



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Accionante : Fundación San Juan de Dios en Liquidación
Demandado : Nancy Ardila Medina
Expediente : 110013331007200800648-01
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación presentados por la Fundación San Juan de Dios en liquidación (fl. 494 s), el Departamento de Cundinamarca (fl. 487 s) y la Beneficencia de Cundinamarca (fl 490 s) contra la sentencia proferida el 29 de agosto de 2014 (f. 450s) proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones:

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A, la Fundación San Juan de Dios en Liquidación actuando a través de apoderada judicial, solicita se declare la nulidad de Acta de Reconocimiento No. 058 del 28 de octubre de 2002, proferida por el Director General Interventor Delegado de la Fundación San Juan de Dios y por la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión vitalicia de jubilación a la señora Nancy Ardila Medina.

A título de restablecimiento del derecho pide que se ordene el reintegro de las sumas de dinero pagadas por concepto de mesada pensional desde la expedición del Acta de Reconocimiento el 28 de octubre de 2002 y hasta la fecha de la declaratoria de nulidad de la misma, sumas que deben ser

actualizadas con el IPC de conformidad con lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

2. Hechos:

La apoderada de la Entidad demandante refiere que su representada fue dirigida administrativa y técnicamente por la Nación - Ministerio de Salud desde el año 1977 hasta el 30 de enero de 1998 y que posteriormente fue intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud, conforme la Resolución 1933 de 2001.

Agrega que, por lo anterior, se decidió la separación de las personas que ocupaban cargos de dirección, técnicos y administrativos en tal fundación, lo que fue ratificado por la Resolución 1317 de 2004, en lo que estableció que los *“contratos se dieron por terminados a partir de la fecha en que se dio salida al último paciente, es decir 21 de septiembre de 2001”*.

Expone que el Director General Interventor Delegado de la Fundación San Juan de Dios, en uso de las atribuciones legales concedidas por los Decretos 371 de 1998 y 1374 de 1979, reconoció pensión de jubilación a la demandada a partir del 28 de octubre de 2002, sin el lleno de los requisitos, pues no cumplió con el tiempo de servicio de 20 años, para el momento en que se decretó el cierre de actividades de la Entidad.

Precisa que el 8 de marzo de 2005, la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante la sentencia No. 145, declaró la nulidad de los Decretos 290 de 1979 *“por el cual se suple la voluntad del fundador y se adoptan disposiciones en relación con la Fundación San Juan de Dios”*, 1374 de 1979 *“por el cual se adoptan los estatutos de la Fundación San Juan de Dios”* y 371 de 1998 *“por el cual se suple la voluntad del fundador y se reforman los estatutos de la Fundación San Juan de Dios”*, y que como consecuencia de lo anterior la Entidad demandada dejó de existir, las instituciones hospitalarias San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil volvieron a ser parte de la Beneficencia de Cundinamarca por los efectos *ex tunc* del fallo; y las convenciones colectivas quedaron sin soporte ya que fueron realizadas después de 1979, por lo que no podía producir efectos jurídicos.

Resalta que en la providencia emitida por el Consejo de Estado se señaló que el Hospital San Juan de Dios es un establecimiento de carácter departamental, por ello y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968, las personas que prestan sus servicios en dicho establecimiento eran empleados públicos, por lo que estaban imposibilitados para presentar convenciones colectivas, razón por la cual la demandada no podía ser beneficiaria de las convenciones colectivas celebradas; y por consiguiente, tampoco le podía ser reconocida la pensión convencional.

Argumenta que la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante sentencia SU 484 del 15 de mayo de 2008, declaró que la fecha de terminación de todas las relaciones laborales existentes entre los trabajadores y el Hospital San Juan de Dios fue el 29 de octubre de 2001.

Anota que inició la presente acción, en razón a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la liquidadora del Hospital San Juan de Dios que se adelantaran las acciones correspondientes para no cancelar las pensiones que no cumplieran con los requisitos de la prestación convencional.

Aduce que para el reconocimiento pensional de la demandada se tuvo como fecha de terminación del vínculo laboral el 31 de octubre de 2002; decisión contraria a lo ordenado en la sentencia de unificación proferida por la Corte Constitucional, según la cual se debía tener como fecha de declaratoria de terminación laboral el 29 de octubre de 2001, fecha ésta en la que la demandada aún no completaba los 20 años de servicios requeridos, por lo cual no era procedente el reconocimiento pensional del cual es beneficiaria la demandada en la actualidad.

3. Normas violadas y concepto de la violación:

Señala como vulnerados los artículos 2, 4, 48, 58, 122, 238, 241 y 243 de la Constitución Política; 5 del Decreto 3135 de 1968 y 416 Código Sustantivo del Trabajo.

La apoderada de la Entidad demandante, sostiene que el acto demandado está viciado de nulidad por la causal de falsa motivación, teniendo en cuenta la sentencia del 8 de marzo de 2005 del Consejo de Estado, por medio de la cual se decretó la nulidad de los Decretos 290 de 1979, 1374 de 1979 y 371 de 1998 y como consecuencia cambió la naturaleza jurídica de la entidad a establecimiento público y sus funcionarios a empleados públicos, quienes no tienen facultad para celebrar convenciones colectivas; y la sentencia SU 484 de 2008 de la Corte Constitucional que implícitamente estableció que las pensiones y salarios se liquidarán conforme la Ley, no de acuerdo con la convención colectiva y precisó que la relación laboral culminó el 29 de octubre de 2001.

Alega que la pensión fue mal reconocida a la demandada, pues se le convalidó un tiempo de servicios inexistente, ya que el Hospital cerró sus puertas a partir del 21 de septiembre de 2001, es decir no prestó más el servicio hospitalario y el vínculo terminó el 29 de octubre de 2001, sin embargo, se reconoció que laboró hasta el año 2002, cuando ya la Entidad no prestaba servicio alguno.

Finalmente, sostiene que en el presente caso no se puede hablar de derechos adquiridos, pues la ni la Constitución ni la ley protegen derechos adquiridos contra la ley.

4. Contestación de la demanda:

La parte demandada a folios 89s del expediente, se opuso a las pretensiones de la demanda argumentando lo siguiente:

Manifiesta que la Entidad demandante pretende darle el carácter de *“acto administrativo particular y concreto”* a un documento privado que corresponde, en esencia, al cumplimiento de una obligación contractual laboral colectiva plasmada en el pacto convencional.

Propuso como excepciones la falta de jurisdicción, falta de competencia, inexistencia del demandante, incapacidad o indebida representación del

demandante, inepta demanda y no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios.

5. Terceros Vinculados

5.1. Departamento de Cundinamarca

El apoderado de la Entidad solicita la desvinculación del proceso en atención a que la Beneficencia de Cundinamarca es un establecimiento público del sector descentralizado del orden Departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, por lo que, propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. (fl. 384 s).

