



# Sentencia 00067 de 2018 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D. C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Rad. No.: 52001-23-33-000-2012-00067-01

Nº Interno: 3507-2015

Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

Demandado: José Eloy Arizala Quiñones y otros

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho- Ley 1437 de 2011

Tema: Lesividad pensión gracia. Solicitud reintegro de dineros. Confirma fallo de primera instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 3 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que declaró la nulidad del acto administrativo demandado.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

#### 1.1 Pretensiones

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, mediante apoderado

judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad del acto administrativo, contenido en la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE (ahora UGPP), “*por la cual se da cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá*”, en la que se reconoce una pensión gracia, que se sustituyó a favor del señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas Leany Dacie y Luz Ginet Arizala Ángulo.

A título de restablecimiento del derecho la parte actora solicitó que se condene al señor José Eloy Arizala Quiñones y a sus hijas Leany Dacie y Luz Ginet Arizala Ángulo, como beneficiarios de la sustitución pensional de la señora María Luz Ángulo Quiñones, a devolver todos los dineros recibidos, debidamente indexados, por concepto de reconocimiento de la pensión gracia con el respectivo retroactivo.

Los hechos en que se fundamentan las pretensiones son los siguientes:

Se explicó en la demanda que la señora María Luz Ángulo Quiñones laboró como docente con vinculación en el orden nacional, por el periodo comprendido entre el 1º de noviembre de 1978 hasta el 14 de enero de 2001, por ello, nunca prestó sus servicios en los órdenes distrital, municipal o departamental.

Narró la UGPP que la señora María Luz Ángulo Quiñones falleció el 19 de febrero de 2001, en consecuencia su compañero permanente e hijas (José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas Leany Dacie y Luz Ginet Arizala Ángulo) pidieron el reconocimiento y la sustitución de la pensión gracia.

Manifestó que CAJANAL (ahora UGPP), mediante la Resolución Nº 09449 del 8 de mayo de 2002, negó el reconocimiento pensional porque la señora María Luz Ángulo Quiñones no prestó sus servicios en el orden territorial. Por este motivo, el señor José Eloy Arizala Quiñones interpuso una acción de tutela, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá, quien en sentencia del 19 de mayo de 2004, accedió al amparo solicitado y ordenó a CAJANAL EICE expedir el acto administrativo de reconocimiento de la pensión gracia. Por tanto, CAJANAL EICE profirió la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005.

## 1.2 Normas violadas y concepto de violación

De la Constitución Política, los artículos 13, 29 y 128 de la Constitución Política.

Ley 114 de 1913.

Ley 116 de 1928.

Ley 33 de 1937.

Ley 24 de 1947.

Ley 4 de 1966.

Decreto 1743 de 1966.

Decreto Ley 224 de 1972.

Leyes 33 y 62 de 1985.

Ley 71 de 1988.

Ley 91 de 1989.

El concepto de violación se desarrolla de la siguiente manera:

Señaló la UGPP que los docentes del orden nacional no tienen derecho a la pensión gracia debido a que la Ley 114 de 1913 indica que el interesado en su reconocimiento no debe recibir ni haber percibido “*pensión o recompensa de carácter nacional*”. De ahí, que el deseo del legislador era otorgar la pensión gracia solo a los docentes del orden territorial, y en este mismo sentido se pronunció la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia No. S-699 del 29 de agosto de 1997, M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

Resaltó que el literal a) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 prevé la posibilidad de reconocer la pensión gracia a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 387 de 1933, tenían derecho a la pensión gracia, siempre y cuando pertenecieran a los órdenes departamental y municipal que posteriormente fueron nacionalizados.

Así las cosas, manifestó la UGPP que como el acto administrativo demandado, Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, se fundamenta en los tiempos de servicios de la señora María Luz Ángulo Quiñones como docente nacional, se pasó por alto la exigencia de cumplir 20 años al servicio de la docencia oficial municipal, departamental o nacionalizada. Por consiguiente, expresó que “*el tiempo laborado fue incorrectamente tenido en cuenta para reconocer la pensión gracia*”.

