



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE BARRANQUILLA

Distrito de Barranquilla, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	08001333300620210003100
Demandante	Ana María Pérez De Consuegra
Demandado	Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.
Asunto	Reembolso de diferencias pensionales - niega

ASUNTO

Cumplidos los actos procesales de ley, procede el despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso ordinario contencioso administrativo, promovido a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por Ana María Pérez De Consuegra, mediante apoderado, contra el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1.1.1. Pretensiones

Como pretensiones de demanda, la parte actora presentó las que a continuación se transcriben:

"II. A que se declare la nulidad parcial de la Resolución N° 3436 del 8 de septiembre de 2020, proferida por el D.E.I.P. DE BARRANQUILLA, en cuanto decidió y dispuso declarar a la señora ANA MARIA PEREZ CONSUEGRA deudora de dicho ente territorial y obligarla al reembolso efectivo de la suma de \$13.179.692, por concepto de unas diferencias pensionales pagadas en exceso.

II. B Que como consecuencia de lo anterior y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se declare que la señora ANA MARIA PEREZ CONSUEGRA no ostentó ni ostenta la condición de deudora del D.E.I.P. DE BARRANQUILLA y no estuvo ni está obligada a realizar el reembolso efectivo de la suma de \$13.179.692, por concepto de unas diferencias pensionales pagadas en exceso, como lo predica la citada Resolución N° 3436 del 8 de septiembre de 2020.

II. C Que se condene al demandado al cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA".

1.1.2. Hechos

Como fundamentos fácticos de las pretensiones de demanda, el actor relata los que a continuación se resumen:

Primero: Alega la actora que el D.E.I.P de Barranquilla presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la señora Ana María Pérez Consuegra, solicitando la declaratoria de nulidad de la Resolución 035 de 1999, por medio de la cual esa misma entidad le había reconocido en su favor una pensión de jubilación mensual y vitalicia.

Segundo: Manifiesta que, a título de restablecimiento del derecho, el D.E.I.P. de Barranquilla, deprecó en la citada acción que se ordenara la reliquidación de la pensión de jubilación reconocida a la señora Ana María Pérez Consuegra en un monto inferior al indicado en el acto acusado y se le condenara al reintegro o devolución de las sumas pensionales pagadas demás desde el 26 de septiembre de 1999 hasta la fecha en que se profiriera la sentencia.

Tercero: Narra que el Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 15 de agosto de 2014, accedió, de manera parcial, a las súplicas de la mencionada demanda, en el sentido de que si bien declaró la nulidad de los artículos primero y segundo de la Resolución 035 de 1999 y que el D.E.I.P. de Barranquilla le seguirá pagando el monto de la pensión de jubilación a la demandada Ana María Pérez Consuegra en un monto inferior al inicialmente reconocido, también declaró que en virtud del mandato contenido en el entonces artículo 136 (numeral 2) del C.C.A. la citada señora no estaba obligada a devolver o reintegrar al susodicho ente territorial las sumas pensionales que recibió en exceso, por estar amparada por el principio de la buena fe.

Cuarto: Expresa que, el anterior fallo de primera instancia, fue confirmado en su integridad por parte del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", mediante sentencia del 5 de diciembre de 2019.

Quinto: Manifiesta que posteriormente, el 8 de septiembre de 2020, la Secretaría de Gestión Humana, del D.E.I.P. de Barranquilla, profiere la Resolución 3436, por medio de la cual, por un lado, da cumplimiento o ejecución al fallo judicial citado precedentemente, pero, por otro lado, desbordando en absoluto el pronunciamiento del juzgador aquél, dispone declarar:

"... deudora a la señora Ana María Pérez Consuegra, identificada con la cédula No 22.405.200, frente al distrito especial industrial y portuario de barranquilla, de las diferencias generadas a partir de la ejecutoria de la sentencia, es decir, 21 de febrero de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020, por valor de Trece Millones Página 3 de 9 Ciento Setenta y Nueve Mil Setecientos Noven y Dos Pesos (13.179.692), los cuales deberán ser efectivamente reembolsados a la entidad territorial."

Sexto: Aduce que, convirtiéndose así la mencionada Resolución 3436, del 8 de septiembre de 2020, en un acto administrativo no solo de mera ejecución, sino de una naturaleza mixta, pues en el confluyen por un lado el cumplimiento material de un fallo judicial y por otro lado la creación de una situación jurídica nueva, particular, concreta y definitiva, que afectó y afecta, directa o indirectamente, los intereses de la hoy demandante, señora Ana María Pérez Consuegra, al declararla deudora del citado ente territorial y obligarla al reembolso o devolución de unas sumas pensionadas que ese mismo organismo, por negligencia, le pago en exceso, circunstancia ésta que, inexorablemente, hace que dicho acto administrativo sea susceptible de control judicial.