5.2. Beneficencia de Cundinamarca

La apoderada de la Beneficencia de Cundinamarca señala que, en virtud a la sentencia del 8 de marzo de 2005 proferida por el Consejo de Estado, fue vinculado al proceso en calidad de titular de los derechos y obligaciones de la Fundación San Juan de Dios, pero el citado fallo no le impone obligación patrimonial, solo declaró que los bienes de la Fundación regresaban a la Entidad que representa.

Indica que como consecuencia de la sentencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se procedió a la liquidación de los derechos y obligaciones de la extinta entidad, lo cual se consignó en un Acuerdo Marco realizado el 16 de junio de 2006 a instancias de la Procuraduría General de la Nación, delegando al Gobernador el nombramiento de un liquidador, para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios médicos.

Afirma que la Corte Constitucional, en sentencia SU 484 de 2008, estudió las consecuencias de la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2005, en la que se ordenó que, en relación con el pago de conceptos de aportes y cotizaciones al sistema de seguridad social, que incluya pasivo pensional y demás obligaciones deben concurrir la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá Distrito Capital y la

Beneficencia, por cuanto existió una actuación irregular de la Administración Nacional al dictar los decretos que crearon la Fundación San Juan de Dios.

Propone las excepciones de falta de integración del Litis consorcio y falta de legitimación en la causa por pasiva.

6. La sentencia recurrida:

El Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá en sentencia de 29 de agosto de 2014 (f. 450), negó las pretensiones de la demanda.

El Juez de instancia señala que no se pueden desconocer los efectos jurídicos de las decisiones tomadas por la Fundación San Juan de Dios cuando fungía como ente derecho privado, pese al cambio de naturaleza de la Entidad, en virtud a la declaratoria de nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998, mediante sentencia del 8 de marzo de 2005 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado.

Indica, que las consecuencias del fallo del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fueron estudiadas por la Corte Constitucional en sentencia SU- 484 de 2008, en la que entre otras cosas se “*protege al trabajador prepensionado*” (f. 482) y se indica que la fecha de terminación de la relación laboral con la extinta Fundación es el 29 de octubre de 2001.

Precisa que la fecha dispuesta por la Corte únicamente tiene como finalidad facilitar el pago de los salarios dejados de cancelar, pero en los demás aspectos se debe determinar si está justificado o no el tiempo laborado por fuera de ese período.

El *a quo* comparte la decisión adoptada en el acto demandado, en el sentido de reconocer a la demandada la pensión de jubilación teniendo en cuenta unos meses adicionales al 29 de octubre de 2001; en atención a los principios constitucionales, como quiera que la beneficiaria se encontraba en retén social y tenía una expectativa legítima.

7. El recurso de apelación:

7.1. El Departamento de Cundinamarca

Inconforme con la sentencia, presentó recurso de apelación fundamentado de la siguiente manera (f. 487 s.):

Expresa que para el 29 de octubre de 2001, fecha de terminación del vínculo laboral establecido por la Corte Constitucional en la sentencia SU 484 de 2008, la demandada no cumplía con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión convencional, pues para ese momento solo contaba con 19 años de servicios y algunos meses, por lo que el acto que reconoció la pensión se expidió con falsa motivación, pues insiste que la demandante no cumplió los requisitos para el reconocimiento de la prestación para el momento de culminación de la relación laboral.

7.2. Beneficencia de Cundinamarca

La apoderada de la Beneficencia de Cundinamarca inconforme con la sentencia, presentó recurso de apelación (f. 490 s).

Sostiene que el acto enjuiciado se encuentra falsamente motivado, pues la demandada no tenía 20 años de servicios para el 29 de octubre de 2001 fecha de terminación de la relación laboral.

Expresa *“que la sentencia SU 484 de 2008 proferida por la Corte Constitucional no puede ser tomada como criterio orientador para asumir decisión de fondo, sino que debe ser tomada en cuenta únicamente para determinar la fecha de terminación de la relación laboral de los trabajadores con la extinta Fundación San Juan de Dios”*. (fl. 492)

7.3. Fundación San Juan de Dios en liquidación

El apoderado presentó recurso de apelación, fundamentado de la siguiente manera: (f. 494 s)

Afirma que el *a quo* desconoce la sentencia SU 484 de 2008 de la Corte Constitucional en la que se moduló el tema de las relaciones laborales de los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, en la que se fijó como fecha de terminación de cualquier relación laboral el 29 de octubre de 2001, así como la jurisprudencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que en casos similares se acceden a lo pretendido.

Señala que el concepto de confianza legítima expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-131 de 2004, anotó que dicho principio no puede estar en contravía, ni por encima del interés general, ni mucho menos que en virtud de él, las autoridades públicas incumplan sus deberes constitucionales, para concluir que el fallo de primera instancia desconoció el marco jurídico y jurisprudencial en cuanto a los ex empleados de la Fundación San Juan de Dios hoy en liquidación.

8. Trámite en Segunda Instancia

Recibido el expediente proveniente del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá D.C. y previa sustentación del recurso, se admitió el mismo mediante auto de fecha 9 de febrero de 2015 (f. 510) y se ordenó notificar al Ministerio Público en forma personal.

Corrido el traslado para alegar (f. 510), las partes demandantes presentaron alegatos en los siguientes términos:

8.1. Beneficencia de Cundinamarca

Sostiene la apoderada en su escrito (f. 511 s.) que para el momento en que se reconoció la pensión a la demandada en el año 2002, el Hospital San Juan de Dios no prestaba sus servicios hospitalarios ya que el último paciente salió el 21 de septiembre de 2001, por lo que el acto demandado fue expedido con falsa motivación, por convalidar un tiempo de servicio que no se prestó, siendo prueba de ello la sentencia SU 484 de 2008.

8.2. Departamento de Cundinamarca

La apoderada de la Entidad en el escrito de alegatos (f. 513) argumenta que el acto demandado está viciado de falsa motivación por haber convalidado un tiempo de servicio más allá de lo real, ya que el vínculo laboral finalizó el 29 de octubre de 2001, por lo tanto, el tiempo de servicios de la demandada es de 19 años, en consecuencia, no alcanzó a cumplir con el requisito de 20 años de servicios exigidos por la convención colectiva.

8.3. Fundación San Jun de Dios en liquidación.

El apoderado (f. 515) resalta que la Corte Constitucional en la sentencia SU 484 de 2008 estableció que la fecha de terminación de todas las relaciones laborales con la Fundación San Juan de Dios fue el 29 de octubre de 2001, luego, es a esta fecha que la demandada debe acreditar que cumplió los requisitos para el reconocimiento de la pensión, lo que no sucedió, no siendo por tanto aplicable el principio de confianza legítima.

