

DEVOLUCIÓN DE DINEROS PERCIBIDOS POR RECONOCIMIENTO IRREGULAR DE LA PENSIÓN GRACIA / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE / FRAUDE GLOBAL

"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» [...] 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. [...] [E]s dable predicar que se presenta un fraude global en los siguientes eventos: i) cuando la entidad de previsión social haya negado el reconocimiento de la pensión gracia por cuanto cuando luego de la negativa prestacional por parte de la entidad de previsión social, el docente acuda a través del ejercicio de la acción de tutela en un lugar apartado de su domicilio, del último lugar de prestación de servicios, o ii) del lugar de expedición de los actos administrativos previos, pues tales situaciones ponen en entredicho la buena fe de su actuar. [...] [S]e encuentra plenamente acreditada la mala fe de la señora (...) como quiera que i) presentó la acción de tutela en la ciudad de Bogotá cuando su domicilio y el último lugar donde prestó el servicio docente fue en el Departamento de Santander; y ii) mediante sentencia de 19 de mayo de 2004 el Juez Tercero Penal del Circuito de Bogotá, ordenó reconocerle la pensión gracia y a 34 accionantes más, para cuyo caso sólo acreditó 12 años y 6 meses como docente territorial. [...] En consecuencia, queda claro que la actuación de la parte 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 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 67 años de edad.

PRESCRIPCIÓN PARA LA DEVOLUCIÓN DE LAS MESADAS PENSIONALES PAGADAS IRREGULARMENTE / PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES: LAS ACCIONES QUE EMANEN DE LOS DERECHOS CONSAGRADOS EN EL DECRETO 3135 DE 1968

Con fundamento en la normativa anterior, la Subsección 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 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, 20 de abril de 2003, hasta los tres años anteriores al momento en que presentó la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, 26 de febrero de 2010, fecha a partir de la cual se interrumpe la prescripción. [...] Así las cosas, se declarará la prescripción de las mesadas pagadas entre el 20 de abril de 2003 y el 25 de febrero de 2010. En razón a ello, se ordenará el pago entre el 26 de febrero de 2010 y el 1.º de octubre de 2013, fecha a partir de la cual la entidad demandada, suspendió el pago de la pensión gracia. En consecuencia, se revocará el numeral tercero de la sentencia de primera instancia, para en su lugar, ordenar a la señora (...) 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 27155 de 8 de septiembre de 2005, entre el 26 de febrero de 2010 y el 1º de octubre de 2013, por haber operado la figura de la prescripción trienal.

FUENTE FORMAL: CP - ARTÍCULO 83

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00231-03(1024-16)

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

Demandado: ANGELA BEATRÍZ RODRÍGUEZ DE MORENO

Referencia: REINTEGRO DE DINEROS

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la sentencia proferida el 30 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander, 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 27155 de 8 de septiembre de 2005, 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 Angela Beatriz Rodríguez de Moreno, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de tutela proferida el 19 de mayo de 2004, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) ordenar a la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno 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 10 de agosto de 1973, la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno ingresó a laborar como docente nacionalizada en la Escuela Integral San José de Suaita (Santander), entidad en la que permaneció hasta el 31 de enero de 1986. Entre el 31 de enero de 1994 y el 13 de junio de 2003, se desempeñó como maestra del orden nacional en la Concentración de Desarrollo Rural del Valle de San José.

ii) A través de la Resolución 7954 de 12 de marzo de 2004, CAJANAL en liquidación denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada por la parte demandada, bajo el argumento de que los tiempos laborados como docente nacional no son computables según lo previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

iii) Mediante sentencia de tutela del 19 de mayo de 2004, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá ordenó a CAJANAL reconocer la pensión gracia a la demandada y a 35 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 27155 de 8 de septiembre de 2005, CAJANAL reconoció y ordenó el pago de la pensión gracia en cumplimiento de la orden de tutela previamente relacionada y en cuantía de \$1.056.323.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Como tales se señalaron los artículos 25, 128, 228 y 230 de la Constitución Política; las Leyes 114 de 1913, 37 de 1933, 4.^a de 1966, 33 de 1985, 62 de 1985 y 1437 de 2011; y los Decretos 81 de 1976 y 1045 de 1978. Al desarrollar el concepto de la violación, el apoderado de la demandante expuso los argumentos que se resumen a continuación:¹

De acuerdo al análisis de las normas previamente referidas, es claro que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la Nación por los servicios que preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

Al revisar el expediente administrativo que originó el reconocimiento pensional a favor de la señora Rodríguez de Moreno, es claro que no contaba con el derecho a la citada prestación, pues al verificarse que laboró parte del tiempo como docente nacional, no puede ser tenido en cuenta para completar los 20 años de servicios a los que hace referencia las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

La resolución acusada va en contravía del orden público, así como de la estabilidad del sistema pensional, en razón a que la UGPP no está obligada a perpetuar en el tiempo una prestación que no cuenta con el debido sustento jurídico y jurisprudencial.

