



Sentencia 2014-00301 de 2021 Consejo de Estado

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 - Procedencia / FRAUDE GLOBAL - Configuración / PRESCRIPCIÓN TRIENAL - Configuración parcial

De conformidad con el material probatorio aportado al plenario, se encuentra plenamente acreditada la mala fe de la señora Córdoba Montaña, como quiera que presentó la acción de tutela en Ciénaga (Magdalena) cuando su domicilio y el último lugar donde prestó el servicio docente fue en el Departamento de Boyacá. También se acreditó que la presentó en un lugar apartado del lugar en donde se expidió el acto previo que denegó el reconocimiento de la pensión gracia, que en este caso radica en la ciudad de Bogotá. Mediante sentencia de 7 de abril de 2006 el Juez Primero Laboral el Circuito de Ciénaga (Magdalena), ordenó reconocerle la pensión gracia y a 140 accionantes más, aportando tiempos de servicios en instituciones nacionales. En consideración a ello, le asiste razón a la entidad cuando afirma que la docente actuó de mala fe, siendo improcedente la aplicación de la disposición prevista en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como quiera que está acreditado que la demandada aunque ya había obtenido un pronunciamiento en sede administrativa contenido en la Resolución 22401 de 21 de septiembre de 2001, que denegó el reconocimiento de la pensión gracia, frente a la cual se abstuvo de iniciar cualquier acción ordinaria para controvertir su legalidad, de forma intencional y consciente presentó acción de tutela en un lugar diferente al de su domicilio y sin el lleno de los requisitos que prevé la ley, esto es, 20 años de servicio como docente departamental o nacionalizada. En razón de lo expuesto, se encuentra que se desconoció la línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los requisitos para obtener el beneficio de la pensión gracia; las reglas de competencia consagradas en los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2009; y se puso en entredicho la buena fe de la demandante. (...). En el presente caso, es dable ordenar el pago de lo percibido por la señora Córdoba Montaña entre el 9 de mayo de 2011 y el 1.º de agosto de 2014; ello en razón a que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada el 9 de mayo de 2014 y, la segunda fecha, corresponde al momento en que la UGPP le suspendió el pago de la pensión gracia, según informe que obra en el plenario suscrito por el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP). En consecuencia, se revocará el numeral cuarto de la sentencia de primera instancia, para, en su lugar, ordenar a la demandante, reintegrar a favor de la UGPP las sumas que hubiera podido devengar por concepto de la pensión gracia que le fue reconocida a través de la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006, entre el 9 de mayo de 2011 y el 1.º de agosto de 2014, por haber operado la figura de la prescripción trienal.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 83 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 / DECRETO 1848 DE 1969 - ARTÍCULO 102

CONDENA EN COSTAS EN ACCIÓN DE LESIVIDAD - Improcedencia

No es viable en estos casos [acción de lesividad] 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

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 15001-23-33-000-2014-00301-01(4976-18)

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

Demandado: OMAIRA CÓRDOBA MONTAÑA

sentencia segunda instancia

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante, contra la sentencia proferida el 7 de marzo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por medio de la cual se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la UGPP formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad de la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006, expedida por el asesor de la gerencia general de la Caja Nacional de Previsión Social, a través de la cual reconoció la pensión gracia a la señora Omaira Córdoba Montaña, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de tutela proferida el 7 de abril de 2006, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena).

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) ordenar a la señora Omaira Córdoba Montaña reintegrar los valores que fueron indebidamente cancelados por concepto del reconocimiento de la pensión gracia; ii) condenar en costas a la parte demandada; y iii) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de lo dispuesto en los artículos 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado del demandante señaló los siguientes:

i) El 14 de marzo de 1977, la señora Omaira Córdoba Montaña ingresó a laborar como docente nacional en el Colegio Mariano Ospina, entidad en la que permaneció hasta el 20 de junio de 1985. Entre el 21 de junio de 1985 y el 1.º de octubre de 2000, se desempeñó como maestra del Instituto Nacional Panamericano de Albores - Sogamoso.

ii) A través de la Resolución 22401 de 2 de septiembre de 2001, el subdirector general de prestaciones económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada por la parte demandada, argumentando que no acreditó 20 años de servicio en la docencia oficial del orden nacionalizado, departamental, municipal o distrital, tal y como lo consagran las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

iii) Por medio de la Resolución 2131 de 11 de abril de 2002, el jefe de la oficina jurídica de CAJANAL, resolvió un recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la anterior decisión, confirmando la negativa de acceder a la pensión gracia.

