



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, diez (10) de Diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia No. 122

<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho- Lesividad
<b>Radicado</b>	41-001-33-31-002-2010-00499-01
<b>Demandante</b>	Universidad Surcolombiana
<b>Demandado</b>	Myriam Lozano Ángel
<b>Magistrado Ponente</b>	Jesús Guillermo Guerrero González

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 3º del Acuerdo No. PCSJA19-11276 del 17 de mayo de 2019, prorrogado mediante el artículo 2º del Acuerdo PCSJA19-11444 del 14 de noviembre de 2019 y el Acuerdo PCSJA20-11507 del 21 de febrero de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de dictar sentencia, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el extremo activo, contra la sentencia de fecha 27 de agosto de 2014, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva,<sup>1</sup> dentro del proceso iniciado por la Universidad Surcolombiana, en contra del acto administrativo contenido en la Resolución P1350 de 2002 mediante el cual le fue reconocido el pago de 20 puntos salariales adicionales a la Sra. Myriam Lozano Ángel. El fallo impugnado dispuso en su aparte resolutivo lo siguiente:

***“PRIMERO. - DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. P1350 del 30 de diciembre de 2002, mediante el cual se reconoció y ordenó el pago de 20 puntos salariales a favor de la señora MYRIAM LOZANO ANGEL.***

***SEGUNDO. - DECLARESE inhibido el despacho para emitir pronunciamiento sobre la nulidad del Acta 004 del 6 de junio de 2002, por cuanto es un acto de trámite.***

<sup>1</sup> Folios 528 a 537 del cuaderno principal No.3

**TERCERO. - NO** se ordenará a la señora **MYRIAM LOZANO ANGEL**, la devolución de los dineros que haya recibido producto de la expedición de la **Resolución No. P1350 del 30 de diciembre de 2002 y Acta 004 del 6 de junio de 2002**, por cuanto se presume que estos fueron recibidos de buena fe.

**CUARTO. - NO** hay lugar a condena en costas, por no existir constancia de actuaciones temerarias o con mala fe.

**QUINTO. -** Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes con las previsiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 del 22 de febrero de 1995.

**SEXTO. –** En firme la presente providencia, archívese el expediente. Previas las anotaciones correspondientes en el software de gestión Justicia XXI y por secretaría devuélvase al interesado el remanente de la suma que se ordenó cancelar para gastos ordinarios del proceso si la hubiere. Déjense las constancias de las entregas que se realicen.”

## **II.- ANTECEDENTES**

La **Universidad Surcolombiana** por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en modalidad de lesividad en contra de la señora **Myriam Lozano Ángel**, con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones y condenas:

**“PRIMERA. - Se **DECLARE** la nulidad de la resolución P1350 de 2002, del 30 de diciembre de 2002 por medio de la cual se Reconoce y ordena a la convocada el pago de 20 puntos salariales por acreditar título de especialista en Derecho Tributario y Aduanero que se reconocen desde el 1 de julio de 2002 con sustento en el Acta 004 de 6 de junio de 2002 del Comité de Asignación de puntajes por estar dicha asignación en contra de lo dispuesto en el artículo 4 de Decreto 2912 de 2001 derogado por artículo 7 el Decreto 1279 de 2002.**

**SEGUNDA. – Se **DECLARE** la nulidad del acto administrativo contenido en el Acta 004 de 6 de junio de 2002 del Comité de Asignación de Puntajes de la Universidad Surcolombiana de fecha 6 de junio de 2002 por medio del cual se Reconoce y ordena a la convocada el pago de 20 puntos salariales por acreditar título de especialista en Derecho Tributario y Aduanero por estar dicha asignación en contra**

*de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 2912 de 2001 derogado por artículo 7 el Decreto 1279 de 2002.*

*TERCERA. – A título de restablecimiento del derecho se CONDENE a la señora **MYRIAM LOZANO ÁNGEL** mayor de edad y domiciliada en esta ciudad identificada con la C.C. No. 36.156.565 de Neiva a restituir los puntos salariales y todos los emolumentos de naturaleza laboral pagados en exceso desde el momento de su reconocimiento hasta la declaratoria de nulidad de los actos demandados, que se estiman en esta demanda en la suma aproximada de \$32.500.000.00 pero que atenderán a la liquidación que de los puntos y factores salariales demandados se haga en el proceso.*