8.4. Intervención del Ministerio Público

La Procuradora 139 Judicial II Administrativa de Bogotá DC mediante concepto (f. 523 s.) luego de resumir las pretensiones, hechos, contestación de la demanda, sentencia y recurso de apelación: indica que la demandada fue desvinculada de la Entidad en el año 2002, antes de la sentencia del Consejo de Estado de 2005, que hizo de la Fundación San Juan de Dios un establecimiento público, por lo que era beneficiaria de la convención colectiva de 1982.

Manifiesta que no es acertado el argumento de la Entidad, conforme al cual la demandada no cumple con el requisito de tiempo de servicio para el reconocimiento de la pensión, porque en el acta de reconocimiento de la prestación se estableció que la demandante laboró por 20 años y que cumplió con los requisitos convencionales para el reconocimiento de la pensión de jubilación.

8.5.Trámite procesal para establecer la autoridad judicial competente para resolver el presente asunto.

Por medio de sentencia del **8 de septiembre de 2016** esta Subsección declaró de oficio la excepción de falta de jurisdicción para conocer de la demanda; en consecuencia, anuló lo actuado desde el auto admisorio y se remitió a la jurisdicción ordinaria.

En la Jurisdicción Ordinaria Laboral le correspondió al Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá, quien mediante providencia del **21 de marzo de 2017** avocó el conocimiento e inadmitió la demanda para que se adecuara a los requisitos exigidos en esa jurisdicción, (f. 650), una vez admitida, el **12 de julio de 2018** en audiencia de fallo absolvió a la demandada Nancy Ardila Medina de todas las pretensiones; decisión que fue apelada por la parte demandante.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Laboral mediante providencia del **29 de enero de 2021** resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado *“a partir de la sentencia proferida por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá, el 12 de julio de 2018 por carecer de competencia”*. Así mismo, que *“la prueba practicada en el proceso ordinario laboral conservará su validez”* y suscitó *“el conflicto negativo de competencia”*. (f. 695)

La Sala Plena de la Corte Constitucional¹, encargada de dirimir los conflictos que se susciten entre jurisdicciones, resolvió mediante auto del **1 de diciembre de 2021** que el competente para conocer el proceso de la referencia es el *“Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección F”* (f. 6 Cno conflicto). El expediente fue recibido por esta Corporación el 13 de mayo de 2022 (f. 697).

Mediante **auto del 1 de junio de 2022**, la Sala declaró la nulidad de la sentencia de 8 de septiembre de 2016 y avocó el conocimiento *“en el estado en que se encontraba antes de la emisión”* de ésta, es decir, al Despacho para fallo”. (f. 698)

¹ Conforme lo previsto en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución adicionado por el artículo 13 del Acto Legislativo 02 de 2015.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite de segunda instancia y sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a adoptar la decisión que en derecho corresponda.

1. Problema jurídico

Vistos los recursos de apelación, advierte la Sala que el problema jurídico se contrae a establecer si contrario a lo indicado por el *a quo*, se debe declarar la nulidad del acto administrativo que reconoció la pensión convencional a la demandada, por no cumplir con el requisito de 20 años de servicios al 29 de octubre de 2001.

Para desatar los puntos de inconformidad, la Sala abordará el fondo del asunto de la siguiente manera:

2. Del régimen laboral de los servidores del Hospital San Juan de Dios.

La Sala advierte que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 8 de marzo de 2005, declaró la nulidad de los Decretos 290 de 1979, 1374 de 1979 y 371 de 1998, consideró que el Hospital San Juan de Dios era un establecimiento de beneficencia estatal perteneciente a la Beneficencia de Cundinamarca y adscrito al Sistema Nacional de Salud y no una institución de utilidad común o fundación perteneciente a la Beneficencia de Cundinamarca; y en ese orden de ideas sus servidores, por regla general, se podían considerar como empleados públicos.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 22 de febrero de 2022, se pronunció, precisando que:

*“En efecto, cabe recordar que la jurisprudencia desarrollada por la Sala de Casación Laboral, como órgano de cierre de la jurisdicción laboral, al dirimir controversias contra la Fundación San Juan de Dios, en las cuales se reclama la declaratoria de existencia de un contrato de trabajo y la calidad de trabajadores particulares de sus servidores, **ha sostenido que desde la sentencia dictada por el Consejo de Estado el 8 de marzo de 2005, a través de la cual se declaró la nulidad de los Decretos 290 del 15 de febrero de 1979,***

*1374 del 8 de junio de 1979 y 371 del 23 de febrero de 1998, resulta indiscutible, dados los efectos de dicha providencia, que por la naturaleza de la Fundación San Juan de Dios y de sus centros hospitalarios, esto es, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, al depender de la Beneficencia de Cundinamarca, como establecimiento público, **permitía considerar a sus servidores, por regla general, como empleados públicos**”.²*

En el artículo 26 de la Ley 10 de 1990, se establecía que las Entidades Nacionales o Territoriales o de sus Entidades Descentralizadas dedicadas a la prestación de servicios de salud, son de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción; y conforme el parágrafo de la norma precitada, son trabajadores oficiales: “(...) *quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones.*”

Sobre este aspecto se pronunció el Consejo de Estado y señaló que:

“La clasificación de los servidores públicos está regulada por la Ley, por lo que la categorización dada en las cláusulas Quinta y Sexta de la Convención Colectiva de 1991 suscrita con la Entidad demandante, desconoce los parámetros legales, cuya competencia es atribuida exclusivamente al Legislador.

*Es evidente que no todos los cargos enumerados en las cláusulas Quinta y Sexta de la mencionada Convención, están destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de **servicios generales**, ni de construcción o sostenimiento de obras públicas. Por lo que, la condición de Trabajadores Oficiales que pretende otorgar la cláusula Sexta a un grupo de Empleados Públicos, resulta contraria al ordenamiento legal, máxime cuando le confiere privilegios de orden salarial y prestacional extralegales aplicables sólo a Trabajadores Oficiales, pues, tratándose de Empleados Públicos no opera esta posibilidad, ya que no pueden ser beneficiarios de prerrogativas Convencionales.*

De otro lado, el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 dispuso que los servicios de salud sería prestados de forma directa por la Nación o por las Entidades Territoriales y se haría por intermedio de Empresas Sociales del Estado³ que vincularían al personal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 195 ibídem, a través de una relación legal o reglamentaria o contractual, en los términos establecidos en el Capítulo IV de la Ley

² Corte Suprema de Justicia Sala Laboral sentencia del 22 de febrero de 2022 SL492-2022 Radicación n.º 74666

³ Las cuales constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

10 de 1990⁴. ”

En certificación expedida por el Subdirector Unidad de Gestión Financiera de la Fundación San Juan de Dios en Liquidación consta:

“Que la señora ARDILA MEDINA NANCY, identificada con cédula de ciudadanía No. 35.492.289 laboró con el HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS, desde el diez (10) de Agosto de mil novecientos ochenta y dos (1982) (...)