iv) Mediante sentencia de tutela del 7 de abril de 2006, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena) ordenó a CAJANAL reconocer la pensión gracia a la demandada y a 140 personas más, a pesar de que todos los educadores aportaron tiempos de servicios en instituciones educativas del orden nacional.

iv) A través de la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006, CAJANAL reconoció y ordenó el pago de la pensión gracia en cumplimiento de la orden de tutela previamente relacionada y en cuantía de \$1.118.616.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Como tales, se señalaron los artículos 1, 2, 121, 122, 128 y 209 de la Constitución Política; 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913; 6 de la Ley 116 de 1928; 3 de la Ley 37 de 1933; 1 y 2 de la Ley 43 de 1975; y 6 de la Ley 15 de 1989. Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la entidad expuso los siguientes argumentos:¹

i) La pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, como es el caso de la demandada, ya que constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no perciba retribución alguna de la Nación por los servicios que preste, o no se encuentre pensionado por cuenta de ella, conforme se señala en la Ley 114 de 1913.

ii) Los únicos beneficiarios de tal prerrogativa son los docentes locales o regionales que reúnan todos los requisitos legales, conforme lo estableció el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y lo ha definido de manera inequívoca la jurisprudencia del Consejo de Estado.

1.2. De la suspensión provisional

Mediante providencia del 7 de marzo de 2017, el Tribunal Administrativo de Boyacá decretó la suspensión provisional de la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006, por medio de la cual Cajanal EICE reconoció la pensión a la señora Omaira Córdoba Montaña en los siguientes términos²:

Del análisis de lo previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993, es claro que los tiempos laborados por la señora Omaira Córdoba Montaña como docente nacional no pueden ser tenidos en cuenta a efectos de obtener el reconocimiento de la pensión gracia, por lo que se deduce que el acto que efectuó el reconocimiento en tales condiciones, debe ser anulado.

1.3. Contestación de la demanda

La señora Omaira Córdoba Montaña, actuando por intermedio de apoderado, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:³

i) A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no es viable atender lo pretendido por la entidad actora, teniendo en cuenta que a pesar de que existe un margen razonable de interpretación de la demanda por parte del juez frente a los hechos alegados y la definición de la norma, ello no puede ni debe confundirse con la modificación de la causa petendi, la cual está encaminada a obtener la nulidad de un acto de ejecución contenido en la resolución acusada.

ii) De la interpretación de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se concluye que el legislador extendió la pensión gracia a los maestros nacionales, pues no se exige que la labor docente haya sido de manera exclusiva en entes territoriales.

iii) Las pretensiones de la entidad demandante desconocen la figura de la cosa juzgada y el principio de legalidad, al aspirar reabrir debates ya finiquitados en una sentencia judicial que no ha sido revocada.

iv) Propuso como excepciones las de falta de competencia, ineptitud sustantiva de la demanda, cosa juzgada, violación de los derechos fundamentales de la demandada, imposibilidad de control judicial, cobro de lo no debido, buena fe y prescripción.

1.4. Audiencia Inicial

En la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Boyacá, declaró imprósperas las excepciones de falta de competencia, ineptitud de la demanda y cosa juzgada. Acto seguido, fijó el litigio en los siguientes términos:⁴

Es legal la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006 mediante la cual la entidad demandante reconoció a la señora Omaira Córdoba Montaña una pensión gracia?.

La sentencia de tutela cuyo cumplimiento dispuso la Caja Nacional de Previsión Social mediante el acto administrativo demandado, en este proceso resulta eficaz y en consecuencia, podría predicarse de ella la garantía de la cosa juzgada constitucional o si no ostenta tal carácter?

