



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

De	PROCESO No.:	11001-33-35-025-2019-00567-00
	ACTOR(A):	LUISA ROSA RAMÍREZ OSORIO
	DEMANDADO(A):	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP
	MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

conformidad con lo previsto en el artículo 182 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones:

La señora **Luisa Rosa Ramírez Osorio** solicitó la nulidad de las resoluciones No. RDP 021955 del 24 de julio de 2019 de abril y RDP 025846 de 29 de agosto de 2019, mediante las cuales la UGPP determinó unos mayores valores recibidos por concepto de mesadas pensionales, dentro del expediente del señor Ramírez Cárdenas (Q.E.P.D) y mediante las cuales se determinó que la demandante adeudaba una suma de \$197.756.174 pesos M/CTE.

A título de **restablecimiento del derecho** se le ordene a la UGPP exonerar la devolución de dichos dineros, recibidos por concepto de mesadas pensionales y los intereses moratorios a que haya lugar.

Como consecuencia de lo anterior, se ordene al demandado dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA, y se condene en costas al accionado.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- Mediante Resolución No. 4329 de 4 de noviembre de 1957, Cajanal reconoció una pensión de jubilación al señor Luis Antonio Ramírez Cárdenas (Q.E.P.D), quien falleció el 6 de octubre de 1985, de acuerdo con los anterior Cajanal reconoció la

sustitución pensional a la actora, mediante la Resolución No. 01641 de 17 de febrero de 1986 y con efectividad a partir del 7 de octubre de 1985.

- La demandante manifiesta que culmino sus estudios en el año 1993, no obstante, por omisión de la entidad, nunca fue excluida de la nómina de pensionados.
- Sostiene que luego de varios años de estar percibiendo la mesada pensional, se acercó a las instalaciones de Cajanal, donde manifestó del yerro cometido, a lo que indica que un funcionario le manifestó que la pensión era vitalicia.
- Indica que en la actualidad reside en la ciudad de Madrid – España, y desarrolla todas sus actividades allí, manifiesta que en el año 2019 regreso a Colombia con el objeto de visitar algunos familiares y aprovecho la oportunidad para acercarse a las oficinas de la UGPP, con el fin de que le disminuyeran el valor de aporte a salud, teniendo en cuenta que ella reside en otro país; a lo cual la entidad realizado la correspondiente investigación y determino que la actora ya debía contar con el derecho pensional.
- Aduce que nunca ha actuado de mala fe, siempre ha caracterizado por ser una persona generosa y altruista, razón por la cual luego de ser notificada de la Resolución No. RDP 021955 del 24 de julio de 2019 de abril, decidió iniciar el proceso jurídico.
- Señala que la entidad demandad omitió su deber legal de control y vigilancia frente a los pensionados, lo cual generó los pagos indebidos y aclara que es la entidad quien debe ejercer el control de la nómina de pensionados.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Invocó como **normas violadas** las siguientes:

Constitucionales

Artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 48, 53 y 83.

Legales

Ley 1437 de 2011

Convenios No. 103 y 128 Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.

1.4. concepto de la violación.

Sostuvo que es evidente que frente a los particulares de buena fe a quienes se les haya reconocido prestaciones de forma ilegal, no es procedente la devolución de emolumentos en tanto que no existe demostración de la existencia de mala fe de la demandada pues se trató de un yerro que cometió la misma administración, situación que no fue atribuible como actuación dolosa de la actora.

Arguye que la entidad desconoce el derecho fundamental de libertad, por cuanto ya ha habido pronunciamientos respecto de los supuestos facticos acerca del principio rector de

la buena fe; Indica que se ha puesto en una situación discriminatoria a la actora toda vez que ella es sujeto de especial protección, pues al exigirle la devolución de unos emolumentos se desarrolla una actuación irregular de la administración, cuando los dineros fueron recibidos de buena fe.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDADA

La UGPP contestó la demanda, se opuso a las pretensiones porque las resoluciones expedidas por la entidad demandada se ajustan al ordenamiento jurídico y legal.