*CUARTA. – Que de accederse a las pretensiones las condenas se actualicen en aplicación sustento en el artículo 177 y 178 del C. Contencioso Administrativo.*

*QUINTA. – Se condene en costas a la parte demandada.”*

## **- HECHOS**

Los hechos relatados por el demandante son los siguientes:

*“1. El Decreto 1279 de 2002 (que derogó el Decreto 2912 de 2001, por medio del cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de la Universidades Estatales), en el que se indicaba con precisión la prohibición de asignar puntos por más de dos especializaciones.*

*2. Atendiendo lo anterior el Consejo Superior Universitario acogió el régimen de transición adoptado por el Gobierno Nacional en el Decreto 1444 de 2002 y fijo hasta el 31 de mayo de 2002 la fecha límite para la recepción de la producción intelectual de los docentes de la Universidad Surcolombiana.*

*3. La docente demandada ya había solicitado en el Comité de Asignación de Puntajes de la USCO la asignación de puntos salariales por dos especializaciones, una Revisoría Fiscal y Contraloría y otra en Administración Financiera de conformidad con la Resolución 1282 del 26 de diciembre de 2000, que se encuentra anexa a la demanda.*

*4. Previa Petición de la demandada, el Comité de Asignación de Puntajes de USCO reconoció y pago 20 puntos salariales a partir del 1 de julio de 2002, mediante Resolución que se demanda por cuanto la convocada presentó título de especialista en Derecho Tributario y Aduanero, asignación de puntos ilegal pues la normas en comento obliga a que solo se puede hacer reconocimiento de puntos salariales por dos especializaciones.”*

## **- CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La Universidad Surcolombiana considera que la causal de nulidad de la Resolución No. P1350 del 30 de diciembre de 2002 y el Acta 004 de 6 de junio de 2002, atiende a que el reconocimiento de puntos que se le hizo a la demandada el 30 de noviembre de 2002, con efectos fiscales desde el 1 de julio de 2002 se consideran ilegales, pues al momento en que se efectuó dicho reconocimiento se encontraban vigente los decretos 2912 de 2001 (desde el 31 de diciembre de 2001) y el decreto 1279 de 2002 (desde el 19 de junio de 2002), los cuales de manera expresa establecen la prohibición de no poder asignar puntos salariales por más de dos especializaciones.

La Universidad Surcolombiana considero que los actos administrativos demandados violaron el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, desarrollada por el artículo 20 de la Ley 4 de 1992, reglamentado por el Decreto 1279 de 2002. Artículo 1 del Decreto 1444 de 1992, artículo 3 del Decreto 2912 de 2001 y el vigente actualmente el artículo 6 del Decreto 1279 de 2002.

## **- CONTESTACIÓN**

De conformidad con la constancia secretarial vista a folio 492 C3, el traslado concedido para contestar la demanda, venció en silencio. <sup>2</sup>

## **- SENTENCIA RECURRIDA**

El Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Neiva, mediante sentencia proferida el 27 de agosto de 2014<sup>3</sup>, declaró la nulidad de la resolución No. P1350 del 30 de diciembre de 2002. Se declaró el despacho inhibido para emitir pronunciamiento sobre la nulidad del Acta 004 del 6 de junio de 2002, por ser un acto de trámite que no modificó la situación jurídica de la demandada; y

---

<sup>2</sup> Visible en el folio 492 del Cuaderno Principal No. 3.

<sup>3</sup> Visible en el folio 526 del Cuaderno Principal No. 3.

finalmente, denegó las demás pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes premisas:

En primer lugar, determinó la nulidad de la Resolución No. P1350 del 30 de diciembre de 2002 al considerar que la misma contrarió explícitamente el límite de puntos salariales adicionales descrito (40) en el Decreto 1444 de 1992.

Por su lado estimó que los dineros que recibió la demandada producto de los 20 puntos que fueron reconocidos y pagados por la resolución No. P1350 del 30 de diciembre de 2002 y el Acta 004 del 6 de junio de 2002, no hay lugar a su reembolso pues se presume que los mismos fueron recibidos de buena fe por la señora Myriam Lozano Ángel.