Se desvirtuó la buena fe de la señora Omaira Córdoba Montaña y por tanto, es procedente ordenar la devolución de las sumas percibidas en virtud del reconocimiento de la pensión gracia efectuada a través de la acción de tutela proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena)

1.5. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Boyacá mediante sentencia del 7 de marzo de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda con sustento en las siguientes consideraciones:

i) La pensión gracia fue concedida como una dádiva especial para los docentes del orden departamental, distrital y municipal, reglada por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, y 37 de 1933 y en ninguna de ellas se establece que puedan computarse tiempos laborados en el orden nacional para efectos de su reconocimiento, como de manera errada pretende hacer valer la parte demandada con los periodos que desempeño entre el 14 de marzo de 1977 y el 31 de diciembre de 1999.

ii) A pesar de que en el caso concreto se demandó el acto administrativo que dió cumplimiento a un fallo de tutela en la que se dispuso el reconocimiento pensional, esa orden fue impartida dentro de una acción de naturaleza distinta a la de la acción ordinaria, motivo por el cual tiene vocación de prosperidad el análisis de legalidad de la resolución acusada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

iii) Denegó la pretensión de reintegro de los dineros percibidos con ocasión del reconocimiento pensional, al no haberse desvirtuado la presunción de la buena fe de que trata el artículo 164 literal c) del Código de Procedimiento Administrativo; sin embargo, ordenó compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación a efectos de que investiguen conductas delictuosas, disciplinarias o fiscales en que hubieren podido incluir los servidores públicos, apoderados y particulares que hayan estado involucrados con la sentencia de acción de tutela tramitada bajo el radicado 2006-0063 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena), así como de la Resolución 41543 de 2006.

1.6. La apelación

La entidad demandante, actuando por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia previamente referencia, y solicitó que se revoque parcialmente y en su lugar, se acceda a la pretensión de reintegro de dineros. Como sustento de su pretensión expuso lo siguiente:⁵

i) El comportamiento procesal de la parte demandada configura los elementos para desvirtuar el principio de la buena fe, en razón a que a pesar de encontrarse claramente definido a través de las Leyes 114 de 1913, 37 de 1933 y 91 de 1989, y la Resolución 2083 de 20 de septiembre de 2000, que la pensión gracia no procede para los docentes con vinculación nacional, en grave detrimento del patrimonio público, solicitó, con 140 docentes más, su reconocimiento ante un juez constitucional en procura de una declaración ilegal.

ii) Citó apartes de la sentencia del 1.º de septiembre de 2014, expediente 3130-14, con ponencia del consejero de Estado Gustavo Gómez Aranguren, en la que en un asunto de similares contornos, ordenó el reintegro de las mesadas pensionales.

1.7. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Las partes guardaron silencio en esta etapa procesal

1.8. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

La Sala decide, previas las siguientes

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa

Esta corporación ha sostenido que la competencia funcional del juez de segunda instancia está limitada por las razones de inconformidad expresadas por el recurrente en el recurso de apelación. Lo anterior significa que el juez de segunda instancia, cuando el apelante es único, debe limitarse a los juicios de reproche esbozados por él, en relación con la situación creada por el fallo de primera instancia y en aras de salvaguardar el principio de la *non reformatio in pejus*.⁶

Así pues, al *ad quem* le está vedado, en principio y salvo las excepciones hechas por el legislador, revisar temas del fallo de primera instancia que no fueron objeto de impugnación, como quiera que quedan excluidos del siguiente debate y, por lo tanto, debe decirse que, frente a dichos aspectos, termina por completo la controversia.

En el *sub lite*, se observa que el apelante centró su manifestación de inconformidad en la necesidad de revocar parcialmente la sentencia de primera instancia, luego de considerar que la parte demandada debe reintegrar los dineros que percibió de manera ilegal, como consecuencia del reconocimiento y pago de la pensión gracia.

En razón a lo expuesto, la Sala analizará la controversia a luz del citado planteamiento en aras de salvar los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de las partes.

2.2. El problema jurídico

De conformidad con los argumentos en el recurso de apelación, el problema jurídico se circunscribe a determinar si se encuentra desvirtuada la buena fe de la señora Omaira Córdoba Montaña, que habilite la devolución de las sumas percibidas, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto de reconocimiento pensional.

2.2.1. Marco normativo. Del principio de la buena fe y su tratamiento jurisprudencial.

De conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política, se tiene que «las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas»

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de la buena fe «debe presidir las actuaciones de los particulares y de los servidores públicos, pues el Constituyente quiso que sólo en el caso de los primeros ella se presuma. Por lo mismo, mientras no obre prueba en contrario, la presunción de la buena fe que protege las actuaciones de los particulares se mantiene incólume»⁷.