1.1.3. Normas violadas

Constitucionales: artículos 3, 6, 83 y 228

Legales: artículos 3, 42, 74, 76, 104, 137 y 164 de la Ley 1437 de 2011.

1.1.4. Concepto de la violación

Seguidamente resume el Despacho el concepto de la violación expuesto en la demanda, el cual se resume cargo por cargo, así:

Primer cargo: De la Violación al Principio Constitucional de la Buena Fe y al Derecho Fundamental al Debido Proceso.

Expresa que la Resolución N° 3436 del 8 de septiembre de 2020, cuando dispone declarar deudora a la demandante y obligarla al reembolso de \$13.179.692, por concepto de unas diferencias pensionales pagadas en exceso, generadas entre el 21 de febrero hasta el 31 de agosto de 2020, sin haberlo ordenado la sentencia que dice ejecutar, no sólo constituye una clara violación al principio constitucional de la buena fe previsto en el artículo 83 de la Carta Superior, sino al derecho fundamental al debido proceso de la actora, establecido en el artículo 29 *ibidem*.

Aduce que, en primer lugar, en el texto del acusado, no se afirmó, ni mucho menos se dejó constancia de las razones y las pruebas que acreditaran que la hoy demandante hubiese obrado de mala fe al percibir lo pagado por la misma administración en exceso durante el lapso señalado en la resolución acusada. Agrega que, en segundo lugar, no obstante que se trataba en ese aspecto de una actuación administrativa que afectaba, de manera directa o indirecta, los intereses particulares de la demandante, ésta no fue convocada a la misma, para que hiciera valer su derecho de defensa y contradicción, sino que, por el contrario, fue condenada por la misma administración, que obró como juez y parte, a rembolsar lo pagado en exceso.

Indica que debe recordarse, que las prestaciones laborales, entre ellas las pensionales, pagadas a particulares de buena fe, no podrán ser recuperadas por la administración, así lo prohíbe el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Manifiesta que el simple hecho de que la actora hubiese aceptado el pago en exceso cuyo reembolso se pretende ahora en el acto acusado, no implica per se mala fe y si por falta de coordinación entre las distintas dependencias del D.E.I.P. de Barranquilla se continuaron pagando dentro de un lapso determinado las mesadas pensionales en el monto reconocido inicialmente, la hoy demandante no tiene porque cargar con el ese error administrativo, a menos que se hubiese demostrado fraude, falsedad que acredite subjetivamente su mala fe, situación ésta que ni fue afirmada, ni mucho menos fue probada en el acto acusado.

Segundo cargo: De la violación al principio del Juez natural.

Relata que, por otro lado, la Resolución N° 3436 del 8 de septiembre de 2020, también incurre en una clara violación al principio constitucional del juez natural, establecido en el artículo 29 de la Carta Magna y, además, va en contravía de lo prescrito en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, según el cual la única autoridad competente para conocer de los litigios originados en los actos de las entidades públicas, es la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Arguye la orden de que se reembolsaran o reintegraran las mesadas pensionales pagadas en exceso a la demandante, en el periodo estipulado en el acto demandado, debió ser conforme a sentencia judicial y siempre y cuando se hubiera encontrado probado en éste estadio jurisdiccional su mala fe, lo cual, como viene visto, no ocurrió en el asunto que nos ocupa.

1.2. Defensa.

Al momento de contestar la demanda, el **Distrito de Barranquilla**, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en los argumentos que pasan a resumirse:

En cuanto a los **hechos** primero, segundo y cuarto, manifestó que **son ciertos**; respecto de los hechos tercero, quinto y sexto, indicó que **no son ciertos**.

En cuanto a las **pretensiones**, relató lo siguiente:

La resolución No. 3436 del 8 de diciembre de 2020 sobre la cual se depreca la nulidad parcial, fue expedida en atención a lo resuelto en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en primera instancia ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, que consideró que la Resolución No. 035 del 2 de diciembre de 1999 por medio de la cual se reconoció pensión de jubilación a la señora Ana María Pérez Consuegra, era lesiva para el ordenamiento jurídico.

Debe resaltarse que, la acción de lesividad tiene como fin la protección del erario público, subsanar un error de la administración, esto es, restablecer el orden jurídico quebrantado con el acto administrativo proferido en contra de los ordenamiento procedimental o sustancial que regulaba su creación.

Por ende, la Resolución No. 3436 del 8 de diciembre de 2020 busca restablecer ese quebranto ocasionado al erario público por sumas pagadas a quien no tenía derecho de percibir las, dando cumplimiento a lo dispuesto en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que consecuentemente con la declaratoria de nulidad surge el deber de la administración de retrotraer al estado anterior todas las acciones que vayan en detrimento del interés general o del erario público.