Que una vez consultada la base de datos se determinó:

Último Cargo Desempeñado: AYUDANTE DE DIETA...” (f. 30 Anexo)

Comoquiera que la accionada trabajaba como **ayudante de dieta**, es claro para la Sala que se desempeñaba como trabajadora oficial de acuerdo con la naturaleza del cargo y las funciones que desarrollaba. En efecto de conformidad con el artículo 3 del Decreto 1335 de 1990⁵ tenía a su cargo, *“Ejecución de labores operativas en la preparación preliminar y distribución de los alimentos a los pacientes hospitalizados y aseo general del área física correspondiente”*; en consecuencia sus labores se enmarcan en el parágrafo del artículo 26 de la Ley 10 de 1990⁶, que consagra *“Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones”*, norma aplicable conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, contrario a lo señalado en la sentencia recurrida, la demandada no tenía la calidad de empleada pública, sino de trabajadora oficial en razón a la naturaleza de sus funciones.

⁴ Del cual hace parte el artículo 26 antes citado.

⁵ Por el cual se expide parcialmente el Manual General de Funciones y Requisitos del Subsector Oficial del Sector Salud”, ARTICULO 1o. APLICACION. La denominación de cargos, naturaleza, funciones generales, y requisitos mínimos que se establecen en el presente Decreto, regirán para los empleos contemplados en el último plan de cargos aprobado para los diferentes organismos del Subsector Oficial del Sector Salud, entidades territoriales y sus entes descentralizados. PARAGRAFO. Se exceptúan de este Decreto las dependencias del Instituto de Seguros Sociales y de las Fuerzas Armadas que presten servicios de salud. Modificado por el Decreto 607 de 1994, y adicionado por los Decretos 1892 de 1994 y Decreto 139 de 1996

⁶ Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud.

3. De la jurisprudencia en torno a la terminación de relaciones laborales de los servidores del Hospital San Juan de Dios.

3.1. **La Corte Constitucional**, en la **sentencia SU-484 de 2008**, con la finalidad de remediar las situaciones laborales que quedaron inconclusas e indeterminadas de los empleados y trabajadores del Hospital San Juan de Dios que se encontraba en proceso de liquidación, señaló:

*“a). Con base en concepto emitido por la Oficina asesora jurídica y de apoyo legislativo del Ministerio de la Protección Social, la **fecha de corte de la relación laboral de los ex empleados y ex trabajadores del Hospital San Juan de Dios fue el 21 de septiembre de 2001 fecha en que salió el último paciente del mencionado Hospital.***

(...).

5.1.3 Ahora bien, la Corte Constitucional, en aras de proteger los derechos fundamentales de los ex empleados y ex trabajadores y atendiendo su especial situación; entiende que debió dárseles un preaviso para la terminación de sus relaciones laborales de 30 días, término aplicado analógicamente de lo estipulado en el artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo. Éste término tiene como finalidad constitucional brindarle un lapso al trabajador para que se prepare económica y moralmente, y supere las dificultades que acarrea la pérdida del empleo. En este orden de ideas, la ley con base en la Constitución busca prevenir la afectación de derechos fundamentales como el mínimo vital, que se vería transgredido en el evento en que el trabajador quedara, de un momento a otro desempleado; permitiendo de esta forma la planeación necesaria para superar la crisis familiar y económica que acarrea la terminación de la relación laboral.

*5.1.4 En consecuencia, habiéndose publicado la resolución 1933 de 2001 el 29 de septiembre del mismo año en el Diario Oficial ya mencionado, el término que determina la Corte Constitucional, contados los 30 días referidos, para tener **como fecha de terminación de los contratos laborales del Hospital San Juan de Dios es el 29 de octubre de 2001**” (negrilla fuera de texto)*

En consecuencia, en el ordinal cuarto de la mencionada sentencia se adoptó la siguiente decisión:

*“CUARTO. En relación con el establecimiento de la Fundación San Juan de Dios, HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS, la Corte Constitucional **DECLARA que quedaron terminadas el 29 de octubre de 2001:***

4.1 Todas las relaciones de trabajo vigentes para esa fecha que hayan tenido como causa un contrato de trabajo o un nombramiento y posesión; y que se regían respectivamente por el Código Sustantivo del Trabajo y las normas complementarias – incluida la ley 6 de 1945- ó por la ley y el reglamento.

4.2 Los contratos de prestación de servicios personales vigentes para esa fecha con personas naturales que los prestaban personalmente”.

➤ Con posterioridad, la Corte Constitucional profirió la **sentencia T-121 de 2016**, en la que señaló que la Fundación San Juan de Dios es “una entidad

del orden departamental, resultan aplicables las normas que regulan la naturaleza de los trabajadores de entidades territoriales del sector salud,” (negrilla fuera de texto) y determinó que la sentencia SU 484 de 2008, **puede aplicarse retroactivamente** en la medida que delimitó sus efectos, a quienes **“hayan tenido un contrato de trabajo, nombramiento o posesión, o que se encuentren vinculados mediante contrato de prestación de servicios, excluyendo, a quienes por vía judicial hubieren obtenido un reconocimiento de aportes y cotizaciones al sistema de seguridad social, salarios y prestaciones exceptuando las pensiones descansos e indemnizaciones.”** (negrillas del original). En relación con los extrabajadores de la entidad hospitalaria precisó:

- **“Se encuentran los extrabajadores que antes del 15 de mayo de 2008⁷ lograron el reconocimiento por vía judicial** de sus derechos laborales, a este grupo de personas se les respetará la institución de la cosa juzgada y la seguridad jurídica que debe imperar en un Estado Social de Derecho, por consiguiente, no le serán aplicables las ordenes contempladas en la sentencia de unificación.
- **Los extrabajadores que no obtuvieron por vía judicial sus derechos laborales**, a quienes se les aplica en su integridad la sentencia de unificación, y lo referente a la terminación de las relaciones laborales el 29 de octubre de 2001.
- Los extrabajadores que habían iniciado procesos judiciales y que no hubieren sido fallados al momento de proferirse la sentencia de unificación, y el fallo de revisión –T010-2012-, **se les aplicará lo dispuesto en la sentencia de unificación**, puesto que “el alcance fijado a los derechos fundamentales en la sentencia de unificación dictada por la Corte Constitucional, deben irrigar los fallos que en adelante profieran los demás administradores de justicia y las autoridades administrativas que deban intervenir en el asunto”. Esto por cuanto las sentencias de control concreto y abstracto tienen un carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas. “ (negrilla del texto original)

Y concluyó que “solo las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la promulgación de la sentencia de unificación SU-484 de 2008, gozan de seguridad jurídica y, en consecuencia, se debe respetar la institución de la cosa juzgada. Las otras situaciones jurídicas que no han sido resueltas de manera definitiva por las autoridades judiciales y administrativas deben tener en cuenta el precedente fijado en la SU-484/08, al momento de definir el alcance de los derechos invocados por los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios y las instituciones de salud anexas al mismo⁸. **Quienes no tengan una situación jurídica**

⁷ Fecha de la expedición de la Sentencia SU-484-2008.