### 3. Contestación de la demanda

Mediante auto del 9 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo de Nariño, admitió la demanda interpuesta por la UGPP y en auto del 14 de febrero de 2013 ordenó el emplazamiento del señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas Leany Dacie Arizala Ángulo y Luz Gineth Arizala Ángulo<sup>1</sup>. El curador *ad litem* que representó a los demandados se notificó el 1 de noviembre de 2013 y no contestó la demanda, como consta en el informe de la Secretaría del 19 de febrero de 2014<sup>2</sup>.

### 4. Medida cautelar

La entidad actora en acápite separado de la demanda solicitó la suspensión de los efectos de la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, dictada por CAJANAL EICE. El Tribunal Administrativo de Nariño mediante auto del 31 de enero de 2014 decidió decretarla, con fundamento en que la causante, señora María Luz Ángulo Quiñones fue nombrada como docente nacional a partir del 1º de noviembre de 1978 hasta el 14 de abril de 1980<sup>3</sup>.

### 5. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante fallo del 3 de octubre de 2014, declaró la nulidad de la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, proferida por CAJANAL EICE (ahora UGPP) y condenó en costas al señor José Eloy Arizala Quiñones y a sus hijas menores Lany Dacie y Luz Gineth Arizala Ángulo, con fundamento en los siguientes argumentos<sup>4</sup>:

Indicó que, según la sentencia del 15 de marzo de 2012 de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>5</sup>, la pensión gracia es un beneficio a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios (docente nombrados por entidades territoriales), cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, frente a los educadores nombrados por el Ministerio de Educación Nacional, quienes tenían salarios superiores.

Explicó que, acorde con las pruebas aportadas al proceso, la vinculación laboral de la señora María Luz Ángulo Quiñones como docente se realizó a través de la Resolución N° 05379 del 14 de abril de 1980, en la que fue nombrada docente del orden nacional en el Colegio Santa Teresa de Tumaco, desde el año 1978. Por ello, no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

Resaltó que la entidad accionante había negado a la señora María Luz Ángulo Quiñones el reconocimiento de la pensión gracia, en razón que era docente del orden nacional. Sin embargo, esa entidad en cumplimiento de un fallo de tutela expidió el acto de reconocimiento pensional *post mortem* y sustituyó la pensión a favor de su compañero permanente y sus hijas, haciendo la salvedad de cualquier tipo de responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal que se pudiere originar.

Anotó que el fallo de tutela que ordenó el reconocimiento pensional a favor de los demandados y de otras personas, no hizo un estudio frente a la situación concreta de cada actor respecto a si cumplían los requisitos exigidos para el reconocimiento de la pensión gracia, sino que se formularon consideraciones de carácter general para acceder al amparo.

Advirtió que la UGPP no impugnó el fallo de tutela ni solicitó la revisión ante la Corte Constitucional, en consecuencia, por tanto se interpuso la presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, para no continuar con los pagos ilegales.

Narró que la pensión se concedió el 15 de febrero de 2005, empero, solo a partir del 31 de enero de 2014 se decretó la suspensión de los efectos del acto administrativo de reconocimiento pensional, es decir, que durante más de 9 años se pagó una pensión contraria a la ley.

#### 6. El recurso de apelación

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- interpuso recurso de apelación contra la sentencia del 3 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, así<sup>6</sup>:

Anota que si bien en la sentencia se anuló el acto administrativo demandado, el Tribunal omitió condenar a la parte demandada a devolver todos los dineros recibidos por el reconocimiento de la pensión gracia, a través de la Resolución 7980 del 15 de febrero de 2005.

Alega que la providencia impugnada no se pronunció sobre el reintegro de las sumas pagadas en razón del acto administrativo que fue declarado nulo.

Aduce que los demandados en este proceso actuaron de mala fe porque CAJANAL ya había negado el reconocimiento pensional por el incumplimiento de los requisitos legales. Precisó que los documentos anexados a la solicitud de reconocimiento pensional advertían la falta de acreditación de las condiciones legales. Explicó que el señor José Eloy Arizala Quiñones no demandó a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino que acudió a un juez de tutela; y, que la acción de tutela se formuló en un domicilio diferente al suyo, que tampoco correspondía al del lugar de expedición de los actos administrativos o al de prestación de los servicios.

Indica que el Consejo de Estado, en sentencia del 1 de septiembre de 2014, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, ordenó a favor de CAJANAL el reintegro de las sumas de dinero pagadas por una pensión gracia<sup>7</sup>.