Agregó que verificados todos y cada uno de los documentos que hacen parte del expediente se puede extraer que la demandante actúa de mala fe al recibir y cobrar la sustitución de la pensión causada con ocasión al fallecimiento de su padre el señor LUIS ANTONIO RAMIREZ CARDENAS mediante la resolución 01641 del 17 de febrero de 1986 ya que dicho acto administrativo es claro que se trataba de un derecho temporal al contener una condición resolutoria.

Señaló que en el caso en comento resulta absolutamente procedente la devolución de los dineros ya que no es posible inferir que tales valores fueron percibidos de buena fe, en tanto que la demandante tenía absoluto y pleno conocimiento de la temporalidad de la sustitución de la pensión, así como las causas legales por las cuales la misma era temporal.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1 Parte demandante:¹ manifestó que está demostrado que la señora Luisa Rosa Ramírez recibió la mesada pensional según la resolución de reconocimiento, y que, si bien fue reconocida de forma temporal, en ese momento era menor de edad y poco entendía acerca de la normatividad vigente.

Dijo que quien contrató los apoderados para el reconocimiento fueron sus tías y que una persona de 17 años “tiene una cultura limitada frente a lo que es los asuntos legales y jurídicos”.

Adujo que si bien es cierto la pensión fue pagada hasta el 2019, también lo es que nunca presionó a la entidad para que le pagara su mesada y que asistió a Cajanal a que le explicaran porqué le seguían pagando la pensión. Arguyó que la Ugpp omitió el deber legal que le asiste de custodiar y actualizar la información de sus afiliados desde 2016, obligación que la Ley le impone. Señaló que no se encuentra demostrado que su mandante haya obrado de mala fe o que hubiere ejercido algún mecanismo para que se le hubiere seguido pagando la prestación.

3.2. Parte demandada²: se opone a la prosperidad de las pretensiones, dado que los actos administrativos tienen presunción de legalidad. La demandante recibió la pensión causada por el fallecimiento de su padre. El acto de reconocimiento es claro en determinar que el reconocimiento estaba sujeto a una condición resolutoria, condición que se cumplió en 1995

¹ Visibles en link audiencia de pruebas:
<https://playback.lifesize.com/#!/publicvideo/c7df2fc7-0503-4dd3-83b8-0d5130b088ee?vcpubtoken=dfcc9300-ec79-49b8-9580-764b6ac014a7>

² Ibidem

cuando cesó en sus estudios. Para 1988 contaba con 19 años de edad y era plenamente capaz. Contó con asesoría profesional.

Dijo que no existe prueba de que se haya acercado a la entidad a manifestar que ya había terminado sus estudios. Cobró su pensión durante 24 años sin tener derecho a ello.

IV. PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE.

4.4.1. Documentos allegados con la demanda:

- a. Copia de la cedula de ciudadanía de la demandante. (p. 18)
- b. Copia de la Resolución núm. RDP 21955 de 24 de julio de 2019. (pp. 27-35)
- c. Copia de la Resolución núm. RDP 25846 de 29 de agosto de 2019. (pp. 37-40)

4.4.2. Documentos allegados por la demandada:

- a. Expediente administrativo.

4.4.3 Interrogatorio de parte³:

Indico la demandante que: *“la relación con su padre era muy buena, el falleció cuando tenía 17, siempre se llevaron muy bien y al morir su progenitora, ella vivió con sus dos hermanas(tías maternas). Su padre se fue a hacer su vida y no tenía capacidad económica para su manutención. Vivía con sus padres en Bogotá. Su progenitora era profesora y no ejerció porque su padre no la dejó trabajar. Su madre murió cuando tenía 10 años de edad y pasó bajo la tutela de sus tías y, aunque “de lejos”, de su papá. Su padre era ingeniero y trabajó toda su vida en Ferrocarriles Nacionales, le llevaba 25 años a su mamá. Siempre la trató muy bien porque era su hija menor, “la consentida”, única hija de su segundo matrimonio. En cuanto educación siempre estuvo a la sombra, aunque estuvo muy pendiente de ella. Su tía Rosalba era licenciada en matemáticas, fue rectora y fundadora de un Colegio en Bogotá y es pensionada de Cajanal y de la Caja de Previsión del Distrito de Bogotá. Su tía Edelmira estudió filosofía y letras, y psicología, y tuvo distintos trabajos. Tuvo relación con sus tías desde que tiene uso de razón, estuvieron muy pendientes de ella desde muy pequeña, le enseñaron valores y siempre se preocuparon por darle estudio. Siempre fue buena alumna y le inculcaron valores de tipo religioso, fue muy apegada a Dios, profesora y aplica su fe. Luego del bachillerato hizo un técnico y después una licenciatura en educación preescolar en la Universidad Los Libertadores.*