En el derecho administrativo, este principio hace referencia a que el poder público no puede defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación, en razón a que se fundamenta en criterios sólidos e incuestionables «que induzcan racionalmente al administrado a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta. No puede deducirse de manera subjetiva o psicológicamente, suponiendo intenciones no objetivas»⁸.

Sobre el particular, esta Corporación⁹ 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 puesto que cumple una función esencial en la interpretación jurídica.

En razón a lo expuesto, se tiene que el literal c) del ordinal 1.º del artículo 164 del CPACA señala que la demanda podrá ser presentada en cualquier tiempo, cuando «[...] Se dirija actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe[...]» Este postulado tiene como finalidad la de amparar a aquellas personas que han percibido prestaciones periódicas como consecuencia de decisiones adoptadas de manera errónea por la administración.

2.2.2. Del fraude global

El criterio que impera en esta Corporación se ha encaminado a proteger a los particulares que, de buena fe, han percibido prestaciones periódicas como consecuencia de decisiones tomadas de manera errónea por la administración; pese a ello, tal postulado no tiene cabida en los casos en los cuales se dieron una serie de dudosas actuaciones de tipo global para obtener el reconocimiento de la pensión gracia.

En efecto, esta corporación en la sentencia del 1.º de septiembre de 2014, expediente 3130-13, consejero Ponente: Gustavo Gómez Aranguren, atendió al derrotero que señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-218 de 20 de marzo de 2012 sobre los elementos de identidad «frente a las condiciones de formulación de la acción de tutela, que llevan a colegir un fraude como es instaurarla en un lugar apartado de: (i) el domicilio del actor, (ii) el último lugar de prestación de servicios, (iii) o del lugar de expedición de los actos administrativos previos, situaciones que ponen en entredicho la buena fe de su actuar».

Lo anterior, por cuanto la Corte conoció en sede de revisión la acción de tutela promovida por los allí accionantes contra CAJANAL, por considerar que se conculcaban sus derechos fundamentales entre otros, al acceso a la administración de justicia, al mínimo vital y a la vida digna, al no efectuarse el pago de la pensión gracia, cuyo reconocimiento se ordenó en una acción de tutela primigenia.

La citada sentencia fue el sustento para analizar un fraude global en el expediente 3130-13, pues la peticionaria - Luz Mery Melo- presentó en compañía de 140 accionantes más una acción de tutela que fue conocida por el Juez Primero Laboral del Circuito de Ciénega -Magdalena-, dentro de la acción radicada con el No. 0063-06. Tal corporación judicial tuteló los derechos al debido proceso y a la igualdad de los allí accionantes y como consecuencia de ello ordenó reconocer de manera definitiva la pensión gracia, para cuyo caso sólo acreditó 20 años de servicios docentes con vinculación nacional, situación que difiere de manera ostensible la línea jurisprudencial de ésta Corporación y de la Corte Constitucional¹⁰ sobre el tema.

De acuerdo a lo expuesto, es dable predicar que se presenta un fraude global cuando la entidad de previsión social haya negado el reconocimiento de la pensión gracia y luego de ello, el docente acuda a través de la acción de tutela para obtener tal pretensión en un lugar apartado de su domicilio, del último lugar de prestación de servicios, o del lugar de expedición de los actos administrativos previos, pues tales actuaciones ponen en entredicho la buena fe de su actuar.

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

2.3.1. En torno a la relación laboral de la señora Omaira Córdoba Montaña.

El 14 de marzo de 1977, la señora Omaira Córdoba Montaña ingresó a laborar como docente nacional en el Colegio Mariano Ospina en Cerinza (Boyacá), en la que permaneció hasta el 20 de junio de 1985. Entre el 21 de junio de 1985 y el 30 de diciembre de 1999, se desempeñó como maestra en el Instituto Nacional Panamericano de Albores (Sogamoso).¹¹

2.3.2. En relación con el acto acusado

i) El 18 de agosto de 2006, el asesor de la gerencia general de la Caja Nacional de Previsión Social expidió la Resolución 41543, por la cual reconoció la pensión gracia a favor de la señora Omaira Córdoba Montaña, en cumplimiento de lo dispuesto por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénega (Magdalena), quien amparó los derechos a la igualdad, debido proceso y seguridad social, invocados por ella y por 140 accionantes más. Como tiempos de servicios acreditó los siguientes:¹²