Sobre el particular múltiples pronunciamientos se han emitido por las altas cortes en donde se indica que *"El pensionado que se haya beneficiado con lo pagado en exceso, no podrá pretender conservar dichos dineros indebidamente recibidos, razón por la cual, la entidad que tenga derecho a exigir su devolución deberá hacer uso de los mecanismos legales y judiciales existentes. No obstante contar con este derecho, la entidad deberá al momento de recuperar dichos recursos económicos, tener en cuenta factores esenciales para que dicho cobro no afecte los derechos del particular, para lo cual deberá tener presentes elementos tan importantes como el monto total de lo reclamado, la situación económica del particular, su edad y esperanza de vida, su núcleo familiar dependiente económicamente y otros componentes que permitan garantizar el mínimo vital del pensionado"* aspectos todos tenidos en cuenta por mi mandante.

Aunado a lo anterior, se tiene que, la parte actora no plantea ningún argumento valedero que desvirtúe la presunción de legalidad que revisten los actos administrativos acusados, siendo que estos fueron expedidos conforme a derecho, en observancia de las disposiciones legales que le son aplicables. Resoluciones que además no son pasibles de ser anuladas por el operador judicial que conoce del proceso aquí debatido, no solo por el hecho de que al ser actos de ejecución no son demandables, al menos no por este medio de control, sino también cuando salta a la vista que en la expedición de las mismas no se adecuó ni materializó ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA.

Debe recordarse en este punto, que el interesado debe probar siquiera sumariamente, que la ejecución de ese acto demandado causa un detrimento al particular, por lo que no se torna suficiente la mera mención o una posibilidad no concretada sin sustento jurídico.

En gracia de discusión, tampoco se podría considerar que existió si quiera una vulneración por parte del Distrito de Barranquilla, pues tal como lo afirma la demandante, no se ha hecho exigible por parte de la administración el pago de alguna suma de dinero; que si bien, el acto administrativo consigna una obligación en cabeza de la señora Ana María Pérez con fin de restablecer el erario público, no se ha iniciado un proceso que haya afectado de manera inmediata e irremediable a la demandante no asistiéndole responsabilidad alguna al Distrito de Barranquilla.

1.3. Alegatos de conclusión

1.3.1. Parte demandada

Rindió alegatos finales, argumentando, en esencia, lo siguiente:

- Se demostró que la Resolución 3436 de 2020, tiene como finalidad la subsanación de una situación antijurídica que va en detrimento del erario público, situación que en nada desvirtúa ni desconoce lo decidido en el proceso judicial radicado con el No. 2009-1123.
- Se acreditó que la acción de lesividad encausada en el medio de control de nulidad y restablecimiento, buscaba retrotraer la situación al estado de cosas anterior existente antes de la expedición del acto lesivo (Resolución No. 035 del 2 de diciembre de 1999) y que a partir de la ejecutoria de la decisión de aquel medio de control, la accionante no tiene derecho alguno a retener suma pagada a la misma en mayor valor.
- Se enfatiza que los actos administrativos proferidos por las entidades públicas no pueden ir en detrimento del erario público.
- En igual sentido, la demandante no demostró los supuestos de hecho que soportan sus pretensiones.
- Quedó demostrado que la parte actora no logró derruir la presunción de legalidad que le asiste a todo acto administrativo.

1.3.2. Parte demandante

Rindió alegatos finales, argumentando, en esencia, lo siguiente:

- En el acto administrativo acusado no se afirmó, ni mucho menos se dejó constancia de las razones y las pruebas que acreditaran que la hoy demandante hubiese obrado de mala fe al percibir lo pagado por la misma administración en exceso durante el lapso señalado en la resolución acusada.
- No obstante que se trataba de una actuación administrativa que afectaba, de manera directa o indirecta, los intereses particulares de la demandante, no se abrió actuación administrativa previa y mucho menos la interesada fue convocada a la misma, para que hiciera valer su derecho de defensa y contradicción, sino

que, por el contrario, fue condenada por la misma administración, que obró como juez y parte, a rembolsar lo pagado en exceso.

- La orden de que se reembolsaran o reintegraran las mesadas pensionales pagadas en exceso a la demandante, en el período estipulado en el acto demandado, debió ser conforme a sentencia judicial y siempre y cuando se hubiera encontrado probado en éste estadio jurisdiccional su mala fe, lo cual, como viene visto, no ocurrió en el asunto que nos ocupa.