1.2. De la suspensión provisional

Mediante providencia del 21 de mayo de 2013, el Tribunal Administrativo de Santander decretó la suspensión provisional de la Resolución 27155 de 8 de septiembre de 2005, por medio de la cual Cajanal EICE reconoció la pensión a la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno en los siguientes términos²:

¹ Folios 169 a 186

² Folios 17 a 19

La parte demandada no reunió los requisitos previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993, pues a pesar de que se desempeñó como docente nacionalizada dentro del periodo comprendido entre el 10 de agosto de 1973 y el 1.º de febrero de 1986, el que acreditó entre el 31 de enero de 1994 y el 30 de mayo de 2003, no puede ser computado por tratarse de tiempos nacionales.

Esta Subsección mediante providencia del 12 de mayo de 2014 confirmó la anterior decisión³.

1.3. Contestación de la demanda

La señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno, actuando por intermedio de apoderado, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

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) 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.

iii) Propuso como excepciones las de falta de jurisdicción y competencia, legalidad del acto acusado, cosa juzgada, buena fe y la genérica e innominada.

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 declaró imprósperas las excepciones de falta de jurisdicción y cosa juzgada, en los siguientes términos:⁴

³ Folios 167 a 173

⁴ Folios 393 a 399

i) La jurisdicción de lo contencioso administrativo es el órgano competente para conocer del asunto, en virtud de la relación legal y reglamentaria de la demandada con el Estado, por lo que no es de recibo la excepción de falta de jurisdicción «por tratarse de un acto de ejecución expedido en cumplimiento de una sentencia judicial, pues lo cierto es que la orden fue impartida en el curso de una acción de tutela, la cual es distinta de la acción ordinaria, por lo cual es susceptible de ser estudiada a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho».

ii) No tiene vocación de prosperidad la excepción de cosa juzgada, toda vez que entre la acción de tutela y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no existe identidad de objeto, pues la primera persigue la protección de los derechos fundamentales sin que ello de lugar a indemnizaciones, mientras que la segunda persigue el control de legalidad de los actos administrativos, el restablecimiento del derecho y la indemnización deprecada.

1.5. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Santander mediante sentencia del 30 de octubre de 2015, 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 el periodo que desempeñó entre el 31 de enero de 1994 y el 13 de junio de 2003.

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.

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, que la pensión gracia no procede para los docentes con vinculación nacional, en grave detrimento del patrimonio público, solicitó 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

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

La entidad demandante por conducto de apoderado, describió el término para alegar y reiteró los argumentos invocados en el recurso de alzada relativos a la procedencia de reintegro de salarios percibidos por la demandada como consecuencia del reconocimiento y pago de la pensión gracia.⁶

⁵ Folios 404 a 415

⁶ Folios 497 a 500

1.7.2. Parte demandada

La señora Angela Beatríz Rodríguez de Moreno, por conducto de apoderado, descorrió el término para alegar y solicitó revocar la sentencia de primera instancia, al precisar que sólo es dable analizar las pretensiones aquí relacionadas a la luz de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

1.8. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

La Sala decide, previas las siguientes

2. Consideraciones

2.1. 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 Angela Beatríz Rodríguez de Moreno, que habilite la devolución de las sumas percibidas, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto de reconocimiento pensional.

2.2. 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.

2.2.1. 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.

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

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 en los siguientes eventos: i) cuando la entidad de previsión social haya negado el reconocimiento de la pensión gracia por cuanto cuando luego de la negativa prestacional por parte de la entidad de previsión social, el docente acuda a través del ejercicio de la acción de tutela en un lugar apartado de su domicilio, del último lugar de prestación de servicios, o ii) del lugar de expedición de los actos administrativos previos, pues tales situaciones ponen en entredicho la buena fe de su actuar.

¹⁰ Ver sentencia C-479 de 1998.

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 Angela Beatriz Rodríguez de Moreno.

i) La señora Angela Beatriz Rodríguez se vinculó el 10 de agosto de 1973 como maestra de enseñanza primaria en la Escuela Integral San José de Suaita, como nacionalizada, hasta el 31 de enero de 1986.¹¹ Y entre el 31 de enero de 1994 y el 30 de mayo de 2003, se desempeñó como docente nacional en la Concentración de Desarrollo del Valle de San José.¹²

2.3.2. En relación con el acto acusado

i) El 8 de septiembre de 2005, el asesor de la gerencia general de la Caja Nacional de Previsión Social expidió la Resolución 27155, por la cual reconoció la pensión gracia a favor de la señora Angela Beatriz Moreno Rosalba Cárdenas de Rincón, en cumplimiento de lo dispuesto por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá, quien amparó los derechos a la igualdad, debido proceso y seguridad social, invocados por ella y por 35 accionantes más. Como tiempos de servicios acreditó los siguientes:¹³