Tenía la idea de hacer un doctorado pero tuvo que dedicar su vida al cuidado de sus tías, que presentaban varias patologías. Ninguna de sus tías tenía hijas. Actualmente vive en España, lleva 3 años y 1 mes allí. Sus tías eran personas “acomodadas” y fueron invirtiendo el dinero de ellas en algunas propiedades, y de allí provienen sus ingresos. Nunca tuvo un trabajo.

Cuando murió su última tía, ya tenía 48 años de edad y no le era factible buscar empleo. La pensión le ayudó mientras estudió, fue una ayuda económica.

en el año 1988 le reconocieron la pensión, su padre falleció en 1985, la tramitaron abogados a quienes su tía Rosalba contrató para que hiciera el trámite de la sustitución pensional. En ese momento no tuvo mucho conocimiento acerca del reconocimiento porque

³ Ibidem

los abogados y su tía Rosalba manejaron todo, pero sí conocía que había una resolución al respecto.

Cuando terminó sus estudios fue con su tía Rosalba a Cajanal y hablaron con un señor llamado Plinio, le comentó que no seguía estudiando y no podía presentar más certificados educativos e iban a informar ese evento. La respuesta de Plinio fue “Usted ha tenido algún tipo de requerimiento donde a Usted le soliciten documentación(...) o le informen que no va a recibir su mesada pensional”, a la respuesta negativa de Ramírez Osorio, él les informó que el área de nómina era la encargada de verificar esos eventos, que podía quedarse tranquila porque la entidad le iba a dejar de pagar cuando advirtiera que no habían sido allegado más certificados. Dijo que no solamente Cajanal estaba enterada de que ya no estaba estudiando y recibía la pensión, sino también el FOPEP, nunca advirtieron nada y la pensión siguió siendo pagada. Siempre llegaban después de sus viajes y veían que el dinero de la pensión estaba en su cuenta bancaria. Solicitó créditos pagaderos con su pensión y Cajanal nunca advirtió nada. Asistió en dos oportunidades esa Cajanal a decir que ya no estaba estudiando y no podía presentar certificados de educación. Nunca pidió una certificación o constancia acerca de esas oportunidades en la que asistió a Cajanal. En el desprendible de pago decía muy claro que se trataba de una sustitución pensional. Tenía 21 años cuando le fue reconocida la pensión.

4.4.4. Testimonios⁴:

a. **Martín Elías Vargas Jiménez.** El señor Vargas señaló que: “no tiene vínculos de consanguinidad o afinidad con la demandante. Conoció a la demandante por medio de su suegra, hace aproximadamente 25 años, frecuentaba la iglesia con su suegra.

Luisa es una persona buena gente, muy abierta, de muy buen corazón, muy buena persona. No ha tenido ningún problema social y todo el mundo la quiere en los barrios Muequetá y Baquero en Bogotá. Solo la conoce a ella, no conoce su entorno familiar. Escuchó hablar a su suegra de las tías, pero no tuvo ningún contacto con ellas. Luisa era más amiga de su suegra que de él, habla con ella, le hace favores. Una vez la acompañó a hacer unas vueltas, pero no sabe mucho más. Como en el 2000 fueron al centro (carrera 8 con 14), sabe que iba a averiguar unas cosas de la pensión, pero no supo más, ella fue con su esposa.”