⁸ T-010-2012.

consolidada le es aplicable el fallo de unificación inclusive de manera retroactiva.”

(negrilla fuera de texto)

En el caso concreto, la Corte Constitucional, al analizar un caso en el que en vía judicial ordinaria, se declaró la nulidad del acta que le reconoció la pensión convencional de la Fundación San Juan de Dios en el año 2002, con tiempos de servicios posteriores al 29 de octubre de 2001, así:

“En consideración a lo expuesto, puede concluir la Sala, que conforme con la situación del hospital, una entidad que se encontraba sin servicios públicos, con brotes de indisciplina, en la cual se constata que no existían pacientes que atender el 21 de septiembre de 2001, no es factible admitir la afirmación de la demandante según la cual su relación de trabajo se extendió hasta el año 2002, pues claramente se evidencia que ello resultaba imposible.

(...)

Considera la Sala que al examinar los testimonios en conjunto con las restantes pruebas aportadas, puede concluirse que existen suficientes elementos de juicio que permiten verificar que el contrato de trabajo con la accionante finalizó el 29 de octubre de 2001, tal y como fue analizado en el acápite anterior. La Resolución 1933 de 2001, muestra una radiografía de la situación del hospital para ese momento y concluye que resultaba imposible la prestación del servicio,^[70] por cuanto no existían condiciones para atender pacientes. De igual manera, la sentencia SU-488 de 2008, determinó la finalización de las vinculaciones laborales, atendiendo a que el último paciente del hospital salió el 29 de septiembre de 2001. Sin duda, la exigencia mínima de los registros en los que conste que la actora hacía acto de presencia en las instalaciones resulta válida en aras de darle credibilidad a los testigos.

Adicionalmente, la Sala comparte la posición esgrimida por el Consejo de Estado, en cuanto a que no hay lugar al amparo del principio de confianza legítima, pues la administración no actuó de manera intempestiva. La Fundación San Juan de Dios en Liquidación utilizó el mecanismo judicial idóneo, a efectos de estudiar la legalidad de los actos que reconocieron la prestación económica. No puede esta Corporación desconocer, como bien lo adujo la jurisdicción contenciosa, que en el caso concreto, deben prevalecer el interés general y la salvaguarda del patrimonio público. Asimismo, la Sección Segunda, en el caso sub judice, tuvo en cuenta la interpretación y alcance que ha fijado este Tribunal al respecto.

Por último, la accionante se encontraba dentro del grupo de extrabajadores a quienes se les aplica los efectos de la sentencia SU-484-2008, puesto que: 1) no tenía una situación jurídica consolidada, en la medida en que la pensión de jubilación convencional no fue reconocida judicialmente, y 2) no acreditó tener un derecho adquirido como quiera que no cumplió los veinte años de servicios exigidos en la convención colectiva y solo laboró para la Institución 19 años, 7 meses y 27 días. Finalmente, en consideración al tiempo trabajado podría la accionante

explorar otras opciones que le permitan acceder a una prestación económica del sistema general de pensiones.”

3.2. En el mismo sentido el **Consejo de Estado**, en sentencia del **1 de septiembre de 2014**, resolvió *“ANULAR los efectos jurídicos del Acta de Reconocimiento No. 0060 del 28 de octubre de 2002, por la cual se reconoció y ordenó pagar pensión de jubilación...”* al establecer que se incluyó tiempo de servicios más allá de la fecha indicada por la Corte Constitucional.

El Alto Tribunal señaló: *para esta Colegiatura no existe discusión que la fecha de corte de todo tipo de relación laboral, mediada por contrato de trabajo o por una vinculación legal y reglamentaria con el Hospital San Juan de Dios, fue el 29 de octubre de 2001, tal y como lo dejó dicho la Corte Constitucional en la sentencia SU- 484 de 2008.* Definido el límite temporal de la relación laboral para todos los empleados y trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, se pronunció en torno a las pruebas aportadas a efectos de acreditar la prestación del servicio en esa entidad, con posterioridad al 29 de octubre de 2001, así:

*“no es prueba para aceptar que la demandada continuó prestando sus servicios después del 29 de octubre de 2001 (...) en circular del 16 de octubre de 2001 haya dispuesto que el personal siguiera asistiendo y registrando su ingreso y salida (...). Aunado a este hecho no obra en el expediente **prueba de los registros donde conste la firma de la Sra. Ariza de Arteaga, los días que asistió, horas de entrada y salida, y las labores realizadas, ...**”*

Así mismo, el Consejo de Estado en la citada sentencia determinó que *“No hay lugar a amparar a la demandada bajo el **principio de confianza legítima**, tal y como estima el Tribunal”* por cuanto no es abrupta la eliminación del reconocimiento pensional, ya que *“no fue resultado de un proceder intempestivo de la autoridad administrativa que quedó sin piso legal el otorgamiento de la pensión de jubilación convencional (...), sino derivación de una decisión judicial que al analizar la legalidad de los actos, que sirvieron de soporte para que la demandada se beneficiara de Convenciones Colectivas de Trabajo, los consideró en contravía del marco jurídico, amén que fue también una decisión judicial -sentencia SU 484 de 2008- la que dispuso que todas las relaciones laborales existentes con el Hospital San Juan de Dios culminaban el 29 de octubre de 2001.”* Y precisó que *“no comparte la conclusión del Tribunal de que luego de casi 10 años de reconocida la pensión de jubilación a la demandada, pretender despojársela viola la confianza*

*legítima de esta ciudadana en la entidad que expidió el acto administrativo; sumado que en el caso bajo análisis, además del interés general y la salvaguarda del patrimonio público, el respeto por la juridicidad desdibuja el supuesto quebrantamiento del aludido principio”.*⁹

Por último, precisó que el régimen prestacional aplicable *“es el previsto para los empleados públicos del orden nacional, conforme se desprende de la parte final del artículo 30 de la Ley 10 de 1990”.*

El Consejo de Estado al resolver recurso extraordinario de revisión del 2 de diciembre de 2019, contra un fallo proferido por esta Corporación en el que se declaró *“la nulidad del acto demandado y negó las demás pretensiones de la demanda”* declaró infundado el recurso. En torno a las pruebas que acreditan la prestación del servicio más allá del 29 de octubre de 2001, se determinó que *“No se configura la causal 2.º del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puesto que lo que pretende demostrarse con el documento es la inconformidad frente a la fecha de terminación de la relación laboral de los servidores públicos de la Fundación San Juan de Dios la cual fue determinada por la Corte Constitucional en sentencia SU-484 de 2008 y no con el certificado que se alude como falso.”*¹⁰

Advierte la Sala, que, en otro recurso de revisión del 11 de agosto de 2022, contra una decisión que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por la Fundación San Juan de Dios a efectos que se declara la nulidad del acta que reconoce pensión convencional proferido por este Tribunal, el Consejo de Estado decidió declarar extemporáneo el recuso. Lo relevante para este caso, es salvamento de voto, en el que además de explicar por qué procedía dicho recurso, analizó el fondo del asunto, y precisó:

“Entonces, de acuerdo con la situación fáctica y real por la que atravesaba el ente hospitalario hacía inviable que la señora Ramírez de Rodríguez continuara prestando sus servicios después del 29 de octubre de 2001, como quiera que el

⁹ Con relación a los presupuestos para gozar de la protección del principio de la confianza legítima, se pueden consultar las sentencias C-131 de 2004, MP Dra. Clara Inés Vargas Hernández y la misma SU-484 de 2008, MP Dr. Jaime Araújo Rentería, por mencionar dos de las tantas en las que la Corte Constitucional ha abordado el estudio de dicho principio.

