



Sentencia 2014-00109 de 2020 Consejo de Estado

ACTO ADMINISTRATIVO - Noción / ACTO ADMINISTRATIVO DE TRÁMITE, ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO, ACTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN - Distinción / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO - Susceptible de control judicial

El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos. En otros términos, es el mecanismo por el cual la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas particulares. La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad, hay tres tipos de actos a saber: i) Los actos preparatorios, accesorios o de trámite: Han sido definidos como aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración; ii) Los actos definitivos: De conformidad con el Artículo 43 del CPACA «Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido; iii) Los actos administrativos de ejecución, por su parte son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa. Esta corporación ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia excepcional del control judicial de los actos de ejecución, ver: C. de E., Sección Segunda, providencia de 8 de marzo de 2018, radicación: 2831-15.

RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DE JUBILACIÓN / ACTO DE EJECUCIÓN EN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA - Enjuiciable por pronunciarse por fuera de lo ordenado en el fallo

Así las cosas, la realidad es que la entidad tomó mayores valores al promedio de lo devengado en el último año de servicios para efectos de liquidar la pensión del demandado, pese a que formalmente indicó que iba dar aplicación al Artículo 1º de las leyes 33 y 62 de 1985. Conviene precisar que los actos de ejecución o cumplimiento de la sentencia, como el acusado, son susceptibles de ser cuestionados ante esta jurisdicción por tratarse de una competencia otorgada tanto por el legislador como por la Constitución Política (Artículos 236 a 238) a los jueces de lo contencioso administrativo, para que a través de los medios de control previstos en los Artículos 135 y siguientes del CPACA decidan acerca de la legalidad de los diferentes actos que expide la administración, incluidos, por supuesto, los que profiera efectuando modificaciones a las decisiones judiciales, incluyendo mayores valores a lo ordenado en ellas. De acuerdo con los antecedentes administrativos que obran en el expediente se encuentra acreditado que en la Resolución número 026613 del 15 de noviembre de 2000, mediante la cual la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció y ordenó el pago de su pensión de vejez al demandado, tuvo en cuenta mayores valores al 75% del promedio mensual de los factores de salario devengados que sirvieron de base para los aportes durante el último año de servicios, comprendido entre el 19 de abril de 2000 y el 18 de abril de 2001, esto es, asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima especial y gastos de representación, conforme se explicó.

DEVOLUCIÓN DE SUMAS DE DINERO PAGADAS SIN JUSTO TÍTULO - Condicionada a la prueba de la mala fe del particular / DEVOLUCIÓN DE SUMAS DE DINERO PAGADAS SIN JUSTO TÍTULO - Improcedencia

Del análisis de las actuaciones adelantadas en sede administrativa y judicial, se puede inferir que la presunción de la buena fe no ha sido desvirtuada, en razón a que el error fue directamente cometido por la entidad demandante, sin maniobra fraudulenta o dolosa del demandado. En vista de lo anterior, considera la Sala que no se logró acreditar una acción temeraria o de mala fe en la actuación administrativa que permitiera acceder al reintegro de las prestaciones indebidamente pagadas como consecuencia de la reliquidación pensional, razón por la cual se atenderá a lo dispuesto en el numeral 1 literal c) del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y, por ende, se negará la devolución de los dineros sufragados en exceso.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16)

Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Demandado: PEDRO LEONEL JIMÉNEZ BELTRÁN

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: Reliquidación pensión de jubilación.

APELACIÓN SENTENCIA - LEY 1437 DE 2011

ASUNTO

Decide esta Subsección el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en primera instancia.

1. INFORMACIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.

Fecha de presentación de la demanda: 20 de enero de 2014

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D

Fecha en que se profirió la sentencia de primera instancia: 5 de febrero de 2015

Resolutiva de la sentencia: Negó las pretensiones de la demanda

1.1. Pretensiones

La entidad demandante formuló las siguientes pretensiones:

1.1.1. Declarar la nulidad parcial de la Resolución número 26613 del 15 de noviembre de 2000 emanada de la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE, por medio del cual «esta entidad accedió a reconocer al demandado la pensión de vejez de conformidad con los requisitos de la Ley 33 de 1985 y la ley 100 de 1993» a partir del 9 de abril de 2000.

1.1.2. Declarar nula la Resolución UGM 02981 de 2012 emanada de la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE, que reliquidó la pensión de vejez del demandado, conforme al Decreto 546 de 1971, teniendo en cuenta el salario más alto devengado con el último año de servicio, en cuantía de \$3.066.338 a partir del 18 de abril de 2001.