b. **Diana Patricia Vargas González:** la señora Vargas señaló que sabe “que fue llamada a declarar que Luisa tiene un inconveniente con la Ugpp con una pensión que recibió y no tenía derecho. Luisa siempre vivió con las tías, no las conoció personalmente, supo de ella porque su mamá era amiga de Luisa. Le contó el problema con la Ugpp, una vez le pidió el favor de averiguar si ella todavía tenía derecho a la pensión. Estuvo con Luisa en una oficina de Cajanal y el señor que la atendió le dijo que no se preocupara, que eso era un problema de nómina y ellos se encargaban de notificarla cuando no tuviera más derecho. Conoce a Luisa como hace 25 años. Su mamá iba mucho a la iglesia y hacía obras de caridad. En la iglesia conoció a las tías de Luisa, entablaron amistad y cuando las tías de Luisa entraron en años, Luisa continuó con las actividades de la iglesia y por eso creó un

⁴ Recaudados en la audiencia de pruebas, correspondiente al archivo del expediente digitalizado. El link del registro en video es el siguiente: <https://playback.lifesize.com/#!/publicvideo/c7df2fc7-0503-4dd3-83b8-0d5130b088ee?vcpubtoken=dfcc9300-ec79-49b8-9580-764b6ac014a7>.

vínculo muy cercano con ella .Es muy buena persona y la quiere mucho. Es un “ser humano maravilloso” y le consta que ella no obró de mala fe. Luisa vive actualmente en España con su mamá (la de la testigo), se fue a solucionar el tema de un inmueble en España. Luisa le comentó el problema con la Ugpp y le mandó copia de la “carta” que le había llegado. Se angustiaron mucho y contactaron al abogado para que la orientara iniciar el proceso.

Luisa quedó huérfana muy joven. La pensión de ella fue por el papá. Una de sus tías le ayudó para que le dieran la pensión. La primera vez que le comentó sobre la pensión fue hace mucho tiempo. Esa vez fueron a las oficinas a preguntar, eso fue en el año 2000, lo recuerda porque estaba embarazada de su hija, Luisa le dijo que necesitaba averiguar en qué va la pensión a ver hasta cuándo se la iban a dar.

Entraron a la entidad. No recuerda el piso. No recuerda la forma de atención al público. Cree que había unos cubículos o sillas separadas por ventanillas, las atendió un señor. Luisa le dijo que ella estaba recibiendo la pensión que el papá le había dejado y quería saber hasta cuando la iba a seguir recibiendo. El funcionario le preguntó si había recibido alguna comunicación. Luisa le dijo que no y el señor le dijo que no se preocupara, que tranquila.”

V. CONSIDERACIONES

5.1 Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA⁵.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

5.2 Problema jurídico.

El litigio gira en torno a establecer si los actos acusados, a través de los cuales la UGPP declaró que la demandante le adeuda la suma de \$ 197.756.174 por concepto de las mesadas de la pensión de sobrevivientes que según la entidad demandada debió ser extinguida en 1987 y, sin embargo, fue pagada hasta 2019, se encuentran conforme a derecho, o, si por el contrario, la demandante percibió dichas sumas de buena fe y no debe reintegrarlas.

5.3 Marco normativo: del principio de la buena fe y su tratamiento jurisprudencial para devolución de prestaciones periódicas.

El Consejo de Estado, así como la Corte Constitucional ha considerado que el principio de buena fe es aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos

5 Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, “rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley”.

a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “*persona correcta*”. En este contexto, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “*confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada*”⁶.

Bajo el anterior razonamiento es preciso traer a colación algunos pronunciamientos sobre el principio constitucional de la buena fe, en lo que se refiere a pagos efectuados **por error de la administración**:

“Ahora bien, el principio constitucional de la buena fe se encuentra contemplado por la Carta Política, en su artículo 83, en los siguientes términos:

"ARTICULO 83. 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".

Pese a que dicha norma es aparentemente clara, es fundamental considerar que la naturaleza jurídica de la buena fe como principio general del Derecho, implica que su vinculación a patrones fácticos específicos es muy amplia y compleja y solo puede ser explicada en la medida en que se tenga clara la noción de buena fe.

La buena fe, como principio general del Derecho, es el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión o la rectitud de una conducta. Exige, entonces, una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina principio de probidad.