¹⁰ Consejo de Estado Sección Segunda Subsección Segunda, providencia del 2 de diciembre de 2019, demandante Eliseo Rodríguez Muñoz demandado Fundación San Juan de Dios, rad. 11001-03-25-000-2015-00878-00 (3281-2015)

hospital se encontraba sin servicios públicos y sin pacientes que atender a fecha del 21 de septiembre de 2001, sumado al hecho de carecer el proceso de prueba de los registros donde conste la firma de la demandada en los días que asistió, horas de entrada y salida y las labores realizadas hasta el 1 de noviembre de 2002, fecha en que por mutuo acuerdo se dio por terminado el contrato de trabajo entre tales partes.

Aunado a lo expuesto, encuentra la Sala que el acta de terminación de contrato de trabajo por mutuo acuerdo suscrita entre el Director General Interventor y la señora Amparo Ramírez de Rodríguez contiene como única consideración o motivación expuesta, el hecho que la señora « AMPARO RAMÍREZ DE RODRIGUEZ, mediante comunicación escrita solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación de que trata el artículo 30 de la Convención Colectiva de trabajo de 1982...», circunstancia que no tiene la fuerza probatoria para desvirtuar la fecha de finalización de la relación laboral establecida en la sentencia SU 484 de 2008, al encontrar esta última su sustento en pruebas documentales emitidas por autoridades competentes como fue la certificación expedida por el Ministerio de la Protección Social y la Resolución 1933 del 21 de septiembre de 2001 **que evidenciaron el estado de inviabilidad en que se encontraba el hospital para prestar los servicios con posterioridad al 21 de septiembre de 2001.**

Lo anterior significa que las relaciones laborales y los contratos de prestación de servicios personales de los trabajadores del Hospital San Juan de Dios en los cargos técnicos estuvieron vigentes hasta el 29 de octubre de 2001, por lo que, **no resultaba dable hacer reconocimiento alguno de derechos con fundamento en relaciones vigentes más allá de la fecha que la Corte Constitucional definió en las condiciones anteriormente citadas (...)**

Así las cosas, las pruebas que sirvieron de sustento al fallo proferido el 12 de julio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no desvirtúan la fecha fijada por la Corte Constitucional en la sentencia SU 484 de 2008, al **establecer ésta que la terminación de la relación laboral de la señora Ramírez de Rodríguez con la Fundación San Juan de Dios se produjo el 29 de octubre de 2001 y no el 31 de octubre de 2002 como fue fijada en el acta de terminación de contrato de trabajo por mutuo acuerdo suscrito entre la Fundación – Hospital San Juan de Dios y la señora Amparo Ramírez de Rodríguez. En ese orden, el periodo laborado desde la vinculación de la demandada al Hospital San Juan de Dios data del 2 de julio de 1982 hasta el 29 de octubre de 2001, el cual arroja un tiempo total de servicio de 19 años, 3 meses y 27 días, es decir, que no reunió la totalidad del tiempo exigido (20 años) por la Convención Colectiva de 1982 para acceder a la pensión de jubilación.**”¹¹

➤ Por su parte, la **Corte Suprema de Justicia** en sentencia del **15 de junio de 2021**, en un caso similar al de autos decidió NO CASAR la sentencia en la que se negó el reconocimiento de la pensión, en la que el trabajador oficial no acreditó los 20 años de servicios antes de la fecha fijada por la Corte Constitucional en la sentencia de unificación. Al respecto señaló:

“Al respecto, cumple rememorar que el Juez plural *partió de la base que el demandante tenía la calidad de trabajador oficial...*”

¹¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, recurso extraordinario de revisión Rad. 11001-03-25-000-2016-00431-00, Demandante: Fundación San Juan de Dios en Liquidación

Empero, apoyándose en la providencia CC SU484-2008, (...) se concluyó que el vínculo de trabajo del recurrente finalizó el 29 de octubre de 2001, sin que completara los 20 años de servicios exigidos en la normativa extralegal para acceder a la prestación jubilatoria que persigue, habida cuenta que no había demostrado la efectiva prestación del servicio a la accionada, en el hospital de su misma denominación, con posterioridad a dicha data.

(...)

No obstante, aun resultando cierto que el Juez de la apelación no apreció algunas pruebas arrimadas al debate, que podrían indicar una extensión cronológica de la atadura laboral entre las partes, suficiente para la obtención de aquella prerrogativa prestacional, la Corporación no advierte equivocación jurídica o de naturaleza fáctico probatoria que precipite el fallo de segundo grado, en vista que ninguna de ellas genera certeza en torno a que se atenga a realidad que el promotor del recurso no ordinario, laboró para la fundación demandada, en el hospital de su propiedad, hasta el 24 de septiembre de 2004, es decir, durante más de 20 años, circunstancia que le habilitaría para jubilarse conforme a los dispuesto en su régimen de contratación colectiva.”¹²

En pronunciamiento posterior, **28 de junio de 2022** esa Corporación, al estudiar un caso de la Fundación San Juan de Dios, en la que NO CASÓ, concluyó que *“todas las relaciones de trabajo de quienes laboraban en el establecimiento Hospital San Juan de Dios (...) ya como empleados públicos, o como trabajadores oficiales, se declararon terminadas el 29 de octubre de 2001.”¹³*

Así las cosas, en atención a la sentencia de unificación de la Corte Constitucional y los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, según los cuales la relación laboral del empleado público o trabajador Oficial con la Fundación San Juan de Dios finalizó el **29 de octubre de 2001**; y que **solo** las situaciones reconocidas judicialmente gozan de seguridad jurídica y se les debe respetar la cosa juzgada, se impone acatarlo con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el respeto del precedente vertical, en los términos del artículo 10 del CPACA.