1.1.3. Como consecuencia de las anteriores declaraciones y, a título de restablecimiento del derecho, pidió devolver todos y cada uno de los dineros recibidos por concepto del mayor valor reconocido hasta cuando se verifique su devolución a la entidad demandante.

1.1.4. Ordenar a la parte demandante expedir un nuevo acto administrativo siendo lo correcto reliquidar la pensión «teniendo en cuenta lo devengado en el último año conforme a la Ley 33 de 1985».

1.1.5. Que todas las sumas que resulten reconocidas a favor de la demandante se cancelen en forma retroactiva e indexada y se condene en costas a la demandada.

1.2. Supuestos fácticos relevantes¹

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

1.2.1. El demandado nació el 9 de abril de 1945 y laboró para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde el 2 de abril de 1960 hasta el 31 de marzo de 1992; posteriormente se vinculó con la Fiscalía General de Nación desde el 1 de julio de 1994 hasta el 18 de abril de 2001 por un tiempo de 6 años y 9 meses.

1.2.2. Por medio de la Resolución número 26613 del 15 de noviembre de 2000, la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE, reconoció pensión de vejez al demandado a partir del 9 de abril de 2000, conforme a la Ley 33 de 1985; y a través de la Resolución 24658 del 23 de octubre de 2001, le reliquidó la pensión por retiro del servicio, desde el 1 de mayo de 2001.

1.2.3. Por la Resolución 31581 del 7 de noviembre de 2002, expedida por Cajanal, se elevó la cuantía de la pensión, la que fue confirmada por Resolución 33235 del 11 de diciembre de 2002. También le fueron denegadas otras solicitudes de reliquidación pensional por las resoluciones 26166 del 26 de diciembre de 2003 y 2125 del 20 de enero de 2005, expedidas por Cajanal,.

1.2.4. Por medio de la Resolución número UGM 029281 del 26 de enero de 2012 se le reliquidó la pensión de vejez al señor Pedro Leonel Jiménez Beltrán, en cumplimiento de un fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 24 de abril de 2007, «incluyendo la totalidad con los factores salariales devengados en el último año de servicio bajo los términos del Decreto 546 de 1971» (sic), a «partir del 18 de abril de 2001» (sic).

1.2.5. Ante el error en la liquidación de la pensión del demandado, por auto UGM 029281 del 5 de agosto de 2013, la entidad lo requirió con el fin de que otorgue su consentimiento para modificar la anterior resolución y se reliquide con la aplicación de la Ley 33 de 1985, es decir, con el promedio de los salarios devengados en el último año de servicios y no con aplicación del Decreto 546 de 1971 (el salario más alto devengado en el último año). El demandado guardó silencio, con lo que el trámite de revocación directa quedó agotado.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas vulneradas citó los Decretos 546 de 1971 y las leyes 33 y 62 de 1985, y el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Al desarrollar el concepto de violación, expuso que en virtud del cumplimiento de fallo de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se ordenó reliquidar la pensión de vejez del beneficiario atendiendo a lo dispuesto en la Ley 33 de 1985; sin embargo, por error se la reliquidó conforme al Decreto 546 de 1971.

1.4. Contestación de la demanda

El demandado, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo que en «parte alguna se menciona o se deduce la aplicación del decreto 546 de 1971, por el contrario, en dicha resolución, se resalta la aplicación de las leyes 33 y 62 de 1985», como lo dispuso la sentencia del 24 de abril de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1.5. Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia escrita del 5 de febrero de 2015² efectuó las siguientes declaraciones:

- Negó las pretensiones de la demanda
- Condenó en costas a la parte vencida.

Señaló que el demandado cumplió los 55 años de edad el 9 de abril de 2000 (folio 14). Según los certificados de información laboral que se observan a folios 17 y 42, prestó sus servicios inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde el 2 de abril de 1960 al 31 de marzo de 1992 y, posteriormente, se vinculó a la Fiscalía General de la Nación desde el 1 de julio de 1994 al 18 de abril de 2001.

Conforme a lo anterior laboró al servicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por 31 años, 11 meses y 29 días y en la Fiscalía General de la Nación por 6 años 9 meses y 17 días, de tal manera que el reconocimiento pensional del demandado, se encuentra gobernado por el régimen de transición previsto en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, el consagrado en las Leyes 33 y 62 de 1985, sin ser beneficiario del Decreto 546 de 1971 al no cumplir con el requisito de 10 años de servicio exclusivos a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público o a ambas actividades.