#### II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

## 1. Competencia

El presente asunto es competencia de esta Corporación de conformidad con lo establecido en inciso primero del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

## 2. Del problema jurídico

De conformidad con lo expuesto en el recurso de apelación presentado por la entidad accionante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la Sala establecerá si procede condenar al señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas, como beneficiarios de la sustitución de la pensión gracia de la señora María Luz Ángulo Quiñones, a reintegrar el monto de las mesadas pensionales reconocidas a través de la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, acto administrativo anulado en primera instancia.

### 2.1 La pensión de jubilación gracia

a. La pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

b. Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, autorizando a los docentes, según el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

c. Más adelante, con la Ley 37 de 1933, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

d. Así mismo, la Ley 91 de 1989 en su artículo 15, numeral 2º, literal a), limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención que:

*“(...) Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. (...)”*

f. La disposición trascrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>8</sup>, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 trascrito, puntualizó:

*“(...) También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de*

graciosa que inicialmente le asignó la ley. (...)"

## 2. 2 Pruebas relevantes

- Copia de la certificación del contador de la Coordinación de Educación Misional de Tumaco, Nariño, en cuyo membrete dice Ministerio de Educación Nacional, en la que informa que la señora María Luz Ángulo Quiñones prestó sus servicios en el Vicariato Apostólico de Tumaco, como maestra del Colegio Santa Teresita de Tumaco, desde el 1º de abril de 1978, nombrada mediante la Resolución Nº 05379 del 14 de abril de 1980, y por tiempo de 22 años, 2 meses y 14 días<sup>9</sup>.

- Copia del registro civil de defunción de la señora María Luz Ángulo Quiñones, indicando que la fecha de deceso fue el 19 de febrero de 2001<sup>10</sup>.

- Copia de la Resolución Nº 09449 del 9 de mayo de 2002, "por la cual se niega el reconocimiento post-mortem de una pensión gracia y la sustitución de la misma", proferida por la Caja Nacional de Previsión, en la que se señala<sup>11</sup>:

*"Que de los documentos aportados en la solicitud se establece que el(a) causante labor(ó) en el Vicariato Apostólico de Tumaco como maestra en el Colegio Santa Teresita de Tumaco dependiente del Ministerio de Educación Nacional.*

(...)

*Que de acuerdo con las normas antes transcritas se advierte que para el reconocimiento de la pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, no es admisible completar o computar tiempos de servicios prestados en la Nación cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación por ser estos incompatibles con los prestados en un departamento, municipio o distrito, razón por la cual los tiempos laborados en Vicariato Apostólico de Tumaco - Colegio Santa Teresita de Tumaco, en su carácter de docente del orden nacional se deben desestimar".*

- Copia de la sentencia del 19 de mayo de 2004, dictada por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá, en la que tutela los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social del señor José Eloy Arizala Quiñones como compañero permanente de la señora María Luz Ángulo Quiñones<sup>12</sup>.

- Copia de la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE, "por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá D.C." y resuelve reconocer post-mortem una pensión de jubilación gracia a favor de la señora María Luz Ángulo Quiñones y la sustituye al señor José Eloy Arizala Quiñones, en calidad de compañero permanente, y las hijas menores de la causante, Leany Dacie y Luz Gineth Arizala Ángulo, a partir del 20 de febrero de 2001<sup>13</sup>.

## 2.3 Del caso concreto

En el *sub lite*, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- solicitó la nulidad la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, y que se ordenara al señor José Eloy Arizala Quiñones y a sus hijas Leany Dacie y Luz Gineth Arizala Ángulo reintegrar los dineros recibidos en razón del pago de la pensión gracia reconocida en el acto administrativo demandado.

El Tribunal Administrativo de Nariño declaró la nulidad de la Resolución Nº 7980 del 15 de febrero de 2005, en la cual se reconoció la pensión gracia a la señora María Luz Ángulo Quiñones y la sustituyó a favor del señor José Eloy Arizala Quiñones y a sus hijas Leany Dacie y Luz Gineth Arizala Ángulo.