1.4. Concepto del ministerio público

La señora Procuradora, Agente del Ministerio Público delegada ante este Juzgado, emitió concepto parcialmente favorable a las pretensiones de demanda, con apoyo en los argumentos que seguidamente se resumen:

"Como puede apreciarse, el fallo en mención no dispuso nada acerca de la devolución de los dineros pagados en exceso. Así, se puede concluir que en el caso concreto el acto enjuiciado, pasó de ser de mera ejecución, para tornarse en aquel que crea una situación concreta al administrador, pues se excedió de la orden dada en el fallo judicial. En todo caso, considera esta agente del Ministerio Público que, el tiempo empleado por el Distrito de Barranquilla para darte cumplimiento al fallo judicial, y ajustar la mesada de la demandante a lo dispuesto por el Tribunal, no puede ser una carga que se le imponga a esta, pues es deber del ente territorial cumplir en los tiempos con el acatamiento de los fallos judiciales.

6.2.4. CONCLUSIÓN En conclusión, a juicio de este despacho, la parte demandante logró desvirtuar la legalidad de la Resolución 3436 de fecha 8 de septiembre de 2020, proferida por la SECRETARIA DE GESTION HUMANA, del D.E.I.P. DE BARRANQUILLA, por medio de la cual se le declaró deudora del ente territorial, siendo procedente declarar su nulidad parcial, en lo que corresponde a esta determinación".

1.5. Trámite procesal

La demanda fue presentada el 23 de febrero de 2021, correspondiendo su conocimiento, previo reparto, a esta agencia judicial, quien en auto del 19 de abril de 2021 inadmite la demanda.

Realizada la respectiva subsanación, es admitida la demanda en auto de fecha 08 de julio de 2021.

El 22 de julio de 2021 se profiere auto que corre traslado de solicitud de suspensión provisional del acto demandado.

El 30 de septiembre de 2021 fue realizada debida notificación del auto admisorio de la demanda.

El 26 de mayo de 2022 se emitió auto negando solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

El 06 de junio de 2022 fue dictado auto que declaró no probada excepción previa.

El 12 de julio de 2022 fue dictado auto en el que se tomaron medidas para dictar sentencia anticipada la encontrarse configurados los requisitos legales para ese Efecto. En tal virtud, se prescindió de la realización de audiencia inicial, se incorporaron las pruebas, se fijó el litigio, y se ordenó rendir alegatos de conclusión por escrito.

Vencido el término de traslado para alegar, ingresa el proceso a Despacho para dictarse sentencia.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El despacho es competente para conocer del presente asunto, por su naturaleza y cuantía, además por haberse demandado un acto expedido por un ente de este distrito judicial, dentro de este círculo judicial (CPACA).

2.2. Validez de la actuación

Revisadas las actuaciones procesales, no se observa alguna irregularidad procedimental que conlleve a declarar la invalidez de lo actuado hasta esta instancia procesal.

2.3. Problema jurídico

Como se estableció en auto en el que se adoptaron medidas para la emisión de sentencia anticipada, el problema jurídico en el presente asunto consiste en establecer si la Resolución N° 3436 del 08 de septiembre de 2020, expedida por el Distrito de Barranquilla, por medio de la cual se da cumplimiento a una orden judicial y se declara deudora a la señora Ana María Pérez Consuegra frente al Distrito de Barranquilla, fue expedida con infracción a las normas en que debía fundarse, por presuntamente extralimitarse a lo ordenado en el fallo judicial que se le pretendía dar cumplimiento. Para dar respuesta a este cuestionamiento se estudiará la legalidad de la Resolución N° 3436 del 08 de septiembre de 2020.

2.4. Tesis

Se sustentará como tesis que la Resolución N° 3436 del 08 de septiembre de 2020, expedida por el Distrito de Barranquilla, por medio de la cual se da cumplimiento a una orden judicial y se declara deudora a la señora Ana María Pérez Consuegra frente al Distrito de Barranquilla, no fue expedida con infracción a las normas en que debía fundarse, sin que exista extralimitación de lo ordenado en el fallo judicial al que se le pretendió dar cumplimiento en la Resolución N° 3436.

2.5. Marco jurídico

2.5.1. Sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales

Por la naturaleza del tema, que tiene rango constitucional, el Despacho, para su ilustración, se apoya en pronunciamiento consignado por la H. Corte Constitucional en sentencia de unificación SU – 034 de 2018, donde entre otras cosas, trató lo referido al *deber de cumplimiento de las providencias judiciales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso*, en los siguientes términos:

“(iii) El deber de cumplimiento de las providencias judiciales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso

(...) el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, y así lo ha reconocido este Tribunal desde su jurisprudencia más temprana:

"La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.

"El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86)."

En efecto, acudir a las autoridades jurisdiccional quedaría desprovisto de sentido sí, luego de agotadas las etapas previstas para cada trámite y emitida la decisión que desata el litigio, la parte vencida pudiera deliberadamente hacer tabla rasa de lo resuelto o cumplirlo de forma tardía o defectuosa, comprometiendo el derecho al debido proceso de la parte vencedora y perpetuando indefinidamente la afectación a sus bienes jurídicos. (...)