Entidad	Desde	hasta	días
Departamento de Santander	64/03/23	75/12/30	4492
Ministerio de Educación Nal	94/01/31	2003/05/30	3360

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 Angela Beatriz Rodríguez de Moreno, en la actuación administrativa y judicial que condujo

¹¹ Folio 6

¹² Folio 8

¹³ Folios 69 a 70

al reconocimiento pensional contenido en la Resolución 27155 de 16 de agosto de 2005.

i) Dentro del material probatorio, se encuentra acreditado que la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno el 16 de julio de 2003 solicitó a CAJANAL el reconocimiento y pago de la pensión gracia, aportando para el efecto tiempos de servicio en instituciones educativas del orden territorial entre el 10 de agosto de 1973 y el 10 de febrero de 1986; y como docente nacional entre el 31 de enero de 1994 y el 30 de mayo de 2003.

ii) A través de la Resolución 7954 de 12 de marzo de 2004, 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.

iii) El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 19 de mayo de 2004 amparó los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social y mínimo vital de la señora Rodríguez de Moreno y de 34 accionantes más¹⁴; y, en consecuencia ordenó el reconocimiento de pensión gracia, por haberse acreditado 20 años de servicios en la docencia oficial¹⁵:

iv) A través de la Resolución 27155 de 16 de agosto de 2005, 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 10 de agosto de 1973 y el 10 de febrero de 1986; y del 31 de enero de 1994 al 30 de mayo de 2003, haciendo la salvedad de que «se exime de cualquier

¹⁴ La parte resolutoria de la sentencia de tutela dijo lo siguiente: Primero: Tutelar los derechos fundamentales constitucionales de igualdad, debido proceso, seguridad social, por conexidad con mínimo vital de los señores Flor Alba de Jesús Bacca Arteaga C.C.27.529.219, Saturnino Hurtado Gil C.C.4.830.593, Roberto Mario Caicedo C.C.12.952.463, José Eloi Arizala compañero permanente de Maria Luz Angulo Quiñonez C.C.5.289.792, Álvaro Eduardo Muñoz Ordoñez C.C. 5.275.174; Carlos Segundo Estacio Villa Marín C.C.19.952.908, Agustín Edilberto García C.C.13.03.641; Luis Gonzalo Ibarra Villarreal C.C. 13.003.382; Pedro León Mora Rebolledo CC. 4.918.604; Sixto Armando Insuasti C.C.12.952.908; Luis Eduardo Rueda C.C. 5.766.630; María Gladys Marino C.C. 28.267.301; Madenis del Rosario Vanegas C.C. 26.784.445; José Ramón Sierra Carrillo C.C. 12.530.449; Emiro Suarez Cabarcas C.C.7.590.562; Luis Enrique de Armas Galván C.C.12.530.447; Humberto José Julio Marriaga C.C.12.526.275; Pedro León Barrios Manjarrez C.C.17.091.518; 17.091.518; José Nicolás Escalante Sánchez 7.590.236; Carlos Eduardo Alfonso Cortes c.c.19.152.826; Ricaurte Becerra Parra c.c.5.743.707; José Gregorio Quiñonez Varela C.C.12.532.835; José Ángel Ortiz Altamiranda C.C. 8.305.317; José Vicente Cabanzo Hernández C.C. 5.741.515; Hugo de Jesús Quiñones Durán C.C. 7.432.242; Lupe Buitrago de Montañez C.C. 28.294.247; Fredy Alfonso Forero C.C. 17.196.125; Judith Giraldo González C.C.20.951. 279; Esperanza Laguado Bueno C.C.27.786.798; Julia Inés Monroy de Carvajal C,C. 41.601.973; Martha Eugenia Rodríguez de Soler C.C. 41.520.457; Gladys Ruiz Delgado C.C.41.543.333; Juana Altagracia Cortes Cuero C.C.27.491.394; y Angela Beatriz Rodríguez C.C.37.816.676.[...] Folios 71 a 74

¹⁵ Folios 30 a 38

responsabilidad de carácter penal, disciplinario o fiscal que pueda originar los efectos del presente acto administrativo».

v) El 12 de junio de 2015, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional hizo constar que la pensión gracia reconocida a la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno, fue suspendida el 1.º de octubre de 2013.¹⁶

De conformidad con el material probatorio aportado al plenario, se encuentra plenamente acreditada la mala fe de la señora Rodríguez de Moreno, como quiera que i) presentó la acción de tutela en la ciudad de Bogotá cuando su domicilio¹⁷ y el último lugar donde prestó el servicio docente fue en el Departamento de Santander¹⁸; y ii) mediante sentencia de 19 de mayo de 2004 el Juez Tercero Penal del Circuito de Bogotá, ordenó reconocerle la pensión gracia y a 34 accionantes más, para cuyo caso sólo acreditó 12 años y 6 meses como docente territorial.