Entidad	Desde	hasta	días
Ministerio de Educación Nacional	1977/03/14	1999/12/30	8207

2.4. Análisis de la Sala. El caso concreto

En virtud de las anteriores consideraciones que anteceden, procede la Sala a analizar si en el presente caso se desvirtuó la buena fe de la señora Omaira Córdoba Montaña, en la actuación administrativa y judicial que condujo al reconocimiento pensional contenido en la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006.

i) Dentro del material probatorio, se encuentra acreditado que la señora Omaira Córdoba Montaña el 18 de abril de 2001 solicitó a CAJANAL el reconocimiento y pago de la pensión gracia, aportando para el efecto tiempos de servicio en instituciones educativas del orden nacional entre el 14 de marzo de 1977 y el 30 de diciembre de 1999.¹³

ii) A través de la Resolución 22401 de 21 de septiembre de 2001, la Caja Nacional de Previsión Social denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandada, argumentando que la peticionaria no demostró el cumplimiento de los requisitos exigidos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989. La anterior decisión fue confirmada a través de la Resolución 0231 de 11 de abril de 2002.¹⁴

iii) El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénega (Magdalena), mediante providencia del 7 de abril de 2006 amparó los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social y mínimo vital de la señora Rodríguez de Moreno y de 140 accionantes más¹⁵ y, en consecuencia, ordenó el reconocimiento de pensión gracia, por haber acreditado 20 años de servicios en la docencia oficial¹⁶:

iv) A través de la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006, CAJANAL, en cumplimiento del fallo de tutela previamente mencionado, ordenó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor de la demandada por haber acreditado 20 años de servicio, esto es, dentro del periodo comprendido entre el 14 de marzo de 1977 y el 30 de diciembre de 1999, haciendo la salvedad de que «se exime de cualquier responsabilidad de carácter penal, disciplinario o fiscal que pueda originar los efectos del presente acto administrativo».¹⁷

v) El 3 de abril de 2017, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional hizo constar que la pensión gracia reconocida a la señora Omaira Córdoba Montaña, fue suspendida el 1.º de agosto de 2014.¹⁸

De conformidad con el material probatorio aportado al plenario, se encuentra plenamente acreditada la mala fe de la señora Córdoba Montaña, como quiera que presentó la acción de tutela en Ciénega (Magdalena) cuando su domicilio y el último lugar donde prestó el servicio docente fue en el Departamento de Boyacá¹⁹. También se acreditó que la presentó en un lugar apartado del lugar en donde se expidió el acto previo que denegó el reconocimiento de la pensión gracia, que en este caso radica en la ciudad de Bogotá²⁰. Mediante sentencia de 7 de abril de 2006 el

Juez Primero Laboral el Circuito de Ciénaga (Magdalena), ordenó reconocerle la pensión gracia y a 140 accionantes más, aportando tiempos de servicios en instituciones nacionales.

En consideración a ello, le asiste razón a la entidad cuando afirma que la docente actuó de mala fe, siendo improcedente la aplicación de la disposición prevista en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como quiera que está acreditado que la demandada aunque ya había obtenido un pronunciamiento en sede administrativa contenido en la Resolución 22401 de 21 de septiembre de 2001, que denegó el reconocimiento de la pensión gracia, frente a la cual se abstuvo de iniciar cualquier acción ordinaria para controvertir su legalidad, de forma intencional y consciente presentó acción de tutela en un lugar diferente al de su domicilio y sin el lleno de los requisitos que prevé la ley, esto es, 20 años de servicio como docente departamental o nacionalizada.

En razón de lo expuesto, se encuentra que se desconoció la línea jurisprudencial de ésta Corporación sobre los requisitos para obtener el beneficio de la pensión gracia; las reglas de competencia consagradas en los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2009²¹; y se puso en entredicho la buena fe de la señora Omaira Córdoba Montaña.