## - **RECURSO DE APELACIÓN**

### **LA PARTE DEMANDANTE<sup>4</sup>**

Expresa el apoderado de la parte actora que la señora Myriam Lozano Ángel actuó de mala fe al recibir los dineros pagados y que esto al ser una actitud fraudulenta constituye un tipo penal, que obliga al juez a determinar la obligación del empleado de devolver a la administración lo que indebidamente se le ha pagado.

Manifiesta que, a su sentir:

*“La administración pública y el juez, más que determinar si el ciudadano o empleado ha cometido un fraude, debe encausar la actuación del mismo de tal modo que evalúe si actuó con la carga de claridad y buena fe que exige precisamente el principio de buena fe.*

*No es menester demostrar que el particular o servidor público hayan cometido un delito o fraude para beneficiarse indebidamente del patrimonio de la administración, sino que debe penarse al particular, por haber actuado de tal forma que con su actuación oculto hechos o pruebas que de haberse conocido por la administración muy seguramente no se hubiese beneficiado del renacimiento que hace la administración pública.*

---

<sup>4</sup> Visible en el folio 538 del Cuaderno Principal No. 3.

*En el caso que nos ocupa, no se puede desconocer que la demandante no puede ocultar que, al momento de hacer la petición de reconocimiento de puntos salariales, no conocía cuál era su formación académica.*

*Y si dicho indicio no se puede desconocer, tampoco se puede olvidar que ella conocía que no podía ser beneficiaria de más puntos salariales de los reconocidos por su formación académica, se debe concluir que ella no actuó con la suficiente claridad respecto de la administración y con sustento en las consideraciones y principios antes desarrollados, la demandada está en la obligación de retornar los dineros que le fueron pagados y de los cuales se ha beneficiado indebidamente”.*

Finalmente, solicita al juez de segunda instancia que se reconozca el error y se condene a la demandada a retornar los dineros a que se hace referencia.

#### **- ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante auto de fecha 22 de septiembre de dos mil catorce (2014), se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 27 de agosto de 2014, se ordenó notificar personalmente al representante del Ministerio Público y a la otra parte por estado.

Teniendo en cuenta que en el presente asunto no fue necesario el decreto de pruebas en segunda instancia, se prescindió del traslado para alegar de conclusión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, por medio del cual se modificó el numeral 5° del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

#### **- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN SEGUNDA INSTANCIA**

**Parte demandante guardó silencio.**

**Parte demandada guardó silencio.**

### **III.- CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala, decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante, contra la sentencia de fecha veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Neiva, en la cual se accedieron parcialmente a las pretensiones de la demanda.

#### **- Jurisdicción y Competencia**

Teniendo en cuenta de que la parte activa está conformada por una entidad estatal, como lo es la Universidad Sur colombiana, corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dirimir las controversias y litigios en los que estén involucradas las entidades públicas. (Art. 82 C.C.A).

Esta corporación es competente para resolver el recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 132 del C.C.A

### **CADUCIDAD**

El acto administrativo demandado contiene el reconocimiento de un incremento salarial periódico y de carácter permanente en favor de la Sra. Miryam Lozano Ángel motivo por el cual, acorde al artículo 136-2 del entonces vigente C.C.A podría haber sido demandado en cualquier tiempo.

#### **- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y el material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, de modo que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa,

mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño se encuentra legitimado en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

En tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento y específicamente el subgénero de la modalidad de lesividad, el extremo activo está caracterizado por la entidad emisora del acto administrativo enjuiciado, por su lado, el sujeto pasivo de este tipo de acción se encuentra identificado por el beneficiario o titular de la situación de derecho contenida en el acto demandado, en últimas, la persona llamada a soportar la carga del hipotético restablecimiento del derecho en caso de que fuera procedente la nulidad del acto y se encontrasen probados los perjuicios ocasionados durante la vida de dicho acto administrativo.

Para el caso concreto, se tiene que el extremo activo está legitimado en la causa, pues la Universidad Surcolombiana expidió la Resolución ***P1350 del 30 de diciembre de 2002***, mediante el cual se reconoció y ordenó el pago de 20 puntos salariales en favor de la demandada, ***MYRIAM LOZANO ANGEL***. Es decir que ambos extremos procesales se encuentran legitimados en sus respectivas causas dentro del presente medio de control.