4. Caso concreto

Está probado en el plenario que la señora **Nancy Ardila Medina** nació el 11 de mayo de 1959 (fl. 175 vto anexo). Ingresó a prestar sus servicios al Hospital San Juan de Dios el **17 de mayo de 1982**, como ayudante de dieta. (f. 33 anexo)

¹² Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, Sentencia del 15 de junio de 2021 SL2585-2021, Radicación N.º 81833

¹³ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, Sentencia del 28 de junio de 2022 SL.2236-2022, rad. 51713

De igual forma, se encuentra acreditado que mediante Acta de reconocimiento No. 028 del 28 de octubre de 2002 (f. 32) el Director General Interventor de la Fundación San Juan de Dios le reconoció a la demandada la pensión de jubilación en un 75%, en su calidad de ayudante de dieta, por haber cumplido 20 años de servicios. Además, se indicó que *“mediante acta que se suscribió en forma libre y espontanea de fecha de 28 de octubre de 2002, la beneficiaria y el Director del Hospital San Juan de Dios, dieron por terminado el contrato de trabajo que mediaba entre las partes.”* efectiva a partir del 1.º de noviembre de 2002 en atención a los artículos 30 y 31 de la Convención Colectiva de Trabajo. (f. 7 cuaderno anexo)

Siguiendo las pautas de la sentencia de unificación de la Corte Constitucional y demás pronunciamientos de las Altas Cortes respecto de los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios, la señora Ardila Medina no tiene una situación consolidada, en la medida en que la pensión de jubilación convencional no fue reconocida por orden judicial. En consecuencia, les aplica los efectos de la sentencia SU-484-2008, en torno a que la relación laboral culminó el 29 de octubre de 2001, fecha para la cual solo contaba con 19 años 5 meses y 13 días, ya que ingresó al servicio el 17 de mayo de 1982 (f. 33 anexo), por lo tanto, no tenía 20 años de servicio a efectos que se le reconociera la pensión convencional.

Advierte la Sala que la demandada, efectos de acreditar que prestó sus servicios más allá del 29 de octubre de 2001, allega al plenario:

Acta de terminación de contrato de trabajo por mutuo acuerdo suscrito entre el Director Interventor de la Fundación San Juan de Dios, y la demandada *“a partir del **1 de noviembre de 2002**, fecha en la que se hace efectivo el reconocimiento de la pensión de jubilación.”* (f. 33 anexo)

Certificación expedida por la Jefe del Departamento de Personal del Hospital San Juan de Dios, del 7 de noviembre de 2002 y 24 de febrero de 2003, en donde se hace constar que *“ingresó al servicio de la Institución el día el 17 de mayo de 1982, fecha en la cual inició la vigencia de su contrato indefinido. El contrato estuvo vigente hasta el día **31 de octubre de 2002**, fecha en la que terminó por pensión de jubilación, desempeñando el cargo de AYUDANTE DE DIETAS”* (f. 35 cuaderno anexo)

El anterior material probatorio permite desvirtuar la fecha de terminación de la relación laboral diferente a la fijada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-484 de 2008, (29 de octubre de 2001), pues la decisión fue adoptada en razón a que *“el último paciente del hospital salió el 29 de septiembre de 2001”*, por lo que resultaba imposible la prestación del servicio para lo cual fue contratada la demandada, ayudante de dieta. En ese orden de ideas, como lo sostiene la jurisprudencia el vínculo terminó el 29 de octubre de 2001 y no el 31 de octubre de 2002 como fue fijada en el acta de terminación.

Resalta la Sala que sería del caso a efectos de no vulnerar derechos fundamentales de mínimo vital a una adulta mayor, analizar una fórmula que garantizara tanto el principio de legalidad, (pues es claro el demandado debe acreditar el cumplimiento integral de los requisitos para acceder a la pensión), protección del erario y los derechos de la demandada.

No obstante, la señora Ardila Medina es una extrabajadora del sector salud de una entidad territorial, que conforme el artículo 30 de la Ley 10 de 1990 el régimen pensional aplicable es el establecido para el Orden Nacional, que es el general, contenido en la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen. Se advierte que para el 1 de abril de 1994 fecha en que entró a regir la mencionada Ley para el sector salud, no tenía 15 años de servicios, ya que entró a laborar el 17 de mayo de 1985; ni 35 años edad, nació el 11 de mayo de 1959, por lo que no cumplió el requisito para que la prestación pudiera ser reconocida con el régimen anterior.

En consecuencia, el derecho pensional de la demandada está regido por la mencionada Ley 100 de 1993 modificado por la Ley 797 de 2003; pero al momento de proferirse esta sentencia no está acreditado en el plenario el cumplimiento de todas las exigencias de la norma, lo que impide a la Sala adoptar una medida afirmativa a favor de la trabajadora.

En suma, la Sala concluye que es del caso observar los pronunciamientos de las Altas Cortes, por lo que se impone declarar la nulidad del acto demandado, en acatamiento de los de la sentencia de unificación de la Corte Constitucional y la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Suprema de Justicia, como quiera que la

demandada no acreditó tener derecho al reconocimiento de la pensión convencional, ya que para la fecha en que se estableció por sentencia de unificación la terminación de todas las relaciones laborales con la Fundación San Juan de Dios, esto es, el 29 de octubre de 2001, no tenía 20 años de servicios, pues solo completó 19 años 5 meses y 13 días.

5. Sobre la devolución de mesadas pagadas

La parte actora solicita que la demandada devuelva lo percibido por concepto de mesadas pensionales pagadas, por cuanto no tenía derecho al reconocimiento de la prestación.

El artículo 83 de la Constitución Política consagra 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”*.

En virtud del principio de buena fe contenido en el artículo 83 Constitucional, se espera que el comportamiento de los particulares y de las autoridades públicas sea honesta, leal y *“...conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”¹⁴*. 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”¹⁵...*¹⁴. Es por ello que este tipo de conducta se presume en todo tipo de actuaciones que los particulares adelantan no solo entre sí, sino ante las autoridades públicas, presunción que admite, por supuesto, prueba en contrario.

Al respecto ha señalado la Corte Constitucional:

“...la Corte ha señalado que la buena fe es un principio que “de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume, y dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente”.

Concretamente con respecto al contenido concreto del artículo 83 superior, debe la Corte indicar que conforme con este (i) las 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.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-1194 de 2008*.

Adicionalmente también ha estimado que 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.

Estima la Corte, 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.

Por lo tanto observa la Corte que no se trata por esencia de un principio absoluto, y es por ello que la Corte Constitucional también ha admito la posibilidad de que, excepcionalmente, la ley establezca la presunción de mala fe, y le atribuya los efectos que considere en cada caso, lo cual se traduce en si se admite o no prueba en contrario en cada caso... ”.¹⁵

Recordó la Corte Constitucional que la buena fe no solo constituye un principio general del derecho, sino que se ha transformado en un postulado constitucional cuya aplicación y proyección ha adquirido nuevas implicaciones en cuanto a su función integradora del ordenamiento y reguladora de las relaciones entre los particulares y entre éstos y el Estado.