Sobre el particular, se tiene que esta subsección en asuntos de similares contornos, ha accedido a la devolución de sumas por concepto del reconocimiento de la pensión gracia, en virtud de lo dispuesto por el Juzgado Primero Laboral de Ciénaga, en los siguientes términos:

En la sentencia del 25 de enero de 2018, expediente 5216-16, consejero Ponente William Hernández Gómez, se precisó:

En el presente asunto se advierte que la actora no demandó la nulidad de la Resolución 33346 del 24 de octubre de 2005 mediante la cual Cajanal EICE (ff. 101-106 c.1) denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia. Sin embargo, y aunque su domicilio y el último lugar donde se prestó el servicio docente fue el municipio del Espinal, Tolima (ff. 19, 33, 63 *ibidem*); Gloria Digna Lara Ospina junto con otros docentes instauró acción de tutela ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga, Magdalena, a fin de obtener el reconocimiento pensional, lo cual obtuvo por medio de la sentencia del 7 de abril de 2006.

En consideración a ello, le asiste razón a la entidad cuando afirma que la servidora actuó de mala fe, siendo improcedente la aplicación de la disposición prevista en el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, como quiera que está acreditado que la aquí demandada aunque ya había obtenido un pronunciamiento en sede administrativa contenido en la Resolución 33346 de 2005, que inicialmente denegó la pensión, frente a la cual se abstuvo de iniciar cualquier acción ordinaria para controvertir su legalidad, de forma intencional y consciente presentó acción de tutela en un lugar diferente al domicilio y sin el lleno de los requisitos que prevé la ley, esto es, 20 años de servicio.

De lo expuesto, queda claro que la actuación de la demandada se enmarca dentro del concepto de mala fe o «fraude global»²² como lo decantó esta subsección²³ en un caso de similares circunstancias [...].

En ese orden, procede la devolución por parte de Gloria Digna Lara Ospina de las sumas que le han sido canceladas por concepto del reconocimiento pensional. Para el efecto, la UGPP deberá suscribir con la demandada un acuerdo de reembolso, que preste mérito ejecutivo, «en condiciones tales que los montos y plazos acordados para tal efecto no pongan en condiciones de indignidad al obligado, para lo cual deberá tenerse en cuenta sus condiciones socio económicas»²⁴.

A través de la sentencia del 22 de febrero de 2018, expediente 1186-16, consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, se dijo lo siguiente:

[...]en lo que concierne a la mala fe que en sentir de la entidad actora, le asistió a la tercera interesada al impetrar la acción de tutela en lugar diferente al de su trabajo y domicilio, se debe tener en cuenta que tal como lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia T-218 de 2012, en este asunto de igual manera al juez primero laboral del circuito de Ciénaga le estaba legalmente vedado²⁵ asumir el conocimiento de este mecanismo constitucional, porque además de desconocer el principio de la subsidiariedad y del juez natural de la causa, era indudable que la accionante no residía ni prestó sus servicios en esa municipalidad como tampoco en el departamento de Magdalena, sino en el municipio de Espinal ubicado en el departamento del Tolima, ello ligado a que el acto previo a través del cual Cajanal negó el reconocimiento de la pensión gracia había sido expedido en Bogotá.²⁶

Por manera que la buena fe de la señora María Ofelia Sánchez Zuluaga, contrario a lo determinado por el tribunal, se encuentra absolutamente desvirtuada en la medida en que adelantó actuaciones dudosas como partícipe de un fraude global a fin de obtener decisión judicial favorable, que se tradujo en el reconocimiento de la pensión gracia a la que a todas luces no tenía derecho, lo cual permite predicar que es procedente ordenar que devuelva los dineros que hubiere podido devengar²⁷ por dicho concepto y que le fueron ilegalmente reconocidos, los que además se deben indexar al momento de efectuarse el pago, tal como en asunto de idénticos contornos se determinó²⁸.

En consecuencia, para que se haga efectivo el reembolso de las sumas que la tercera interesada percibió, la administración deberá suscribir un acuerdo de pago, que preste mérito ejecutivo, que deberá atender a las condiciones socio-económicas de la obligada, de tal manera que los plazos y montos pactados para el efecto no menoscaben su mínimo vital.

Así las cosas, queda claro que la actuación de la demandada no se rigió por el principio de la buena fe, y por ello procede la devolución de las sumas que le han sido canceladas a la señora Córdoba Montaña por concepto del reconocimiento pensional.