Bajo esa perspectiva, esta Corporación ha puesto de relieve que el derecho al acceso a la administración de justicia no se satisface sólo con la posibilidad de formular demandas ante tribunales competentes e imparciales, y que estos, a su vez, emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan las controversias planteadas en relación con los derechos de las partes, **sino que se requiere que la decisión adoptada se cumpla; es decir, que tenga eficacia y produzca los efectos a los que está destinada**

(...)

De lo anterior se desprende que "al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia."

Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente".

2.5.2. Sobre la recuperación –o su imposibilidad- de prestaciones periódicas pagadas a particulares.

El artículo 164 del C.P.A.C.A., numeral primero, literal C, sobre el tópico aludido, dice lo siguiente:

"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

(...)

c) Se dirija contra 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;

(...)"

Lo anterior es el fundamento legal para que en Colombia, el pago de las prestaciones periódicas que reciben los particulares mediando su buena fe, no puedan recuperarse sin su consentimiento previo.

Nótese que de la norma se desprende que cuando el particular recibe el pago de la prestación periódica sin que medie buena fe, es posible que la administración recupere lo pagado.

Dicha norma, fue objeto de estudio en caso analizado por el H. Consejo de Estado, que respecto del tema, dijo lo siguiente:

“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:

“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”.

2.6. Caso concreto

Con la demanda de la referencia la actora pretende **esencialmente** lo siguiente:

Se declare la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la Resolución N° 3436 del 8 de septiembre de 2020, mediante la cual la Secretaría Distrital de Gestión Humana del Distrito de Barranquilla, al pretender cumplir orden impartida en sentencia judicial, entre otras cosas: (i) declaró a la accionante como deudora del ente territorial por la suma de \$13.179.692, por concepto de diferencias pensionales pagadas en exceso y (ii) declaró que la actora debe reembolsarse efectiva dicha suma a las arcas del Distrito.

Como restablecimiento del derecho, y consecuencialmente a la declaración de nulidad, solicita la accionante que se declare que ella no ostentó ni ostenta la condición de deudora del Distrito y no estuvo ni está obligada a realizar el reembolso efectivo de la suma de \$13.179.692, por concepto de unas diferencias pensionales pagadas en exceso, como lo predica la citada Resolución N° 3436 del 8 de septiembre de 2020.

Como argumentos soporte de sus pretensiones, la accionante indica que existe vulneración al principio de buena fe y al debido proceso, así como al principio de Juez natural, en tanto que: (a) recibió el pago de buena fe; (b) existe sentencia judicial que prohibió realizar descuentos por diferencias pensionales, (c) no se dio oportunidad de defensa y (d) solo un Juez puede declarar deudora por el concepto debatido a la actora.

En contraposición a lo anterior, el Distrito de Barranquilla argumenta, en esencia, que deben negarse las pretensiones de demanda, ya que: (i) se demostró que la Resolución 3436 de 2020, tiene como finalidad la subsanación de una situación antijurídica que va en detrimento del erario público; (ii) se acreditó que a partir de la ejecutoria de la decisión judicial, la accionante no tiene derecho alguno a retener suma pagada a la misma en mayor valor; (iii) la demandante no demostró los supuestos de hecho que soportan sus pretensiones.

En ese orden, plasmados los extremos litigiosos, pasa el despacho a enlistar los hechos que relevantemente probados aparecen en el expediente, para a partir de su valoración, desatar la controversia. A saber:

2.7. Hechos relevantemente probados

1. El 15 de agosto de 2014, el Tribunal Administrativo del Atlántico, dictó sentencia de primera instancia, dentro del proceso promovido a través del medio de control y nulidad y restablecimiento del derecho (Lesividad) por el Distrito de Barranquilla contra la señora Ana María Pérez Consuegra.

En dicha sentencia, se resolvió lo siguiente:

1°.- Declarase la nulidad parcial del artículo primero de la Resolución No. 035 de 2 de diciembre de 1999, expedida por la Secretaria de Hacienda del Distrito de Barranquilla, en cuanto reconoció la pensión a la señora Ana María Pérez Consuegra con fundamento en el Acuerdo 010 de 1958. Como a partir del 26 de septiembre de 2004 la mencionada señora cumplió los requisitos establecidos en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, continúese pagando bajo esa normatividad, de conformidad con la parte considerativa de esta sentencia.

2° Declarase la nulidad parcial del artículo segundo de la Resolución No 035 de 2 de diciembre de 1999, expedida por la Secretaria de Hacienda del Distrito de Barranquilla, en lo que se refiere a la expresión "con una asignación mensual por valor de UN MILLON QUINIENTOS TREINTA MIL NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$1.530.094,00)" y en su lugar se dispone que la mesada sea equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, por las razones anotadas en la parte considerativa de esta sentencia. En consecuencia, el Distrito de Barranquilla seguirá pagando a la señora Ana María Pérez Consuegra la pensión, pero con base en ese monto y no en el 100%. Todo de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

3° Nieganse las demás pretensiones de la demanda.