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 7954 de 12 de marzo de 2004¹⁹ 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 2009²⁰ y se puso en entredicho la buena fe de la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno.

¹⁶ Folios 366 a 367

¹⁷ A folio 1 del plenario obra que el demandado reside en el Valle de San José (Santander) en la Calle 4 # 4-42.

¹⁸ Folio 50.

¹⁹ Folios 16 a 21

²⁰ 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.

La anterior decisión, se acompasa con lo expuesto por esta Corporación en sentencia del 21 de julio de 2018, expediente 1031-16, ²¹ en la que en un asunto de similares contornos se dijo lo siguiente:

En el presente asunto, el 7 de enero de 2000 el señor Luis Gonzalo Ibarra Villareal domiciliado en el municipio de Ipiales, Nariño, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación reconocer y pagar pensión gracia, la cual fue denegada a través de las Resoluciones 18321 del 31 de agosto de 2000, 05061 del 7 de marzo de 2001 y 0609 del 5 de febrero de 2002 (ff. 15-31 c. ppal.).

Posteriormente, el solicitante junto con otros profesionales del mismo gremio instauró acción de tutela contra la entidad referida, en tanto consideró que sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y seguridad social habían sido vulnerados; correspondiéndole su conocimiento al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá, quien mediante providencia del 19 de mayo de 2004 tuteló los derechos alegados y ordenó el reconocimiento pensional. Motivo por el cual la Caja Nacional de Previsión Social emitió las Resoluciones 7960 del 15 de febrero de 2005 y 29781 del 20 de junio de 2007.

En consideración a ello, le asiste razón a la entidad cuando afirma que el servidor 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 el aquí demandado aunque ya había obtenido un pronunciamiento en sede administrativa contenido en las Resoluciones 18324 de 2000, 05061 de 2001 y 0609 de 2002, 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 de su 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 [...]

En consecuencia, queda claro que la actuación de la parte 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 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 67 años de edad²³.

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.

²¹ Actor: UGPP, consejero Ponente: William Hernández Gómez

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

²³ Según da cuenta la cédula de ciudadanía que obra a folio 68 del cuaderno 2

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»²⁴.

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 Subsección²⁵ 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 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, 20 de abril de 2003, hasta los tres años anteriores al momento en que presentó la demanda²⁶ ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, 26 de febrero de 2010²⁷, fecha a partir de la cual se interrumpe la prescripción.

Así las cosas, se declarará la prescripción de las mesadas pagadas entre el 20 de abril de 2003 y el 25 de febrero de 2010. En razón a ello, se ordenará el pago entre el 26 de febrero de 2010 y el 1.º de octubre de 2013, fecha a partir de la cual la entidad demandada, suspendió el pago de la pensión gracia.²⁸

En consecuencia, se revocará el numeral tercero de la sentencia de primera instancia, para en su lugar, ordenar a la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno, 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 27155 de 8 de septiembre de 2005, entre el 26 de febrero de 2010 y el 1º de octubre de 2013, por haber operado la figura de la prescripción trienal.

3. De la condena en costas

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, actor: Javier Enrique Muñoz Fruto. Número interno: 3404-2013.

²⁵ 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)

²⁶ A folio 189 obra que la UGPP presentó la demanda el 26 de febrero de 2013

²⁷ Folio 189

²⁸ Véase el folio 366

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016²⁹, 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 costas³⁰:

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

²⁹ Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.

³⁰ 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.

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 decisión³¹.

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 tercero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 30 de octubre de 2015, 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 Angela Beatriz Rodríguez de Moreno, el cual quedará así:

TERCERO: Ordenar a la señora Angela Beatriz Rodríguez de Moreno, 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 27155 de 8 de septiembre de 2005, entre el 26 de febrero de 2010 y el 1º de octubre de 2013, por prescripción trienal, debidamente indexadas, previa certificación que para tal efecto emita la entidad.

Para el efecto, la UGPP deberá suscribir con la señora Angela Beatriz Rodríguez 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»³² para lo cual deberá tenerse en cuenta sus circunstancias socio económicas actuales, por tratarse de una persona mayor que hoy cuenta con 67 años de edad.³³

³¹ No aplica cuando se haya demostrado mala fe en las actuaciones administrativas y judiciales del beneficiario de la prestación.

³² Expediente 4595-14 actor: Caja Nacional de Previsión Social, Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández

³³ De conformidad con la cédula de ciudadanía que obra a folio 3, la señora Angela Beatriz Rodríguez nació el 20 de abril de 1953.

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
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
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.