Luego, al cumplir con los requisitos exigidos en la norma transcrita, es decir las Leyes 33 y 62 de 1985, esto es, 20 años de servicio y 55 años de edad, adquirió su estatus pensional el 9 de abril de 2000, encontrándose acorde a lo ordenado en la Resolución 026613 del 15 de noviembre de 2000, mediante la cual la Caja Nacional de Previsión Social, ya liquidada, le reconoció y ordenó el pago de su pensión de vejez (fis. 27 al 31).

Alegó que al demandado se le reliquidó su pensión de vejez por la Resolución UGM 02981 de 2012, emanada de la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE, conforme al decreto 546 de 1971, teniendo en cuenta el salario más alto devengado en el último año de servicio

Indicó que de folios 287 a 303 obra copia de la sentencia de fecha 19 de abril de 2007 proferida por esa Corporación, Sección Segunda, Subsección C, con Ponencia del Dr. Antonio José Arciniegas, donde se ordena que se reliquide la pensión de vejez, conforme a lo establecido en las Leyes 33 y 62 de 1985, en forma equivalente al 75% del promedio mensual de los factores salariales devengados que sirvieron de base para los aportes durante el último año de servicios.

Así mismo, a través de la Resolución acusada número UGM 029281 del 26 de enero de 2012, «por medio de la cual reliquida una pensión de VEJEZ en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN C», expresamente se manifestó que se reliquidó «esta pensión en forma equivalente al 75% del salario promedio mensual que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio de conformidad con el Artículo 1.º de las Leyes 33 y 62 de 1985», elevando la cuantía a la suma de \$3.066.338, efectiva a partir del 18 de abril de 2001 (por retiro definitivo del servicio); de lo cual dedujo que «los actos impugnados se encuentran conforme a derecho».

En otras palabras, el Tribunal denegó las pretensiones porque en el acto administrativo acusado, la resolución UGM 029281 del 26 de enero de 2012, expresamente dice en su contenido que le da cumplimiento a la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 19 de abril de 2007 y aplicación a las leyes 33 y 62 de 1985.

1.6. Recurso de apelación

La entidad demandante, actuando por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación que sustentó con los siguientes planteamientos³:

El Tribunal decidió denegar las pretensiones de la demanda a pesar de estar «meridianamente probado que los actos administrativos

demandados no se ajustan a derecho», porque «se reliquidó la prestación de la demandada incluyendo los valores de asignación básica mensual, la bonificación de servicios prestados, los gastos de representación y la prima de servicios plena, en cumplimiento de un fallo de tutela» (sic), y de «un único mes de salario, es decir no se aplicaron las normas en que debió fundarse, esto es las leyes 33 y 62 de 1985».

En su criterio se «vulneró abierta y palmariamente la norma con base en la cual se debió realizar la liquidación de la prestación, pues lo que correspondía en derecho —como lo establece la ley— era tomar las últimas doce mesadas y demás emolumentos que establece la norma que constituyen salario, y sobre los cuales se haya realizado aportes para pensión a la respectiva caja que se encuentre afiliado, la sumatoria de esas mesadas junto con los demás emolumentos promediarla dividiéndola por 12 y a ese resultado si aplicarle el 75% para obtener la cifra final correspondiente al monto de la prestación».

En suma, en la liquidación tal como está en la resolución acusada «únicamente tomo como base de liquidación una única mesada e incluyó la totalidad de prima especial de servicios y no una doceava parte como jurídicamente correspondería».

Conforme a lo expuesto se deduce que la entidad demandante alega que se aplicó el 75% del salario más alto devengado en el último año de servicios y no el promedio de lo percibido en todo el año, así, expresamente en el acto acusado, se hubiese manifestado que se hizo lo segundo.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar lo siguiente:

i) ¿El acto administrativo que dio cumplimiento a un fallo proferido por esta jurisdicción el 19 de abril de 2007, es susceptible de ser cuestionado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la medida en que reliquidó la pensión del demandado con base en el salario más alto devengado en el último año de servicios, en lugar del promedio de lo percibido en el último año de servicios, desconociendo la orden allí contenida?

ii) ¿Procede el reintegro de los dineros percibidos por el demandado, por concepto del reconocimiento pensional efectuado a través del acto administrativo acusado?