4° Sin costas.

5° Notifíquese al Agente del Ministerio Público Delegado ante el tribunal".

2. Se resalta, como importante para la solución del sub iudice, que entre los considerandos de la sentencia antes comentada, el Tribunal incluyó el siguiente:

"Por otro lado, como el numeral 2° del artículo 136 del C.C.C. 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", la demandada no está obligada a devolver lo que le fue pagado antes de que adquiriera legalmente el derecho a la pensión. Tampoco lo que recibió en exceso del 75% con anterioridad a la ejecutoria de esta sentencia, pues está amparada 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".

3. El 05 de diciembre de 2019, el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", profirió sentencia que confirmó íntegramente la sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.
4. El 8 de septiembre de 2020, la Secretaria de Gestión Humana, del D.E.I.P. de Barranquilla, profirió la Resolución 3436, con la que dio cumplimiento a la orden judicial referida en los numerales anteriores, resolviendo también, entre otras cosas, lo siguiente:

“... deudora a la señora Ana María Pérez Consuegra, identificada con la cédula No 22.405.200, frente al distrito especial industrial y portuario de barranquilla, de las diferencias generadas a partir de la ejecutoria de la sentencia, es decir, 21 de febrero de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020, por valor de Trece Millones Página 3 de 9 Ciento Setenta y Nueve Mil Setecientos Noven y Dos Pesos (13.179.692), los cuales deberán ser efectivamente reembolsados a la entidad territorial.”

2.8. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Al revisarse los fundamentos expuestos en el marco jurídico de esta providencia, así como los hechos relevantemente probados, y confrontarlos con los cargos de nulidad presentados por la parte actora en el escrito de demanda, no se encuentra probado alguno de éstos, como pasa a justificarse con la solución por separada, de cada cargo en específico:

2.8.1. Solución al primer cargo de nulidad

Para la actora la resolución acusada viola el principio constitucional de la buena fe y al derecho fundamental al debido proceso.

El cargo no prospera con fundamento en lo que pasa a argumentarse:

- Sobre la falta de buena fe de la accionante.

Como se estableció en el marco jurídico, del contenido de la norma aplicable a la materia, como de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, se desprende que en aplicación del principio de la buena fe, la prohibición de recuperar el pago extra por concepto de prestaciones periódicas, realizados a particulares de buena fe, no aplica cuando se verifica que mediaron conductas reprochables encaminadas a defraudar a la administración en orden a obtener tales reconocimientos.

Así, la aplicación del principio de la buena fe no es absoluta sino que tiene un límite, concretado en que a falta de las conductas que materialicen dicho principio, le es permitido a la administración, recuperar las diferencias económicas que en su detrimento, pagó al particular.

Lo anterior se justifica incluso, al revisarse la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, que respecto del principio de la buena fe, en Sentencia c-1194-08, por ejemplo, realizó análisis que se acompasa con lo considerado por este Juzgado precedentemente y que, además, pueden usarse como reglas para la aplicación del principio de la buena fe.

De dicho análisis jurisprudencial se extrae apartes que por su importancia, pasan a resumirse con utilización literal de frases consignadas por el alto tribunal en su sentencia, así:

- El principio de la 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)*”. 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”.

- La presunción de buena fe establecida en el artículo superior respecto de las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, **es simplemente legal** y por tanto admite prueba en contrario.
- La buena fe **no se trata por esencia de un principio absoluto**.

Con ello claro desciende nuevamente el Juzgado sobre el expediente de la referencia, encontrando que la conducta de la señora Ana María Pérez de Consuegra, no se ajustó al postulado de la buena fe, cuando recibió el pago de las mesadas pensionales con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico que le concedió el derecho al reajuste pensional.

Ello es así, por lo siguiente:

La sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico (confirmada por sentencia del H. Consejo de Estado), estipuló que la señora Ana María Pérez no tenía la obligación de devolver (i) lo que le fue pagado antes de que adquiriera legalmente el derecho a la pensión ni (ii) lo que recibió en exceso del 75% **con anterioridad a la ejecutoria de esta sentencia**.

Entonces, la señora Ana María Pérez conocía, por pronunciamiento judicial, que no tenía derecho a recibir pagos extras, diferentes a los mencionados en el párrafo anterior, y debidamente individualizados en la sentencia que ordenó el reajuste. En otras palabras, desde que la señora Ana María Pérez conoció la sentencia emitida por el H. Consejo de Estado que confirmó la del Tribunal Administrativo del Atlántico, sabía que tenía la obligación de devolver las sumas dinerarias que recibiera por conceptos diferentes a los enunciados por el Tribunal.