Inconforme con esta decisión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

-UGPP- interpone recurso de apelación contra el fallo expedido por el Tribunal Administrativo de Nariño, alegando que no se pronunció sobre pretensión relativa a la devolución de los dineros pagados a los beneficiarios de la sustitución de la pensión gracia.

Sobre el particular, observa la Sala que el Tribunal Administrativo de Nariño en la sentencia del 3 de octubre de 2014, en efecto, solo declaró la nulidad del acto administrativo de reconocimiento pensional, sin pronunciarse sobre la pretensión de restablecimiento del derecho. Motivo por el cual, la Sala abordará el tema relativo al reintegro de dineros cuando se ha anulado el acto que reconoció la pensión.

En lo que concierne a este aspecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 164 numeral 1º literal c) prevé: “*(...) no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe*”.

La Corte Constitucional en la sentencia C-1049 de 2004 al declarar la exequibilidad del numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (norma que también disponía que la administración no podía recuperar las sumas pagadas a particulares de buena fe) consideró frente a la facultad que tiene el Estado de demandar en cualquier tiempo el acto administrativo que reconoce prestaciones periódicas que:

*“En el presente caso, la disposición acusada le otorga a la administración, la facultad de demandar “en cualquier tiempo” los actos administrativos mediante los cuales se reconozcan prestaciones periódicas, precisando que “no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”. Quiere ello decir, que la norma acusada, en cuanto le concede a la administración tal facultad, no vulnera los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, tal y como han sido entendidos por la Corte en múltiples fallos, por cuanto el legislador no está partiendo de la mala fe de los administrados, ni tampoco está defraudando expectativas legítimas que a los mismos se les hubiesen creado. [...]”*

El artículo 164 numeral 1º literal c) del CPACA se lee en consonancia con el artículo 83 de la Constitución Política que señala: “[*l]as 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 aquello adelanten ante éstas*”.

La buena fe es uno de los principios generales del derecho y gobierna las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-131 de 2004, quien agrego:

*“En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”<sup>14</sup>.*

A su turno, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la sentencia de tutela del 8 de junio de 2017 consideró sobre la buena fe simple que equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad, y corresponde al Estado desvirtuarla. Dijo la Corte:

*“Nuestro ordenamiento constitucional y, especialmente, el régimen civil han desarrollado además del concepto de buena fe como mandato constitucional general, la figura de buena fe simple como principio y forma de conducta. Esta equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad, es la que se exige normalmente a las personas en todas sus actuaciones.*

[...]

De lo anterior pueden extraerse algunas diferencias precisas entre la buena fe simple y la buena fe exenta de culpa. Si bien es cierto que en los dos eventos se parte del supuesto de que la persona obró con lealtad, rectitud y honestidad, la buena fe simple se presume de todas las actuaciones o gestiones que los particulares realizan ante el Estado, de ahí que sea éste quien deba desvirtuarla. Por su parte, la buena fe exenta de culpa exige ser probada por quien requiere consolidar jurídicamente una situación determinada. Así, la buena fe exenta de culpa exige dos elementos: de un lado, uno subjetivo, que consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza”.

Como corolario de lo expuesto, se precisa entonces que en derecho contencioso administrativo si bien el Estado tiene la facultad de pedir la nulidad de los actos administrativos que reconozcan prestaciones periódicas, el legislador impone un límite, consistente en que no puede recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. Por consiguiente, corresponde al Estado probar que el beneficiario de la pensión actuó de mala fe al solicitar el reconocimiento o la reliquidación pensional.

Esta Subsección en sentencia del 23 de marzo de 2017, analizó la buena fe en un caso de similares condiciones fácticas al presente, donde explicó<sup>15</sup>:

*“De acuerdo con lo anterior, la norma en comento establece una garantía para los principios de buena fe y confianza legítima de los particulares, pues la devolución de las sumas pagadas por prestaciones periódicas se condiciona a verificar que hayan mediado conductas reprochables encaminadas a defraudar a la administración en orden a obtener tales reconocimientos, de modo que si ello no se logra demostrar, no habrá lugar a ordenar reintegro alguno.*

*El concepto de buena fe hace referencia al comportamiento leal y honesto que deben asumir los particulares y autoridades para mantener un orden justo y permitir el goce efectivo de los derechos y oportunidades de los asociados. Además, como se expresó previamente, por mandato Constitucional, se presume la buena fe de los particulares en sus relaciones con las autoridades del Estado, siendo deber de quien alegue la mala fe demostrar los hechos sobre los cuales se fundamenta”.*