El principio de buena fe en el Derecho Administrativo, significa que los poderes públicos no pueden defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación; de manera que el ciudadano puede confiar en la Administración y a su vez ésta puede confiar en el ciudadano; confianza que en todo caso, debe desprenderse de signos externos, objetivos, inequívocos, 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.

El numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo dispone:

“Los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”

En efecto, de cara al tema de la no devolución de los pagos recibidos de buena fe y en particular para el reconocimiento de prestaciones periódicas, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha dicho:

“Añade la Corporación que si se aceptara el reconocimiento de la pensión decretada por la resolución No. 002341 de 1993, dentro de los 20 años de servicio exigidos para ese efecto, se estaría tomando tiempo de servicios que el Departamento del Tolima tuvo en cuenta para reconocer la pensión de jubilación a cargo de la Caja de Previsión de esa entidad territorial.

Por ende, la Sala declarará la nulidad de la resolución acusada No. 002341 de 1993.

Sin embargo, ella considera que no es viable disponer el reintegro de las mesadas pensionales que han sido pagadas a la señora Zарtha de Cifuentes, como se solicita en el escrito introductorio del proceso, en virtud del reconocimiento de pensión de jubilación por el acto administrativo acusado, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, situación aplicable en el

⁶ Ver Sentencia T-475 de 1992

caso sub-judice, ya que le correspondía a la parte actora probar debidamente que la demandada cuando solicitó la pensión actuó de mala fe y ello no ocurrió así"

En el mismo sentido se indicó:

"La Sala observa que evidentemente a la demandante no le asistía el derecho al reajuste que le fue reconocido y que implicó el pago de la mesada pensional a partir del 1º de enero de 1996 en un monto equivalente a seiscientos diez mil novecientos cincuenta y nueve pesos con noventa y un centavos (\$610.959,91) cuando por este concepto le correspondía solamente la suma de quinientos sesenta y cinco mil novecientos sesenta y cinco pesos con sesenta y cuatro centavos (\$565.965,64).

Lo anterior teniendo en cuenta que como obtuvo el derecho pensional a partir del 1º de enero de 1996 no le era aplicable el incremento previsto en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993.

No obstante lo anterior, la entidad demandada no estaba facultada para pretender unilateralmente recuperar las sumas de dinero que por equivocación pagó pues fueron recibidas por la actora de buena fe. En esa medida, los pagos efectuados por la entidad tienen amparo legal porque fueron recibidos de buena fe por la demandante y en ese orden, no obstante la legalidad del acto que dispuso el reintegro, la Sala considera que la administración no probó ni en la vía gubernativa ni en la judicial la mala fe de la demandante en la obtención de los reajustes pagados".

En el expediente No. 2915 -03, se precisó:

"NO DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO. Comparte la Sala lo afirmado por el fallador de instancia cuando sostiene que no hay lugar a devolver lo que ya fue pagado porque la Universidad al aplicar erróneamente las resoluciones y acuerdos que ella misma había derogado, incurrió en grave error de conceder el derecho a quien no reunía el requisito legal de la edad exigida, así que, mal puede ahora alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe."

La tesis fue reiterada en la sentencia de 21 de junio de 2007:

"Por último como el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. dispone que "Los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe", igualmente deberá confirmarse en este sentido la decisión apelada, pues, el demandado está amparado por el principio de la buena fe, ya que no se afirmó, ni demostró que hubiera incurrido en actos dolosos y de mala fe para obtener la pensión de jubilación, por lo tanto no está obligado a devolver lo que ya le fue pagado por este concepto.

Como se infiere de la norma transcrita, se exige para la devolución de prestaciones periódicas por parte de los particulares, la demostración de su mala fe, pues la buena fe en sus actuaciones es una presunción constitucional; es decir, la demostración de que los particulares hubiesen asaltado la buena fe para hacerse acreedores a una prestación a la que no tenían derecho.

Observa la Sala, que la Resolución No. 0405 de 7 de noviembre de 1991, creó a favor del demandando una situación jurídica de carácter particular y concreto, en la medida en que le reconoció el pago de una suma específica, por concepto de pensión mensual vitalicia de jubilación, que por lo mismo, ingresó a su patrimonio, y no obstante no corresponder a la legal, estando la Administración en la obligación de demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo; lo cierto es, que la demandante incurrió en error al reconocer la suma que debía pagar al pensionado, equívoco en el que no tuvo participación el titular del derecho, lo que confirma, que si la Administración, fundada en su propia negligencia, pretende la devolución de las sumas pagadas en exceso, como en este caso, vulnera de manera franca el principio de la buena fe del gobernado.