Ese conocimiento que tenía la señora Ana María, en aplicación del principio de la buena fe, la obligaba a devolver a la administración las sumas dinerarias que recibiera y tuvieran vocación de ser devueltas, puesto que es esa la conducta que debió asumir en la **relación recíproca** que tenía con la administración, de la cual, como lo vimos en párrafos superiores, el H. Consejo de Estado exige **confianza, honestidad, seguridad y credibilidad**, valores estos que no se advierten en la conducta de alguien, como la demandante, que a sabiendas de que recibió un dinero que no le correspondía, no tuvo la buena fe de devolverlo.

En esta línea se aclara, que el pago en exceso que recibió la actora no es una simple aceptación como se menciona en el libelo introductorio, sino que es una aceptación ausente de buena fe, lo cual es susceptible del juicio de reproche que aquí se hace.

Conforme lo anterior, y contrario a lo alegado en este cargo de nulidad por la parte actora, no era necesario para la validez de la decisión adoptada por la administración, que se dejara constancia expresa en el contenido del acto administrativo, de las razones y las pruebas que acreditaran que la hoy demandante hubiese obrado de mala fe al percibir lo pagado en exceso por la misma administración, en tanto que como se vio, el acto administrativo acusado existe concomitantemente a la ocurrencia de supuestos fácticos que soportan la decisión adoptada por el Distrito.

- Sobre el respeto al debido proceso.

Manifiesta la actora respecto de los hechos de demanda, que no obstante se trataba de una actuación administrativa que afectaba sus intereses particulares de manera directa o indirecta, ella no fue convocada para estar dentro de la actuación administrativa y hacer valer así su derecho de defensa y contradicción; sino que, por el contrario, fue condenada por la misma administración, que obró como juez y parte, a rembolsar lo pagado en exceso.

No le asiste razón a la demandante, por lo siguiente:

En el marco jurídico de esta providencia, citamos, como una de las guías para la solución de la *litis*, la sentencia SU – 034 de 2018, donde la H. Corte Constitucional, al referirse al deber de cumplimiento de las providencias judiciales, hace conexión entre el derecho al debido proceso –que invoca la demandante en el sub lite- y el derecho al *acceso a la administración de justicia*. De lo considerado por la alta Corte, por su pertinencia, rescatamos lo siguiente:

1. El derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que **está inescindiblemente vinculado al debido proceso** y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica **implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento** no solo de los derechos fundamentales, sino **del orden constitucional vigente**.
2. En efecto, acudir a la autoridad jurisdiccional quedaría desprovisto de sentido si, luego de agotadas las etapas previstas para cada trámite y emitida la decisión que desata el litigio, **la parte vencida pudiera deliberadamente hacer tabla rasa de lo resuelto** o cumplirlo de forma tardía o defectuosa, **comprometiendo el derecho al debido proceso** de la parte vencedora y perpetuando indefinidamente la afectación a sus bienes jurídicos.
3. Bajo esa perspectiva, la Corporación ha puesto de relieve que el derecho al acceso a la administración de justicia no se satisface sólo con la posibilidad de formular demandas ante tribunales competentes e imparciales, y que estos, a su vez, emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan las controversias planteadas en relación con los derechos de las partes, **sino que se requiere que la decisión adoptada se cumpla; es decir, que tenga eficacia y produzca los efectos a los que está destinada**.
4. De lo anterior se desprende que, **al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso** y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia.

Visto lo anterior, se concluye que la decisión de la administración, cuando declaró deudora a la actora de las sumas que le pagó y que según decisión judicial no tenía derecho a recibir la actora, estuvo acorde a las implicaciones del debido proceso.

Ello sobre todo, al evidenciarse que la actitud de la administración no contrario lo ordenado judicialmente. En efecto, la suma dineraria por la cual el Distrito declaró

deudora a la accionante, fue aquella que debía ser devuelta a la administración, como se vio en el acápite precedente a este.

En este contexto, la conducta del Distrito se considera como cumplidora de la sentencia judicial que individualizó los escenarios donde la actora no debía devolver las sumas dinerarias pagadas en exceso; o en otras palabras, la conducta del Distrito estuvo permitida por la sentencia judicial que ordenó el reajuste pensional de la actora.

Así, el acto administrativo acusado, expedido por el Distrito, contrario a lo alegado en la demanda, garantiza el respeto al debido proceso, por lo siguiente:

Se enfatiza que el derecho al debido al proceso, no solo le asiste a la demandante en su condición de particular, sino que también es propio de la administración y, se tiene, en este caso, que la protección al debido proceso de la administración debía realizarse con connotación especial en tanto que se trata de recursos públicos que afectan la estabilidad económica de la nación.