Ahora bien, en el caso bajo estudio la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, estima que el señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas Leany Dacie y Luz Ginet Arizala Ángulo, actuaron con mala fe debido a que: i) CAJANAL ya había negado el reconocimiento pensional, ii) los documentos aportados a la solicitud de reconocimiento no acreditaban el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión gracia, iii) se debió demandar a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el acto administrativo que negó la pensión, en lugar de acudir al juez de tutela, y, iv) la acción de tutela se presentó en un domicilio diferente al de los peticionarios, que tampoco correspondía al del lugar de expedición de los actos administrativos o al de prestación de los servicios.

Visto lo anterior, se resalta que el reconocimiento pensional fue ordenado por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá, en el fallo de tutela del 19 de mayo de 2004, decisión que no fue impugnada por Caja Nacional de Previsión Social (ahora UGPP), por tanto, a través de la Resolución 7980 del 15 de febrero de 2005, la citada Caja reconoció la sustitución pensional.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Nariño declaró la nulidad del reconocimiento pensional y la sustitución a favor del señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas Leany Dacie y Luz Ginet Arizala Ángulo (beneficiarios de la señora María Luz Ángulo Quiñones), ya que al analizar los certificados de tiempo de servicios y la constancia salarial expedidos por el Ministerio de Educación Nacional, constató que la docente María Luz Ángulo Quiñones fue nombrada como docente nacional en el Colegio Santa Teresita de Tumaco, en consecuencia, no tenía derecho a la pensión gracia, la cual solo está prevista para docentes cuyo nombramiento fue nacionalizado o territorial antes del 31 de diciembre de 1980.

Ahora bien, en cuanto al objeto del recurso de apelación la Salaitera que la buena fe se presume en la actuación de los particulares ante las autoridades, por tanto, debe desvirtuarse. Es así que la UGPP debe acreditar que el señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas al solicitar el reconocimiento y la sustitución de la pensión gracia de la señora María Luz Ángulo Quiñones, no obraron con lealtad, rectitud y honestidad, sino que por el contrario acudieron a maniobras engañosas o documentos falsos, para inducir en error a la administración y a las autoridades judiciales.

En este sentido, se estima que pese a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, mediante la Resolución 09449 del 8 de mayo de 2002, le negó al señor José Eloy Arizala Quiñones, en su calidad de compañero permanente y a sus hijas, el reconocimiento de una pensión gracia *post-mortem*, y este acto administrativo era objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la conducta del señor José Eloy Arizala Quiñones de interponer una acción de tutela para obtener el reconocimiento pensional, *per se*, no denota un actuar fraudulento, ni evidencia la intención de engañar a la administración de justicia.

Lo anterior, como quiera que a partir de la lectura del fallo de tutela del 19 de mayo de 2004 se advierte que el Juez realizó una interpretación errada de la normatividad y jurisprudencia de la pensión gracia, pero su decisión no se fundó en documentos falsos o maniobras engañosas del señor José Eloy Arizala Quiñones, que permitan inferir un actuar doloso dirigido a defraudar a la administración.

Así, esta Subsección ha considerado, en sentencia del 23 de marzo de 2017, que acudir a la acción de tutela para “*obtener la reliquidación de la pensión gracia con todos los factores salariales, no puede hacer presumir un actuar ilegal, fraudulento o engañoso, pues en el ordenamiento jurídico existen diversas acciones para reclamar los derechos sin que el uso de ellas denote mala fe, es más, corresponde a la autoridad que conozca de cada una de ellas determinar si la vía judicial escogida es la adecuada para elevar determinada pretensión*”<sup>16</sup>.<sup>17</sup>

Aunado a lo anterior, tampoco se puede entender que actúa de mala fe a quien la administración ya le ha negado un derecho y demanda judicialmente para obtener su reconocimiento, aunque para aquéllo sea claro que el peticionario no tiene el derecho, puesto que se vulneraría el derecho de acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política. Igualmente, se resalta que la naturaleza de la función judicial en el caso *sub examine* es garantizar los derechos fundamentales de los asociados, de cara a la actuación de la autoridad pública, la cual en *sub lite* no acreditó la mala fe de los demandados.

