C.A en caso de detectar irregularidades en los reconocimientos pensiones, criterio que reitera la Sala en el presente caso, en donde se discute la competencia de dicha dependencia para proferir los actos de revocatoria que se demandan, toda vez que analizadas las disposiciones legales y reglamentarias, dicho Grupo Interno de Trabajo se encontraba facultado para expedir actos administrativos inherentes al desarrollo de sus funciones, entre ellas, la tramitación y autorización del pago de las pensiones reconocidas por Colpuertos.

## **2.- De los presupuestos legales para la revocatoria directa del reconocimiento pensional. Verificación del incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de jubilación.**

La Sala encuentra que la razón que motivó al Ministerio de la Protección Social-Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia para revocar la pensión reconocida al actor, fue el incumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicios previstos en la

Ley 33 de 1985, toda vez que solo acreditó 17 años, 5 meses y 24 días de servicios, y 54 años de edad.

El reconocimiento pensional del actor se fundó en la **Resolución No. 805 del 9 de octubre de 1991**<sup>7</sup>, proferida por el Gerente General de Colpuertos y no en la **Ley 33 de 1985**<sup>8</sup>, disposición aplicable en razón a que para la fecha del retiro, el actor ocupaba el cargo de Jefe de División, clasificado como empleo público.

Lo anterior significa que la revocatoria directa se motivó en el incumplimiento de los requisitos previstos en la ley para el reconocimiento de la pensión, y no en un asunto de interpretación del derecho pensional.

En la sentencia C-835 de 2003, la Corte Constitucional advirtió sobre la importancia del incumplimiento de los requisitos que pueden dar lugar a la revocatoria directa del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aún sin el consentimiento del titular del derecho; al respecto indicó que no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales o inconsistencias como desactualización de la información respecto de las cuales el titular del derecho no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados; cosa distinta, cuando se trata de la comisión de un delito, como cuando el reconocimiento se hace con base en documentación falsa o se halla comprobado una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual “... *la aplicación del*

---

<sup>7</sup> “Por medio de la cual se fijan condiciones para el retiro de los empleados públicos de la Empresa Puertos de Colombia”.

<sup>8</sup> “Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público”.

*principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.*

Precisó la Corte que en casos como estos, la revocatoria tiene que cumplir con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan, es decir, mediar un procedimiento administrativo surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del C.C.A, salvaguardando el debido proceso. La manifiesta ilegalidad, debe estar probada, tanto de las conductas reprochadas, como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica.

También se indicó, que la revocatoria directa está limitada cuando la controversia surge de problemas de interpretación del derecho pensional, como cuando se discute “el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición o la aplicación de un régimen especial frente a uno general”, eventos en los cuales deberá acudirse al consentimiento del administrado, y en su defecto, a las acciones legales para obtener la nulidad de los actos que pretende revocar.

En el presente caso, advierte la Sala que no se presenta un problema de interpretación del derecho pensional sino **de violación directa de la ley por falta de aplicación**, pues debiéndose aplicar la Ley 33 de 1985, ésta dejó de aplicarse, en ese orden, no se observaron los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por la ley.

Según los documentos que reposan en los cuadernos anexos No. 1 y 2 que contienen los antecedentes administrativos de los actos demandados, es posible advertir que el último cargo desempeñado por el actor fue el de **Jefe de División de la Empresa Puertos de Colombia**, clasificado con empleo público según los estatutos de la entidad. Se desprende también que el actor laboró 14 años, 11 meses y 24 días entre el 20 de octubre de 1976 y el 25 de noviembre de 1991, en la Empresa Puertos de Colombia; 1 año y 8 meses del 1 de junio de 1963 al 31 de enero de 1965, en el Servicio Seccional de Salud del Tolima; y prestó el servicio militar obligatorio entre el 1 de febrero de 1956 y el 16 de diciembre de 1956, es decir durante 10 meses y 15 días, sin que dicho tiempo pudiera ser contabilizado para efectos pensionales porque no se encontraba laborando cuando fue llamado a prestar el servicio militar; en consecuencia, el tiempo total fue de **16 años, 7 meses y 24 días.**

Se desprende que para la fecha de su retiro, el 25 de noviembre de 1991<sup>9</sup>, el actor contaba con **54 años de edad**, teniendo en cuenta su fecha de nacimiento el 18 de enero de 1937, por lo tanto, para la Sala quedó demostrado que el actor no cumplía con los requisitos pensionales previstos en la Ley 33 de 1985, como son: 20 años de servicios y 55 años de edad.