Lo anterior aunado al hecho, de que en el transcurso del proceso, no se afirmó ni se demostró que el demandado hubiera incurrido en comportamientos deshonestos, en actos dolosos y de mala fe, para obtener la pensión de jubilación.

...

Con lo anterior, los pagos efectuados por la Universidad tienen amparo legal, porque fueron recibidos de buena fe por el jubilado y en ese orden, se considera que mal puede ahora la demandante, alegar a su favor, su propia culpa, para tratar de recuperar unos dineros, que como se advierte, fueron recibidos por una persona amparada por el principio de buena fe”

Esta clara línea jurisprudencial se ha mantenido para los casos en que se han recibido prestaciones periódicas tales como la pensión de jubilación producto de un error de la administración. No obstante, en tratándose de prestaciones unitarias se ha dado un tratamiento diverso, como el señalado en sentencia de la Subsección “B”, de 8 de mayo de 2008, dentro del expediente radicado con el No. 0949 de 2006, en donde se consideró que la presunción para ese caso no estaba contemplada en la norma, la cual solo podía ser interpretada en su tenor literal, por lo que no se podía extender la tesis a todos aquellos pagos unitarios efectuados por la administración en virtud de actos administrativos y en consecuencia, para estos era viable la devolución del dinero.

La posición así fijada encuentra su razón de ser en el principio de la buena fe, que implica la convicción del ciudadano, en que el acto emanado de la administración está sujeto a legalidad y por ende no tiene que prever que sea susceptible de demanda judicial o revocatoria, pues existe una legítima confianza en la actuación pública dada precisamente por la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que el principio de la buena fe señalado en el inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, incorpora una presunción legal, que admite prueba en contrario y por ello, **le corresponde a quien lo echa de menos, probar que el peticionario actuó de mala fe.** Por ello, en tratándose de un error de la administración al concederse el derecho a quien no reunía los requisitos legales, no puede la entidad alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe.

En vista de las anteriores consideraciones procede este Despacho a analizar si en este caso se desvirtuó la buena fe de la señora Ramírez Osorio, en la actuación administrativa y judicial surtida, que llevó al reconocimiento pensional a través del acto demandado.

VI. CASO CONCRETO

Con el fin de resolver el asunto litigioso, en primer lugar, valga resaltar los particulares contornos en que se desarrolló este caso, en tanto que la Resolución No. 01641 de 17 de febrero de 1986 reconoció y ordenó el pago de una sustitución de pensión a favor de la señora Luisa Rosa Ramírez Osorio, efectiva a partir del 7 de octubre de 1985, acto que fue emitido por Cajanal.

en relación con la devolución de los valores pagados por concepto de la pensión de sustitución otorgada a la señora Ramírez Osorio, se anota que al tenor del artículo 83 de la Constitución Política, la buena fe se presume en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas. La Corte Constitucional, en sentencia C-131 de 2004⁷, definió el principio general de buena fe, así:

En relación con el principio de la buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano.

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.

Igualmente, la Corte Constitucional⁸ ha reiterado que “el artículo 83 de la Constitución Política incluye un mandato de actuación conforme a la buena fe para los particulares y para las autoridades públicas⁹, aunque que se presume que se actúa de esta manera en las gestiones que los particulares realicen ante las autoridades del Estado, como contrapeso de la posición de superioridad de la que gozan las autoridades públicas, en razón de las prerrogativas propias de sus funciones, en particular, de la presunción de legalidad de la que se benefician los actos administrativos que éstas expiden¹⁰. Esto quiere decir que el mismo texto constitucional delimita el ámbito de aplicación de la presunción constitucional de buena fe a (i) las gestiones o trámites que realicen (ii) los particulares¹¹ ante las autoridades públicas¹², por lo que su ámbito de aplicación no se extiende, por ejemplo, a las relaciones jurídicas entre particulares¹³. Se trata de una medida de protección de las personas frente a las autoridades públicas, que se concreta, entre otros asuntos, en la prohibición de exigir en

⁷ M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁸ Sentencia C-225 de 20 de abril de 2017. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹ El mandato de actuación de buena fe “exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”: Corte Constitucional, sentencia C-1194/08.