La protección del derecho al debido proceso de la administración, existió con aplicación del postulado jurisprudencial visto en párrafos de arriba, consistente en que, en respeto de dicho derecho, el acto administrativo acusado se expidió con la vocación idónea para que la sentencia tuviera eficacia cabal. Pues como se vio en el acápite anterior y al momento de relacionar los hechos relevantemente demostrados, el Distrito declaró deudora a la actora de una suma que recibió y que según la misma sentencia susodicha, no tenía la actora derecho de recibir la demandante, de lo cual se resalta que cuando la accionante recibió el pago extra, tenía conocimiento de que ella no reunía las calidades legales para ser beneficiaria de tal pago extra.

Se aprecia también, que la decisión de la administración no trasgredió el carácter vinculante de la orden judicial como uno de los supuestos de respeto al debido proceso, evidenciado por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado. Así, lo que si vulneraría el debido proceso, sería la aplicación de la tesis planteada en el escrito de demanda, porque de aceptarse ella se estaría conculcando un derecho de la administración que por existirle no fue proscrito en la orden judicial objeto del debate.

Por otro lado, no comparte el Despacho el argumento de la actora, consistente en que debió convocársele dentro de la actuación mediante la cual se expidieron las resoluciones acusadas, debido a que dichas resoluciones fueron expedidas con base en un proceso judicial donde la accionante estuvo vinculada y además se probó que la devolución que se le exige es de sumas dinerarias que recibió con ausencia de buena fe, aspecto que habilitaba a la administración para declarar deudora a la actora y exigirle el reintegro del dinero, sin formalidades diferentes a las que se presentaron en el trámite de expedición de los actos acusados.

2.8.2. Solución al segundo cargo de nulidad.

Relata la actora que la Resolución N° 3436 del 8 de septiembre de 2020, incurre en violación al principio constitucional del Juez natural, porque la orden de que se reembolsaran o reintegraran las mesadas pensionales pagadas en exceso a la demandante, en el periodo estipulado en el acto demandado, debió ser conforme a sentencia judicial y siempre y cuando se hubiera encontrado probada la mala fe de la accionante.

El cargo así propuesto no prospera. Ello se explica remitiéndonos a las consideraciones planteadas al momento de resolver el primer cargo de nulidad, donde quedó demostrado que en virtud del artículo 164 del C.P.A.C.A., numeral primero, literal C, y de la jurisprudencia que desarrolla ese artículo, las autoridades administrativas tienen competencia para recuperar el pago en exceso que hayan hecho a particulares por concepto de prestaciones periódicas, cuando el particular no actúa de buena fe, como en el presente caso.

Así las cosas, al no haberse probado ninguno de los cargos de nulidad propuestos contra los actos acusados, éstos mantienen incólume su presunción de legalidad, debiéndose en consecuencia negar las pretensiones elevadas a través del medio de control de la referencia, lo cual se hará en la parte resolutive de esta providencia.

2.9. Costas

Sobre este punto se aplicará el inciso segundo del artículo 188 del CPACA y el numeral 8 del artículo 365 del CGP que facultan, respectivamente, la imposición de este tipo de condena cuando la demanda fuere interpuesta con manifiesta carencia de fundamento legal y/o cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. Por tanto, el despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida toda vez que no logra constatar que la demanda fuera interpuesta con manifiesta carencia de fundamento legal y también porque no hay constancia dentro del expediente de gastos que imponga el reconocimiento de costas a favor de la entidad demandada.

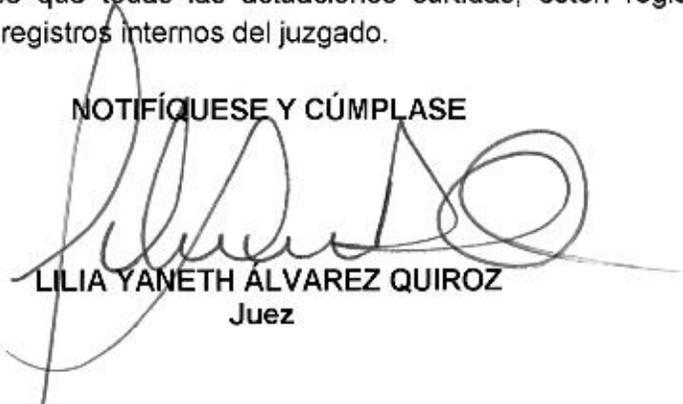
III. DECISIÓN

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de la referencia, de acuerdo con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas, de acuerdo con la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Por secretaría infórmese en su oportunidad si contra la presente sentencia se interpone recurso de apelación y una vez ejecutoriada, archívese el expediente físico y electrónico, verificándose que todas las actuaciones surtidas, estén registradas en el sistema SAMAI y en los registros internos del juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ
Juez