Por otra parte, se desprende de las pruebas aportadas que el reconocimiento pensional del actor se fundó en la Resolución No. 805 de 9 de octubre de 1991, expedida por el Gerente General de Colpuertos, quien no tenía competencia para fijar el régimen pensional de los empleados públicos de la entidad, pues al tenor del artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política, tal función radica en cabeza del Congreso de la República y el Gobierno Nacional, de lo que se concluye que el acto de reconocimiento

---

<sup>9</sup> Se desprende de los antecedentes administrativos que el actor presentó renuncia del cargo a partir del 26 de noviembre de 1991.

pensional es ostensiblemente ilegal por violación del ordenamiento constitucional y legal. Se reitera que la pensión se torna en ilegal por haberse reconocido con fundamento en un acto ilegal y con claro desconocimiento de los requisitos pensionales previstos en la Ley 33 de 1985.

La ostensible ilegalidad quedó comprobada dentro de la actuación administrativa adelantada por el Ministerio de la Protección Social – Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia para la revocatoria directa de la pensión del actor.

Así, mediante Auto No. 003084 de 8 de septiembre de 2008, la Coordinadora del Área de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, inició la actuación administrativa de revisión integral de la pensión reconocida al actor, en armonía con lo previsto en los artículos 28, 34 y 35 del C.C.A., para lo cual le comunicó al actor mediante oficio 2658 de 09 de septiembre de 2008 el inicio de la actuación y le concedió el término de dos (2) meses para allegar las pruebas que pretendiera hacer valer en defensa de su derecho, en especial, las certificaciones de tiempos de servicios laborados en otras entidades del Estado con anterioridad a Puertos de Colombia; en cumplimiento de lo anterior, el actor, mediante escrito de 28 de octubre de 2008, procedió a intervenir dentro de la actuación en defensa de su derecho pensional, contando con las garantías del debido proceso, argumentando que *“una vez se me ofreció el Plan de Retiro contenido en la Resolución No. 805 del 9 de octubre de 1991, presenté renuncia de mi empleo para acogerme al mismo, y suscribí con la empresa un acta de conciliación, que como es sabido, hace tránsito a cosa juzgada”*.

Luego de adelantar toda la actuación administrativa de verificación del incumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento pensional, y teniendo como pruebas la historia laboral del actor, la administración profirió la Resolución No. 00068 de 23 de enero de 2009, por la cual procedió a revocar directamente la Resolución No. 1032 de 29 de noviembre de 1991. Contra dicho acto, el actor interpuso los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos mediante las Resoluciones Nos. 001198 de 18 de septiembre de 2009 y 001101 de 23 de septiembre de 2011, quedando agotada la vía gubernativa. De lo anterior se desprende que el actor contó con la oportunidad de ser oído, contradecir, probar, e impugnar las decisiones, siendo estas las garantías básicas del debido proceso.

Por lo anterior, para la Sala es claro que la administración atendió los condicionamientos fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-835 de 2003 para revocar directamente la pensión del actor al haberse comprobado el incumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento pensional.

En este orden de ideas, comprobada la manifiesta ilegalidad y agotado el procedimiento establecido en el artículo 74 del C.C.A, la administración estaba en el deber de revocar directamente la pensión reconocida irregularmente, tal y como procedió a hacerlo mediante los actos administrativos demandados.

En tales condiciones, la Sala concluye que (i) El Ministerio de la Protección Social – Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia si tenía competencia para revocar los actos administrativos de contenido particular y concreto de reconocimiento

pensional del actor, con sujeción a los presupuestos legales establecidos en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y los condicionamientos establecidos en la Sentencia C-835 de 2003, (ii) Se verificó el incumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicios necesarios para el reconocimiento pensional del actor.

Por las razones expuestas, la sentencia impugnada que negó las pretensiones de la demanda deberá confirmarse en su integridad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 18 de abril de 2013, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, negó las pretensiones de la demanda instaurada por CARLOS ARTURO LIS MONCALEANO.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**