#### **- PROBLEMA JURÍDICO**

El presente proceso circunscribe el estudio de esta corporación a los reproches enrostrados por el apelante de cara a las razones de derecho o hecho tenidas en cuenta por el A-quo al momento de dirimir el asunto, en otras palabras, la pretensión impugnativa, o afirmaciones contradictorias de la tesis que fundamentó la sentencia del 27 de agosto de 2014, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva.

Así, el problema jurídico atiende a la existencia o no de una conducta oscura, consiente y deshonorables, encausada en la caracterización de la mala fe que justifique la devolución de los dineros recibidos por la Sra. Lozano Ángel con ocasión del reconocimiento de 20 puntos salariales adicionales por concepto de estudios profesionales especializados.

#### **- TESIS**

La Sala denegará las pretensiones invocadas en el recurso de apelación y confirmará la sentencia proferida en primera instancia bajo el presupuesto que el conocimiento propio del grado de formación profesional de la demandada no presenta relación alguna con un actuar poco claro u oscuro que rompa con la presunción de Buena Fe predicable con fundamento a nuestra Carta Constitucional.

Dicho lo anterior, la insuficiencia del recurrente en demostrar a esta corporación una actividad taimada de parte de la accionada que forzara siquiera el error en la administración impide el reconocimiento del restablecimiento por devolución de las diferencias salariales percibidas pretendidas en el recurso de alzada.

### **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **Principio de buena fe**

El principio de buena fe está consagrado en la Constitución Política de 1991 en el artículo 83 donde indica 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 jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha definido el principio de buena fe como: *“aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1194 de 2008, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

*comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta. Así 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”.*

El Consejo de Estado<sup>6</sup> al estudiar el principio de buena fe estable que: *“el concepto 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”.*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup> señala que el principio de buena fe *“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 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 exentos. 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”.*

### **Del principio de la buena fe y su tratamiento jurisprudencial para devolución de prestaciones periódicas. (Sentencia Consejo de Estado del 17 octubre de 2017, Sección Segunda, Subsección B, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez)**

La jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, así como de 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 a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una *“persona correcta (vir bonus)”*<sup>8</sup>. Así, 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”*<sup>9</sup>.

En este sentido y conforme al artículo 83 superior, este principio implica que (i) las

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sentencia 00067 de 2018, Magistrado Ponente: César Palomino Cortés.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2017, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

<sup>8</sup> Ver Sentencia T-475 de 1992

<sup>9</sup> Ibídem.

actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas. Esta última característica opera como presunción legal que admite prueba en contrario<sup>10</sup>.

Principio éste que además, no constituye un postulado absoluto, sino 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, entre otros<sup>11</sup>. En este sentido, no es posible entender el principio de la buena fe de manera aislada y como un fin en si mismo, por cuanto se debe concebir el ordenamiento jurídico no como una pura acumulación de preceptos concretos encerrados, o como una simple mezcla de normas, sino como un sistema coherente, ordenado, según el principio de no contradicción<sup>12</sup>.

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.*

---

<sup>10</sup> Ver Sentencia C-071 de 2004

<sup>11</sup> Ver sentencia de la Sección Segunda, Subsección "B", con ponencia del Consejero Dr. Jesús María Lemos Bustamante, de 8 de mayo de 2008, dentro del proceso radicado con el No. 0949-2006.

<sup>12</sup> Zagrebelsky, Gustavo. La Ley y su Justicia. Madrid 2008. Traducción Editorial Trotta 2014. Pagina 205.

*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**”.* (Negrillas del texto)

*“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 (...), 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 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”<sup>13</sup>. Subrayado fuera del texto.*

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”.*<sup>14</sup> (El resaltado es de la Sala)

<sup>13</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2000. Expediente No. 12.971. M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda

<sup>14</sup> Sentencia de 17 de mayo de 2007. Exp. 3287-05. M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

La tesis fue reiterada posteriormente así:

*“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<sup>15</sup>. (Subrayado fuera del texto).*

*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 asaltando 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 demandado 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 la buena fe”<sup>16</sup>.*

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

---

<sup>15</sup> Sentencia de 21 de junio de 2007. Expediente: 0950-06. M.P: Ana Margarita Olaya Forero.

<sup>16</sup> Sentencia de 6 de marzo de 2008. Expediente 0488-07. M.P: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

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, 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<sup>17</sup>.