¹⁰ “la presunción de buena fe que milita a favor de los particulares, en la balanza Estado-administrados hace las veces de contrapeso institucional de cara a los principios de constitucionalidad y legalidad que amparan en su orden a la ley y a los actos administrativos”: Corte Constitucional, sentencia C-840/01.

¹¹ “En cuanto a los servidores públicos no es que se presuma, ni mucho menos, la mala fe. Sencillamente, que al margen de la presunción que favorece a los particulares, las actuaciones de los funcionarios públicos deben atenerse al principio de constitucionalidad que informa la ley y al principio de legalidad que nutre la producción de los actos administrativos”: Corte Constitucional, sentencia C-840/01.

¹² “(...) conforme con la jurisprudencia constitucional, del artículo 83 superior se infiere una presunción de buena fe para los particulares cuando quiera que ellos adelanten actuaciones ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas (...) del citado precepto constitucional no se desprende una presunción general de buena fe en las actuaciones entre particulares”: Corte Constitucional, sentencia C-1194/08.

¹³ Por esta razón fue declarado exequible el inciso final del artículo 768 del Código Civil, que incluye una presunción de mala fe en la posesión de un bien y que la demanda consideraba que desconocía la presunción constitucional de buena fe, al considerar que “en tanto la buena fe es un postulado constitucional, irradia las relaciones jurídicas entre particulares, y por ello la ley también pueda establecer, en casos específicos, esta presunción en las relaciones que entre ellos se desarrollen”, pero esto no implica que si el legislador presume la mala fe en las relaciones entre particulares, la norma sea inconstitucional: Corte Constitucional, sentencia C-1194/08.

los trámites y procedimientos administrativos, declaraciones juramentadas o documentos autenticados, ya que esto implicaría situar en cabeza del particular la carga de demostrar la buena fe en la gestión, de la que constitucionalmente se encuentran exentos¹⁴. Esta presunción invierte la carga de la prueba y radica en cabeza de las autoridades públicas la demostración de la mala fe del particular, en la actuación surtida ante ella” .

Por otra parte, el artículo 136 (numeral 2) del CCA establece que la demanda podrá ser presentada en cualquier tiempo cuando se dirija contra “actos que reconozcan prestaciones periódicas (...), **pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe**”. Negrilla por el Despacho.

Con base en lo anterior, para que resulte procedente ordenar el reintegro de los valores recibidos por aquellas personas a las que se les haya reconocido una prestación social sin tener derecho a ella, en el proceso deberá estar acreditada la mala fe con que pudieron actuar para obtener el pago de los beneficios pensionales otorgados, en atención a que la buena fe es una presunción que requiere ser desvirtuada.

En ese sentido, se pronunció esta Sala el 23 de marzo de 2017¹⁵, al estimar que “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», dado que “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”.

Por tanto, en lo que se refiere al reintegro de los valores recibidos por la demandada, este despacho concluye que no le asiste razón a la accionante para acceder a dicha súplica, pues en el proceso no se encuentra acreditada la mala fe con que pudo actuar esta para conseguir el reconocimiento pensional otorgado, toda vez que analizados los testimonios no existe prueba que demuestre fraude, maniobras o actos ilegales tendientes a obtenerlo, es decir, la UGGPP no acreditó una aptitud inmoral o ilegal de la actora.