2.2. Marco normativo y jurisprudencial

Para efectos de desarrollar el problema jurídico sometido a consideración de la Sala, como marco normativo y jurisprudencial precisará si un acto de ejecución es susceptible de control judicial.

Actos administrativos enjuiciables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos. En otros términos, es el mecanismo por el cual la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas particulares.

La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad⁴, hay tres tipos de actos a saber:

i) Los actos preparatorios, accesorios o de trámite: Han sido definidos como aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración⁵.

ii) Los actos definitivos: De conformidad con el Artículo 43 del cpaca «Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.

iii) Los actos administrativos de ejecución, por su parte son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

Esta corporación ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

A pesar de lo anterior, excepcionalmente los actos de ejecución pueden ser objeto de control judicial en los siguientes casos⁶:

[...] cuando [e]stos i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y/o iv) se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. Lo anterior por cuanto en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica

para el administrado, susceptible de control de legalidad (destacado no es del texto).

De conformidad con lo expuesto, los actos administrativos de ejecución solo serán enjuiciables cuando estos se aparten, no cumplan, modifiquen o den un alcance diferente a lo decidido por la autoridad administrativa o judicial. Ello es así porque al pronunciarse sobre aspectos no contenidos en estas decisiones se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular, aspecto que lo convierte en un acto administrativo susceptible de control ante esta jurisdicción⁷.

Por consiguiente, si los actos administrativos que ejecutan decisiones judiciales o administrativas no se encuentran inmersos en algunas de las excepciones desarrolladas en el aparte jurisprudencial transcrito, estos no serán susceptibles de control de legalidad por vía judicial.

2.3. Análisis probatorio

De conformidad con el acervo probatorio que obra dentro del expediente se puede establecer lo siguiente:

2.3.1. El demandado, al cumplir con los requisitos de las Leyes 33 y 62 de 1985, esto es, 20 años de servicio y 55 años de edad, adquirió su status pensional el 9 de abril de 2000, el que le fue reconocido por la Resolución número 026613 del 15 de noviembre de 2000, mediante la cual la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció y ordenó el pago de su pensión de vejez,⁸ «con el 75% del promedio de lo devengado sobre el salario promedio de 3 años, 5 meses, conforme a lo establecido en el Artículo 36 de la Ley 100/93».

2.3.2. Por sentencia del 19 de abril de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, expediente 2005-4661, se ordenó la reliquidación de su pensión, reconocida por la resolución antes mencionada «de conformidad con los Artículos 1.º de las leyes 33 y 62 de 1985, en forma equivalente al 75% del promedio mensual de los factores de salario devengados que sirvieron de base para los aportes durante el último año de servicios, esto es, asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima especial y gastos de representación, comprendido entre el 19 de abril de 2000 y el 18 de abril de 2001, conforme se explicó en la parte motiva».⁹

2.3.3. Por Resolución UGM 029281 del 26 de enero de 2012, se reliquidó la pensión de vejez reconocida «(...) en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN C».

Es decir, que por este acto administrativo, se dio cumplimiento al fallo antes mencionado del 24 de abril de 2007, y con respecto al Ingreso Base de Liquidación - IBL, señaló lo siguiente:

«Que de conformidad con lo ordenado por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN C, es procedente efectuar la liquidación así:

AÑO	FACTOR	VALOR IBL
2001	ASIGNACIÓN BÁSICA MES	1.622.337.00
2001	BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS	40.421.00
2001	GASTOS DE REPRESENTACIÓN	1.516.058.00
2001	PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS	909.634.00

IBL: 4.088.450 X75.00 = 3.066.338».¹⁰

2.4. Caso Concreto.

2.4.1. De conformidad con los presupuestos expuestos en los capítulos anteriores, se tiene que la Resolución número 026613 del 15 de noviembre de 2000, mediante la cual la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció y ordenó el pago de su pensión de vejez al demandado, en sus consideraciones señaló expresamente que daba cumplimiento a la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 24 de abril de 2007, en el sentido de reconocerle una pensión de jubilación «de conformidad con los Artículos 1.º de las leyes 33 y 62 de 1985, en forma equivalente al 75% del promedio mensual de los factores de salario devengados que sirvieron de base para los aportes durante el último año de servicios, esto es, asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima especial y gastos de representación, comprendido entre el 19 de abril de 2000 y el 18 de abril de 2001, conforme se explicó en la parte motiva»

Sin embargo, pese a que expresamente manifestó que iba dar cumplimiento al Artículo 1.º de las leyes 33 y 62 de 1985 en el momento de efectuar la liquidación esta simplemente tuvo en cuenta un mes y no promedió el último año de lo devengado, como expresamente se señaló en la relación del acápite denominado «análisis probatorio».