Pero, distinta es la situación cuando el reconocimiento del derecho no deviene directamente del error de la administración, en cuyo caso, habrá que analizar situaciones particulares de los actos de los involucrados en la actuación, y la utilidad e incidencia en la producción de los actos definitivos que resolvieron la cuestión.

En este contexto, vale la pena recordar que la subsección A, en pretérita oportunidad al resolver una demanda de lesividad reflexionó así:

*“Para la Sala no existe la menor duda de que las certificaciones que aportó a folios 11 y 12 expedidas por petición del señor Gobernador de ese entonces, son veraces. Y a esta conclusión se llega, pues el beneficiario de la pensión en esta litis no pudo desvirtuar tales constancias ni demostró por otros medios que cumplía con los requisitos de edad y tiempo de servicios, pues amen de las inconsistencias sobre la edad a raíz del cambio de su segundo apellido en la cédula (folios 44 y 51 cdno. No. 2), las pruebas que aportó con su escrito de contestación del libelo no fueron decretadas por extemporáneas, como da cuenta el auto del 12 de mayo de 1999 que obra a folio 62 del cuaderno No. 2. No se atiende, por tal virtud, la sugerencia que de manera respetuosa hace el Ministerio Público, como quiera que basta en el caso sub examine esta circunstancia de la alteración de la edad para inferir, de una parte, que el demandado no acredita los requisitos para hacerse acreedor a la pensión de jubilación, pues no contaba con 55 años previstos en la Ley 33 de 1985, y, de otra, que la actuación del solicitante no estuvo acompañada de la buena fe que debe presidir las relaciones de los administrados con la administración.*

*Se confirmará en ese orden la decisión del Tribunal que declaró la nulidad del acto acusado.*

*Así mismo se confirmará la orden de reintegro de los dineros que hubiera percibido el*

---

<sup>17</sup> En este sentido, se pronunció recientemente la Sala en las sentencias del 17 de noviembre de 2016, exp. 2677-15, Consejero Ponente: César Palomino Cortés, y del 29 de junio de 2017, exp. 4321-2016, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

***demandado por concepto de la pensión de jubilación, dada la mala fe con que actuó en sede gubernativa, como quiera que de manera malintencionada presentó unas certificaciones que no corresponde a la verdad, para dolosamente hacerse acreedor a una prestación de la cual era consciente que no tenía derecho, los cuales quiso demostrar asaltando la buena fe de la administración. Este hecho, por sí solo, demuestra el torcido proceder del actor; por tal virtud, merece el condigno castigo de devolver las sumas que recibió sin tener derecho a ellas, debidamente actualizadas, como bien lo ordenó el a quo<sup>18</sup>.*** (Negrillas fuera de texto original).

Así las cosas, la utilización de un documento fraudulento, falso o apócrifo dentro de la actuación administrativa, y que ello desemboque en el reconocimiento de un derecho pensional, o alguna circunstancia similar, permite desvirtuar la presunción de buena fe que gobierna los actos del peticionario, haciendo viable así, la recuperación de los dineros pagados de manera indebida.

#### **- CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso que nos ocupa, es menester recordar que la pretensión del recurrente se fija únicamente al reconocimiento a título de restablecimiento del derecho sobre el reintegro total del pago de los dineros recibidos indebidamente por la Sra. Miryam Lozano Ángel con ocasión de la Resolución No. P1350.

#### **El Recurso de Apelación.**

Visible a folios 538 a 539 del Cuaderno No. 3 del expediente reposa el recurso de alzada interpuesto por el apoderado de la parte demandante del cual se extrae nuevamente lo siguiente:

*“...pero este principio (Buena Fe) se debe analizar bajo el imperio del principio constitucional de confianza legítima y conforme a dicho principio, la administración pública y el juez, más que determinar si el ciudadano o empleado ha cometido un fraude, debe encausar la actuación del mismo de tal modo que evalúe si actuó con la carga de claridad y buena fe que exige precisamente el principio de buena Fe.*

*Es decir, que al amparo de este silogismo no es menester demostrar que el particular o servidor público hayan cometido un delito o fraude para beneficiarse indebidamente del*

---

<sup>18</sup> Sentencia del 25 de abril de 2002, sección segunda, subsección A, exp. 1783-01, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

*patrimonio de la administración, sino que debe pensarse al particular, por haber actuado de tal forma que con su actuación ocultó hechos o pruebas que de haberse conocido por la administración muy seguramente no se hubiese beneficiado del reconocimiento que hace la administración pública*