Lo anterior, dado que no basta que la entidad exponga la falta de legalidad del reconocimiento pensional, **sino que resulta necesario que aporte todo el material probatorio tendiente a demostrar que la conducta de la accionada se apartó del postulado de buena fe**, lo cual es este caso no fue satisfecho por la entidad, y en atención a que este mandato constitucional está estrechamente ligado a los derechos al buen nombre y la dignidad humana, lo cual se echa de menos dentro del expediente, contrario sensu, se colige que la demandada, en el interrogatorio de parte manifiesta la señora Ramírez que: “Solicitó créditos pagaderos con su pensión y Cajanal nunca advirtió nada. Asistió en dos oportunidades esas Cajanal a decir que ya no estaba estudiando y que no podía presentar

¹⁴ “(...) la buena fe se concibe como un principio inherente a las relaciones que se desarrollan dentro del ámbito jurídico, destinado a la reivindicación por el exceso de la formalidad en todas las actuaciones de los particulares”: Corte Constitucional, sentencia C-527/13.

¹⁵ Expediente: 19001-23-31-000-2012-00251-01 (2036-2015), actora: UGPP, demandado: Antonio Claret Pérez Cárdenas, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

certificados de educación” es decir ni CAJANAL en ese entonces ni la UGPP, le solicitaron comprobaste de estudio, requisitos necesarios para acreditar la condición del acto administrativo que le otorgo la sustitución pensional, es así que la señora Ramírez actuó con la convicción de que le asistía el derecho a ello.

De igual forma en el hecho 13 de la demanda se indica que: *“mi representada a comienzos del presente año, regreso a Bogotá D.C., a visitar a unos parientes, y aprovecho la oportunidad para acudir a la UGPP con el fin de que le disminuyeran el valor de aporte a salud, teniendo en cuenta que ella es residente en el exterior”*, de lo cual se desprende que la relación jurídica de las partes finalizó debido a la información que la señora Ramírez Osorio dio a la entidad al momento de solicitar ajuste en los descuentos de salud, lo que indica que si no hubiera sido por esta solicitud en la actualidad el control por parte de la entidad a los requisitos para el desembolso de las pensiones sería nulo y se le estaría pagando la pensión de sustitución.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, este despacho declarara la nulidad de las resoluciones No. RDP 021955 del 24 de julio de 2019 de abril y RDP 025846 de 29 de agosto de 2019.

Finalmente, dado el excedente sufragado por la Ugpp, con el fin de garantizar la vigencia de los principios de moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, eficacia y economía previstas en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, y como medida de protección al erario, se instará al señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Juzgado para que, si lo considera necesario y pertinente, inicie las actuaciones de su competencia en orden a establecer la posible comisión de conductas de orden disciplinario e informe a las autoridades competentes, de ser el caso, cualquier tipo de hallazgo relacionado.

6.1. Costas: de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso¹⁶, **no hay lugar a la condena en costas**, porque no se demostró su causación acorde con el 365.5 del C.G.P. Lo anterior acorde con el Artículo 2º, Parágrafo 4º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

VII. DECISIÓN

¹⁶ **Artículo 365. Condena en costas.**

En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda - Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - Declarar la nulidad de las resoluciones No. RDP 021955 del 24 de julio de 2019 de abril y RDP 025846 de 29 de agosto de 2019, proferidos por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL**, mediante las cuales se determinó que la demandante adeudaba una suma de \$197.756.174 pesos M/CTE. a la entidad demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. – Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a **título de restablecimiento del derecho**, se ordena a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL**, a no efectuar cobro alguno de valores recibidos por concepto de mesadas pensionales, dentro del expediente del señor Ramírez Cárdenas (Q.E.P.D) , a la señora **LUISA ROSA RAMÍREZ OSORIO**, identificada con cedula de ciudadanía No. 51.856.506, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. – INSTAR al señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Juzgado para que, si lo considera necesario y pertinente, inicie las actuaciones de su competencia en orden a establecer la posible comisión de conductas de orden disciplinario e informe a las autoridades competentes, de ser el caso, cualquier tipo de hallazgo relacionado. Con tal fin, a la ejecutoria de este fallo, la secretaría del Despacho enviará copia completa del expediente.

CUARTO. – Sin condena en costas.

QUINTO. – En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

SEXTO. – La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO JOSÉ REYES NEDINA

Juez

ADL

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 025 Contencioso Adm sección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3cb34881a5b588b2f09fd8826ff548708b4cf09aa8b458fb713fd77850dcb8bf**

Documento generado en 09/11/2022 04:05:14 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>