En efecto, en la liquidación no tomó el promedio de lo percibido en el último año, sino, simplemente tuvo en cuenta un mes; de suerte que solo relacionó el valor de lo percibido, de la siguiente forma:

AÑO	FACTOR	VALOR IBL
2001	ASIGNACIÓN BÁSICA MES	1.622.337.00
2001	BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS	40.421.00
2001	GASTOS DE REPRESENTACIÓN	1.516.058.00
2001	PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS	909.634.00

Se tiene, entonces, que la entidad debió sumar lo percibido desde el 18 de abril de 2000 al 19 de abril de 2001, y luego dividirlo en 12 y sobre este valor aplicar el 75%.

Así las cosas, la realidad es que la entidad tomó mayores valores al promedio de lo devengado en el último año de servicios para efectos de liquidar la pensión del demandado, pese a que formalmente indicó que iba dar aplicación al Artículo 1.º de las leyes 33 y 62 de 1985.

2.4.2. Conviene precisar que los actos de ejecución o cumplimiento de la sentencia, como el acusado, son susceptibles de ser cuestionados ante esta jurisdicción por tratarse de una competencia otorgada tanto por el legislador como por la Constitución Política (Artículos 236 a 238) a los jueces de lo contencioso administrativo, para que a través de los medios de control previstos en los Artículos 135 y siguientes del CPACA decidan acerca de la legalidad de los diferentes actos que expide la administración, incluidos, por supuesto, los que profiera efectuando modificaciones a las decisiones judiciales, incluyendo mayores valores a lo ordenado en ellas.

2.4.2. De acuerdo con los antecedentes administrativos que obran en el expediente se encuentra acreditado que en la Resolución número 026613 del 15 de noviembre de 2000, mediante la cual la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció y ordenó el pago de su pensión de vejez al demandado, tuvo en cuenta mayores valores al 75% del promedio mensual de los factores de salario devengados que sirvieron de base para los aportes durante el último año de servicios, comprendido entre el 19 de abril de 2000 y el 18 de abril de 2001, esto es, asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima especial y gastos de representación, conforme se explicó.

2.4.3. La anterior declaración no desconoce la actual postura unificada de la Sala Plena del Consejo de Estado, en donde el demandado no tendría derecho a la reliquidación de su pensión en los términos reconocidos, porque está se debería ceñir a los parámetros de liquidación de los Artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993 en cuanto al IBL y a los factores salariales sobre los cuales efectuó aportes.

En efecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación el 28 de agosto de 2018⁵ en la que fijó las reglas y subreglas respecto al Ingreso Base de Liquidación para computar la pensión de jubilación de quienes gozan del régimen de transición.

Sin embargo, la Sala Plena también precisó que la sentencia de unificación se aplicaría con efectos retrospectivos «[...] a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables. [...]».

La anterior decisión, en lo que toca con la aplicabilidad de sus efectos retrospectivos, es la que le permite al demandante continuar percibiendo la pensión en los precisos términos en los que le fuera reconocida por la sentencia del 19 de abril de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", arriba relacionada.

Así las cosas, se revocará la sentencia que negó las pretensiones y, en su lugar, se accederá a la nulidad parcial del acto de cumplimiento, en cuando excede lo ordenado en la sentencia referida en el párrafo anterior. A título de restablecimiento del derecho, se ordenará estarse a lo resuelto en el referido pronunciamiento, liquidando la prestación en los términos allí ordenados.

2.4.4. La UGPP, a través de apoderado judicial, solicitó se revoque la sentencia del Tribunal, con el fin de que se ordene la devolución de los dineros pagados en exceso al demandado.

Sobre el particular, esta Corporación¹⁵ ha señalado que el principio de la buena fe es un postulado que «tiene límites demarcados por principios de igual categoría constitucional, como la prevalencia del interés general, la vigencia de un orden justo y el desarrollo de la función administrativa con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía», pues no puede analizarse de manera separada sino en conexidad con el ordenamiento constitucional vigente, dado que cumple una función esencial en la interpretación jurídica.