*... En el caso que nos ocupa no se puede desconocer que la demandante no puede ocultar que, al momento de hacer la petición de reconocimiento de puntos salariales, no conocía cuál era su formación académica.*

*Y si dicho indicio no se puede desconocer, tampoco se puede obviar que ella conocía que no podía ser beneficiaria de más puntos salariales de los reconocidos por su formación académica, se debe concluir que ella no actuó con la suficiente claridad respecto de la administración y con sustento en las consideraciones y principios antes desarrollados, la demandada está en la obligación de retomar los dineros que le fueron pagados y de los cuales se ha beneficiado indebidamente.”*

Del aparte transcrito se tiene que para el recurrente existe una relación entre el conocimiento individual y subjetivo de la Sra. Lozano Ángel de su grado de formación profesional y el límite de puntos salariales reconocibles descrito el Decreto 1279 de 2002 expedido por la universidad demandante, afirmación que no es del recibo de esta Sala por cuanto no existe un ligamen lógico entre ambos sucesos, es decir, el mero conocimiento de la demandada sobre sus calificaciones profesionales nada revela sobre la alegada mala fe de su petición, aun cuando a la fecha de la misma existiese normativa que reglamentase la naturaleza de lo pedido estableciendo un límite o prohibición (Decreto 1279 de 2002), pues contrario a lo alegado por el recurrente, de la existencia de una norma no se deriva per se el conocimiento particular que de la misma tenga alguno de sus beneficiarios o sujetos regulados.

El desvalor del actuar de la parte demandada fue situado de forma presuntiva por el recurrente sin que de ello se allegaran elementos de juicio que dieran cuenta de dicha afirmación (mala fe), evento que no solo vulnera la presunción constitucional de la Buena Fe, sino que pretende justificar el desconocimiento de su propia normatividad o si se quiere, su propia culpa, para así de forma objetiva pretender el retorno de emolumentos salariales que como bien lo determinó el A-quo, fueron recibidos al amparo de la confianza legítima materializada bajo la convicción de estar beneficiada al amparo de la Ley (actuación subjetiva) y el pronunciamiento de la Administración previo estudio de los requisitos legales sin que en el yerro participara la demandada, es decir, la Buena Fe no controvertida.

En este sentido es preciso señalar que de acuerdo con a la norma y Jurisprudencia aplicable a casos concretos como el que hoy nos ocupa, la carga de la prueba consiste en una regla de juicio que les indica a las partes la responsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las pretensiones o a la defensa resulten probados; en ese sentido, en relación con los intereses de la parte demandante, para la Sala es claro que quien presenta la demanda sabe de antemano cuáles hechos le interesa que aparezcan demostrados en el proceso, para que los derechos que pretende le sean reconocidos, sin que el juez esté llamado a suplir dichas cargas de las partes en cuanto al recaudo del material probatorio, lo que en su ausencia halla su solución en la pluricitada aplicación de la presunción de Buena Fe constitucional específicamente materializado en el numeral segundo del artículo 136 del C.C.A<sup>19</sup>.

En consecuencia, la decisión de primera instancia por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda se confirmará, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

**- CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA**

No hay lugar a condenas en costas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**IV. FALLA**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** en todas sus partes, la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Neiva en

---

<sup>19</sup> Caducidad de las acciones. "... La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, 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.

Expediente:41-001-33-31-002-2010-00499-01  
Demandante: Universidad Surcolombiana  
Demandado: Myriam Lozano Ángel  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Lesividad

**SIGCMA**

fecha de 27 de agosto de 2014, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDA:** No hay lugar a condena en costas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZALEZ**

**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 41001-33-31-002-2010-00499-01)

**Firmado Por:**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**Contencioso 001 Administrativa**

**Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Noemi Carreño Corpus**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**Contencioso 003 Administrativa**

**Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

Expediente:41-001-33-31-002-2010-00499-01  
Demandante: Universidad Surcolombiana  
Demandado: Myriam Lozano Ángel  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Lesividad

**SIGCMA**

**Jose Maria Mow Herrera**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Contencioso 002 Administrativa**  
**Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

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:  
**a87e0160bd92be38a2c2d68778352c6314ea8320b768d19c3205e5dec13e5db4**

Documento generado en 10/12/2021 03:28:28 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**