Para el efecto, la UGPP deberá suscribir con la demandada un acuerdo de reembolso, que preste mérito ejecutivo, en condiciones tales que los montos y plazos acordados para tal efecto no pongan en condiciones de indignidad a la obligada, para lo cual deberá tenerse en cuenta sus condiciones socio económicas actuales, por tratarse de una persona mayor que hoy cuenta con 70 años de edad²⁹.

Ahora bien, es necesario analizar si en el *sub lite* se presenta la figura de la prescripción, tal y como lo prevé el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

La prescripción es la acción o efecto de «adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley "o en otra acepción" como concluir o extinguirse una carga, obligación o deuda por el transcurso del tiempo»³⁰.

Al respecto, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 dispone: «Prescripción de acciones: las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se ha hecho exigible».

Con fundamento en la normativa anterior, la Subsección³¹ ha considerado que esta no hizo diferencia alguna entre que la acción sea interpuesta por un empleado o por una entidad pública en acción de lesividad, de modo que en esa clase de situaciones se ha decretado la prescripción del derecho a recobrar las mesadas pensionales desde la fecha a partir de la cual se efectuó el reconocimiento pensional, hasta los tres años anteriores al momento en que la UGPP presentó la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el presente caso, es dable ordenar el pago de lo percibido por la señora Córdoba Montaña entre el 9 de mayo de 2011 y el 1.º de agosto de 2014; ello en razón a que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada el 9 de mayo de 2014³² y, la segunda fecha, corresponde al momento en que la UGPP le suspendió el pago de la pensión gracia, según informe que obra en el plenario suscrito por el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP).³³

En consecuencia, se revocará el numeral cuarto de la sentencia de primera instancia, para, en su lugar, ordenar a la señora Omaira Córdoba Montaña, reintegrar a favor de la UGPP las sumas que hubiera podido devengar por concepto de la pensión gracia que le fue reconocida a través de la Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006, entre el 9 de mayo de 2011 y el 1.º de agosto de 2014, por haber operado la figura de la prescripción trienal.

3. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016³⁴, 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.

Así mismo, 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 éstas; 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 Subsección definió la siguiente regla en materia de costas³⁵:

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 públicos, como lo es el patrimonio estatal, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión³⁶.

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: Revocar el numeral cuarto de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 7 de marzo de 2018, en el proceso promovido por la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP contra Omaira Córdoba Montaña, el cual quedará así:

CUARTO: Ordenar a la señora Omaira Córdoba Montaña, reintegrar a favor de la UGPP, las sumas que hubiere podido devengar por concepto de la pensión gracia que le fue reconocida a través de las Resolución 41543 de 18 de agosto de 2006, entre el 9 de mayo de 2011 y el 1º de agosto de 2014, por prescripción trienal, debidamente indexadas, previa certificación que para tal efecto emita la entidad.

Para el efecto, la UGPP deberá suscribir con la señora Omaira Córdoba Montaña de Moreno un acuerdo de reembolso que preste mérito ejecutivo, en que los montos y plazos acordados para tal efecto «no pongan en condiciones de indignidad y de vulnerabilidad a la obligada»³⁷ para lo cual deberá tenerse en cuenta sus circunstancias socio económicas actuales, por tratarse de una persona mayor que hoy cuenta con 70 años de edad.

SEGUNDO: Confirmar en lo demás la sentencia de primera instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «SAMAI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

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 2 a 5
2. Folios 30 a
3. Folios 263 a 271
4. Folios 283 a 288
5. Folios 364 a 368
6. Artículos 31 de la Constitución Política y 328 del Código General del Proceso.
7. Sentencia C-840 de 2001
8. Véase la sentencia del 20 de mayo de 2010, expediente 0807-08 consejero Ponente Gustavo Gómez Aranguren.

9. Expediente 3130-13 actor: Caja Nacional de Previsión Social, consejero Ponente: Gustavo Gómez Aranguren

10. Ver sentencia C-479 de 1998.

11. Folios 39 y 66

12. Folios 110 a 114

13. Folios 39 a 41

14. Folios 49 a 54 y 66 a 70

15. Folios 78 a 104

16. Folios 30 a 38

17. Folios 110 a 114

18. Folio 317

19. Folio 39, 124 y 125. Allí se indicó que el lugar de residencia fue en el municipio de Duitama y los colegios en los que prestó sus servicios fueron en el Departamento de Boyacá (Cerinza y Sogamoso)

20. Por medio de la Resolución 22401 de 21 de septiembre de 2001, CAJANAL denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada por la señora Omaira Córdoba Montaña, por haber acreditado tiempos de servicio en instituciones educativas del orden nacional.

21. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos.

22. Corte Constitucional en sentencia T-218 de 2012 (ff. 241-272)

23. Sentencia del 1.º de septiembre de 2014. Radicado: 25000-23-25-000-2011-00609-02 (3130-2013). Actor: Caja Nacional de Previsión Social EICE En Liquidación - Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP. Demandado: Luz Mery Melo Melo.

24. Expediente 4595-14. Actor: Caja Nacional de Previsión Social.

25. Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991«... son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriera la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud...». Y, artículo 1 del Decreto 1382 de 2000 «para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con

jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos...».

26. Fols. 71 y s.s. cuaderno ppal.

27. A folio 87 cuaderno ppal. obra certificación expedida por el FOPEP en la que se indica que luego de incluirse en nómina al señor Jairo Eduardo Nieto Rodríguez, fue suspendido el pago de la pensión.

28. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 1 de septiembre de 2014, Radicación: 3130-13, consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. En dicha providencia se analizó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por CAJANAL contra la señora Luz Mery Melo Melo, quien figura como una de las 140 personas al igual que el señor Jairo Eduardo Nieto Rodríguez, quienes impetraron acción de tutela cuyo radicado corresponde al 0063-06, para concluir que «Además, si bien es cierto que en estas diligencias no se acreditó que la autoridad disciplinaria hubiere investigado y sancionado a los partícipes de la actuación señalada, ello no es óbice para desconocer las evidentes irregularidades surtidas en este caso, que es análogo al examinado por la Corte Constitucional, por lo que ante la concurrencia de las demás situaciones se advierte la mala fe de la señora Luz Mery Melo Melo. En este sentido se le ordenará, la devolución de los dineros que hubiere podido devengar por concepto de la pensión gracia a ella reconocida, sumas que deberá indexar, conforme a lo señalado por el artículo 178 y s.s. del Decreto 01 de 1984, como se pidió en la demanda, previa certificación que expida la entidad al efecto».

29. Según da cuenta la cédula de ciudadanía que obra a folio 37

30. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, actor: Javier Enrique Muñoz Fruto. Número interno: 3404-2013.

31. Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 8 de febrero de 2018. Radicación: 5200123310002012001702 (2740-17). Actor: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal de la Protección Social (UGPP)

Sección Segunda, Subsección A. sentencia del 21 de junio de 2018, exp: 1031-16), actor: UGPP. consejero Ponente: William Hernández Gómez. En la citada providencia se dijo lo siguiente: [...] Cuarto problema jurídico:¿Las mesadas pensionales se encuentran afectadas por el fenómeno de la prescripción?

La prescripción es la acción o efecto de «adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley "o en otra acepción" como concluir o extinguirse una carga, obligación o deuda por el transcurso del tiempo».

Al respecto, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 dispone: «Prescripción de acciones: las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se ha hecho exigible».

Con fundamento en la normativa anterior, la Subsección[1] ha considerado que la misma no hizo diferencia alguna entre que la acción sea interpuesta por un empleado o por una entidad pública en acción de lesividad, de modo que se decretará la prescripción del derecho a recobrar las mesadas pensionales pagadas desde la fecha a partir de la cual se efectuó el reconocimiento pensional, esto es, 15 de febrero de 2005, hasta los tres años anteriores al momento en que presentó la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, 28 de mayo de 2012, fecha a partir de la cual se interrumpe la prescripción.

Así las cosas, se declarará la prescripción de las mesadas pagadas entre el 15 de febrero de 2005 y 28 de mayo de 2009.

32. Folio 178

33. Véase el folio 317 del expediente

34. Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.

35. Sentencia de 21 de abril de 2016, Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, expediente: 3400-2013, Actor: Caja Nacional de Previsión

Social - Cajanal EICE en Liquidación, demandado: Ligia Eugenia Álvarez Ponce.

36. No aplica cuando se haya demostrado mala fe en las actuaciones administrativas y judiciales del beneficiario de la prestación.

37. Expediente 4595-14 actor: Caja Nacional de Previsión Social, Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández

Fecha y hora de creación: 2025-07-31 06:36:44