En razón de lo anterior, se tiene que el numeral 1.º, literal c) del Artículo 164 del CPACA según el cual «no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe» tiene como finalidad amparar a aquellas personas que han percibido prestaciones periódicas como consecuencia de decisiones tomadas de manera errónea por la administración.

Del análisis de las actuaciones adelantadas en sede administrativa y judicial, se puede inferir que la presunción de la buena fe no ha sido desvirtuada, en razón a que el error fue directamente cometido por la entidad demandante, sin maniobra fraudulenta o dolosa del demandado.

En vista de lo anterior, considera la Sala que no se logró acreditar una acción temeraria o de mala fe en la actuación administrativa que permitiera acceder al reintegro de las prestaciones indebidamente pagadas como consecuencia de la reliquidación pensional, razón por la cual se atenderá a lo dispuesto en el numeral 1.º literal c) del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y, por ende, se negará la devolución de los dineros sufragados en exceso.

3. De la condena en costas en segunda instancia

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016, respecto de la condena en costas en vigencia del cpaca, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en

esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

No obstante, cuando es la entidad pública la que demanda su propio acto en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, esta corporación, en armonía con lo dispuesto en el Artículo 188 del CPACA, definió la siguiente regla en materia de costas¹⁸:

En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de lesividad, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego.

Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte “vencida” en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño.

Así las cosas, no es viable en estos casos condenar en costas en ninguna de las instancias, pues en este tipo de eventos en los cuales se ventilan intereses económicos, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión.

Finalmente conviene precisar, con respecto a la condena en costas en primera instancia, que esta se revocará pues se accederá, parcialmente, a las pretensiones de la entidad demandante.

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

FALLA

Primero: Revócase la sentencia del 5 de febrero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, dentro del proceso instaurado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) contra el señor Pedro Leonel Jiménez Beltrán, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En su lugar, se dispone:

Segundo: Declarar la nulidad parcial de la Resolución UGM 02981 de 2012 emanada de la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, por medio de la cual se reliquidó la pensión de vejez del demandado, en cuantía de \$3.066.338 a partir del 18 de abril de 2001.

Tercero: En consecuencia, se dispone estarse a lo resuelto en la sentencia del 19 de abril de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", demandante: Pedro Leonel Jiménez Beltrán contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, expediente 2005-4661, reliquidando su pensión, en los precisos términos allí ordenados, es decir, en forma equivalente al 75% del promedio mensual de los factores de salario devengados que sirvieron de base para los aportes durante el último año de servicios, comprendido entre el 19 de abril de 2000 y el 18 de abril de 2001, esto es, asignación básica, bonificación por servicios prestados, prima especial y gastos de representación, conforme a lo expuesto en la parte motiva y en las leyes 33 y 62 de 1985.

Se declara que no hay lugar a la devolución de los dineros pagados en exceso por la entidad demandante.

Cuarto: Sin condena en costas en ambas instancias.

Quinto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el Artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 17 a 24 C. ppal.

2. Ff. 349 a 357.

3. Folios 364 a 367.

4. José Antonio García - Trevijano Fos. *Los actos administrativos*. Segunda Edición 1991. Editorial civitas s. a. Madrid España. Pág. 191. El autor clasifica los actos administrativos de acuerdo a su inserción en el procedimiento administrativo y recurribilidad, en la cual establece: «El procedimiento administrativo no es más que una concatenación de actos que tienden a un resultado final. De aquí se deduce, sin ninguna violencia interpretativa, que existen dos tipos de actos: unos, la mayor parte, que sirven para el resultado final, y otros que suponen propiamente, la finalización. Actos de procedimiento o de trámite significan la misma cosa. Acto final o resolución son, también, términos equivalentes.»

5. *Ibídem*

6.. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Radicación: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), Actor: Universidad Surcolombiana, Demandado: Yulieth Penagos Leyva. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), Bogotá D. C., 6 de agosto de 2015.

7. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Expediente: 05001-23-33-000-2014-01713-01. Número interno: 2831-2015. Demandante: Melanio Moreno Cuesta. Demandado: Departamento de Antioquia y Contraloría General de Antioquia. Magistrado ponente William Hernández Gómez. Bogotá D.C. 8 de marzo de 2018.

8. Folios 27 a 31.

9. Folios 287 al 303

10. Folios 228 a 234.

Fecha y hora de creación: 2026-06-20 20:32:36