Por otra parte, se resalta que la Resolución 09446 del 8 de mayo de 2002, que negó la pensión gracia, fue proferida por la Caja Nacional de Previsión, Subdirección General de Prestaciones Económicas, en la ciudad de Bogotá, como consta a folio 45 del cuaderno principal, y la acción de tutela la falló el Juez Tercero Penal del Circuito de Bogotá; por ello, no corresponde a la realidad lo afirmado por la UGPP, como prueba de la mala fe del señor José Eloy Arizala Quiñones, relativo a que había interpuesto la acción de tutela en un sitio que no correspondía al lugar de expedición del acto administrativo. Sobre este aspecto, se observa que el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991<sup>18</sup>, indica son “*competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud*”.

En este orden de ideas, en lo que concierne al objeto del recurso de apelación interpuesto por la UGPP, a saber, que se condene al señor José Eloy Arizala Quiñones y a sus hijas a reintegrar los dineros recibidos por la sustitución de la pensión gracia *post-mortem* cuyo reconocimiento fue anulado por el Tribunal Administrativo de Nariño, se concluye que no se probó la mala fe en su actuación, debido a que no se acreditó la existencia de una maniobra fraudulenta o engañosa de su parte, producto de la cual hubiesen logrado el reconocimiento pensional a través de la acción de tutela.

### III. DECISIÓN

Vistas las consideraciones que anteceden, se adicionará el fallo del Tribunal Administrativo de Nariño un numeral 4º para negar la solicitud de reintegro de los dineros pagados por el reconocimiento de la sustitución de la pensión gracia al señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas Leany Dacie y Luz Ginet Arizala Ángulo

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

PRIMERO.- ADICIONAR la sentencia de primera instancia, proferida el 3 de octubre de 2014, por el Tribunal Administrativo de Nariño, así:

"CUARTO.- NEGAR el reintegro de los dineros pagados por el reconocimiento de la sustitución de la pensión gracia al señor José Eloy Arizala Quiñones y sus hijas Leany Dacie Arizala Ángulo y Luz Ginet Arizala Ángulo".

SEGUNDO. DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen. Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

<sup>1</sup> *Folios 70 a 71 y 80 del cuaderno principal*

<sup>2</sup> *Folios 129 y 134 del cuaderno principal*

<sup>3</sup> *Folios 7 a 12 del cuaderno principal*

<sup>4</sup> *Folios 174 a 179 del cuaderno principal*

<sup>5</sup> *Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, proceso con radicado 25000-23-25-000-2010-01058-01 (2272-01).*

<sup>6</sup> *Folios 182 a 183 del cuaderno principal*

<sup>7</sup> *Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, proceso con radicado 25000-23-25-000-2011-00609-02 (3130-2013).*

<sup>8</sup> *Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia núm. S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.*

<sup>9</sup> *Folios 31 a 32 del cuaderno principal*

<sup>10</sup> *Folio 36 del cuaderno principal*

<sup>11</sup> *Folios 40 a 44 del cuaderno principal*

<sup>12</sup> *Folios 46, 47 a 54 del cuaderno principal*

<sup>13</sup> Folios 55 a 63 del cuaderno principal

<sup>14</sup> M.P. Clara Inés Vargas

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 23 de marzo de 2017, proceso con radicado 19001-23-31-000-2012-00251-01 (2036-2015)

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A". Consejero ponente: William Hernández Gómez. Sentencia de 5 de mayo de 2016. Radicación 05001-23-33-000-2013-00065-01(0525-14). Actor: Clara Inés Hurtado Trujillo. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social Eice, en Liquidación. En esta providencia se indicó, en un caso similar al presente, que el ejercicio de la acción de tutela para reclamar temas relacionados con la pensión gracia no puede ser tomado por el juez como prueba de mala fe para efectos de ordenar la devolución de las mesadas percibidas en vigencia de un acto administrativo que luego es declarado nulo.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 23 de marzo de 2017, proceso con radicado 19001-23-31-000-2012-00251-01 (2036-2015)

<sup>18</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"

---

Fecha y hora de creación: 2026-02-09 06:54:06