En esa medida, se torna obligatoria la existencia de elementos de prueba que de forma cierta y determinante demuestren la existencia de mala fe en la actuación que se discute, situación que no se encuentra presente en el *sub lite*, pues como se explicó en precedencia, no se acreditó que la demandada hubiere inducido en error a la Entidad demandante para que esta reconociera la pensión.

Así las cosas, debieron aportarse al plenario pruebas que le permitieran a la Sala tener la certeza en torno a que la demandada acudió a maniobras fraudulentas para obtener que la Entidad le reconociera un derecho al cual ella sabía no tenía derecho, pues es claro que de conformidad con lo previsto en el artículo 83 de la Carta Política, por ende, sólo en caso que se desvirtúe tal presunción sería posible entrar a considerar la devolución de los dineros reconocidos por concepto de pensión gracia.

En consecuencia, no se ordenará la devolución de los pagos efectuados por la pensión, por cuanto, no se allegaron pruebas que permitan acreditar que la prestación fue reconocida gracias a maniobras fraudulentas atribuibles al demandado.

¹⁵ **Ibíd.**

La posición anterior ha sido ratificada por el Consejo de Estado al señalar: *“Es del caso advertir que no hay lugar a la devolución de las sumas pagadas en exceso porque la presunción establecida en el artículo 83 de la Constitución Política no fue desvirtuada dado que el causante no adquirió el derecho al reajuste especial por la comisión de actos dolosos y, en tal sentido, su actuación se ciñó **“a los postulados de la buena fe”**”¹⁶*, así mismo en otro pronunciamiento se precisó: *“La devolución de las sumas pagadas en exceso solicitada por el Agente del Ministerio Público, no es de recibo porque el error al aplicar el porcentaje de reajuste no es atribuible a la Entidad o al pensionado sino a las múltiples interpretaciones que se hicieron de la norma que establece tal beneficio”*¹⁷

En suma, la Sala concluye que las pretensiones se encuentran llamadas a prosperar parcialmente, como quiera que se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos acusados, no obstante, el restablecimiento del derecho no procede al no probar la mala fe de la demandada para acceder a la pensión que venía devengando.

5. Costas

relación a la condena en costas, la Sala advierte que el artículo 365 del Código General del Proceso dispone:

“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:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.”

La Sala advierte que la cuantificación de las costas está sujeta a criterios previamente establecidos por el legislador, quien expresamente dispuso que *“solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”* (numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso).

¹⁶Sentencia del 7 de octubre de 2010, C.P. Bertha Lucia Ramírez De Páez Rad. 25000-23-25-000-2006-08366-01(1855-09) Actor: Fondo de Previsión Social del Congreso de la Republica

¹⁷ sentencia del 8 de noviembre de 2012 radicación número: 25000-23-25-000-2007-01035-01(1144-12) Actor: Fondo de Previsión Social del Congreso de la Republica

Sobre el particular, las Subsecciones A¹⁸ y B¹⁹ de la Sección Segunda del Consejo de Estado habían establecido de manera pacífica una tesis jurisprudencial tradicional, respecto a la aplicación de un criterio objetivo valorativo²⁰ en el cual en general no se condenaba en costas, básicamente en atención a que no se encontraba acreditado que se hubieran causado.

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha mantenido su tesis jurisprudencial, en el sentido de no condenar en costas, atendiendo a que no se causaron y en atención a la conducta de las parte vencida, es así como indicó: *“Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, **pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe**, actuación que, se reitera, no desplegó el a quo, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte accionante, se revocará la condena en costas impuesta”*²¹.

Por el contrario, la Subsección A decidió dar un giro al alcance del criterio objetivo valorativo al indicar que ya no se tendrá en cuenta la conducta desplegada por la parte vencida:

¹⁸ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección “A”. CP: Gabriel Valbuena Hernández, sentencia de 12 de agosto de 2019, Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01357-00 (0933-17); en esta providencia se consideró: *“no hay lugar a condena en costas por cuanto la actividad de las partes se ciñó a los parámetros de buena fe y lealtad procesales, sin que por lo mismo se observe actuación temeraria ni maniobras dilatorias del proceso”*.

¹⁹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección “B”. CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 8 de agosto de 2019, Radicación número: 760012331000201101517 01 (4192-17); en esa providencia se determinó, respecto a las costas, lo siguiente: *“de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso antes mencionado; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas”*.

²⁰ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección “A”. CP: William Hernández Gómez. 17 de junio de 2020, Radicación número: 250002342000-2016-03610-01, en la que se señaló: *“no se condenará en costas (...) ello al no observarse su causación de acuerdo con el numeral 8 del artículo 365 del CGP”*.

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección “B”. CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 9 de abril de 2020, Radicación número: 250002325000-2014-00002-1 en la que se indicó: *“ como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del código General del Proceso ‘(...) cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*

²¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección “B”. CP: Carmelo Perdomo Cuéter; sentencia de 25 de noviembre de 2021; radicación número: 25000234200020150039901.

*“Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), **sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.**”*

Y en reciente pronunciamiento precisó que lo que se debe observar es la actuación que desempeñó la parte a favor de la cual se conceden las costas, así: *“De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que **excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes.** En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público. Por tanto, y en ese hilo argumentativo, en el presente caso no se condenará en costas a la entidad demandada a pesar de haber resultado vencida, pues si bien no prosperaron los argumentos del recurso de alzada, **la parte demandante no presentó alegatos de conclusión en esta instancia**”.*²²

En ese escenario jurisprudencial, la Sala acoge la tesis tradicional que aplica la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en consideración a que, dada la naturaleza y especialidad que tienen de los derechos laborales, encuentra acertado, en orden a resolver sobre las costas, analizar la conducta procesal desplegada por las partes durante el transcurso del proceso, pues aplicar otro criterio afectaría el derecho de acceso a la administración de justicia y a utilizar los mecanismos procesales previstos en el ordenamiento jurídico en forma moderada, lo cual afecta el derecho de defensa de las partes.

Así las cosas, al no encontrarse probado que se causaron costas y atendiendo a que la parte vencida no actuó con temeridad o mala fe, no se impondrá la condena por dicho concepto.

²² Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección “A”. CP: William Hernández Gómez; sentencia de 20 de enero de 2022; radicación número: 0500123330002016-02750-01.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia proferida el 29 de agosto de 2014 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, y en su lugar se dispone:

***“PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del Acta No. 28 de octubre de 2002, por medio de la cual Fundación San Juan de Dios, reconoció una pensión convencional a favor de la señora Nancy Ardila Medina, identificada con la cédula de ciudadanía número 35.492.289 de Bogotá.*

***SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.”*

SEGUNDO: En todo lo demás **CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

TERCERO: ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

CUARTO: En firme esta sentencia, por Secretaría envíese el proceso de la referencia al *a quo*, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección “F” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

