

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016).-

Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00893-01

Actor: JOSÉ ROBERTO SILVA

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION
SOCIAL - UGPP**

No. Interno: 4119-13

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la sentencia de 15 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, que denegó las súplicas de la demanda incoada por el señor José Roberto Silva contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

ANTECEDENTES

José Roberto Silva, por conducto de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. UGM 005838 de 30 de agosto de 2011 y



UGM 042407 de 12 de abril de 2012 expedidas por el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social, por medio de las cuales le negó el reconocimiento y pago de pensión de gracia, por estar incurso en la causal de mala conducta.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad accionada a reconocerle y pagarle la pensión gracia a partir del 20 de octubre de 2006 fecha en la que adquirió el estatus de pensionado, con los reajustes de ley e indexación correspondiente; así mismo solicita que no se de aplicación a la prescripción trienal.

Las pretensiones de la demanda se sustentan en los siguientes hechos:

El señor José Roberto Silva prestó sus servicios como docente nacionalizado al servicio del Departamento de Antioquia por más de 20 años y cuenta con más de 50 años de edad.

El 9 de julio de 2007 solicitó ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada mediante las Resoluciones Nos. UGM 005838 de 30 de agosto de 2011 y UGM 042407 de 12 de abril de 2012 por estar inmerso en una de las causales de mala conducta y sanciones preceptuadas en el Decreto 2277 de 1979.

Citó como normas violadas los artículos 6, 13 y 84 de la Constitución Política; Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; Decreto Ley 2277 de 1979; Ley 91 de 1989; Ley 812 de 2003 y el acto Legislativo 01 de 2005.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia de 15 de agosto de 2013, denegó las súplicas de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos (Fls. 262 a 269 vto.):

Luego de hacer un recuento sobre la normatividad que rige la pensión gracia, de traer a colación jurisprudencia sobre el tema en particular y de acuerdo con el material probatorio allegado al expediente, concluyó que el actor cumplió 50 años de edad el 20 de octubre de 2006, se vinculó antes del 31 de diciembre de 1980, y laboró como docente territorial hasta completar los 20 años de servicio.

Se comprobó igualmente que el actor fue sancionado mediante la Resolución No. 052 de 21 de junio de 1995 por la Junta de Escalafón del Departamento de Antioquia, con aplazamiento del ascenso en el Escalafón Nacional Docente, por el término de 12 meses por haber incurrido en las causales de mala conducta de *“practica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones”*. Consideró que el actor incurrió en dos conductas consideradas como causales de mala conducta, las cuales dieron lugar a un

proceso disciplinario y terminaron con acto administrativo en firme que el actor no impugnó.

Con base en lo anterior, se demostró que el actor no cumple con los requisitos para el reconocimiento del beneficio pensional, ya que no acreditó el requisito de buena conducta que exige la Ley 114 de 1913 para acceder al mismo.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante acudió en apelación argumentando (fls. 273 a 281) que existe un error en el sujeto procesal pues el Magistrado de primera instancia se está refiriendo a una persona diferente a mi poderdante por lo cual se podría tipificar un vicio de nulidad. Así mismo, señala que no puede afirmar que se hubiere consolidado o realizado de manera real un delito o infracción disciplinaria consistente en una aberración sexual de parte del actor pues el hecho no se produjo como tal, ya que la conducta presuntamente delictiva o disciplinaria nunca se consumó, es decir, no llegó a convertirse en delito por causa de un agente externo a la voluntad del infractor, configurándose sólo una tentativa.

Concluyó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que tratándose de reconocimiento y pago de la pensión gracia, cuando en cabeza del docente existe una sanción disciplinaria, no basta con la sola existencia



de la misma para negar el reconocimiento de la pensión, sino que se debe realizar un estudio detallado de la carrera del docente para determinar si en su proceder profesional se configuró o no la causal de mala conducta.

Finalmente y con relación a las costas y agencias en derecho impuestas solicita que se le exonere totalmente de esta carga o sanción.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora Segunda Delegada ante esta Corporación solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia, al considerar que una sola conducta aisladamente como reprochable no puede constituirse como obstáculo para el reconocimiento de la pensión gracia cuando el actor laboró de manera eficiente por más de 31 años.

Que si bien existe una suspensión por 12 meses, lo cierto es que se dio provisionalmente y mientras se adelantaba la investigación correspondiente, de la cual no obra copia en el expediente, razón por la cual no se puede determinar si el actor fue objeto de sanción de fondo como consecuencia de haber incurrido en una causal de mala conducta. Con base en lo expuesto, ordena confirmar el fallo en cuanto decretó la nulidad del acto demandado, al haber acreditado el actor los requisitos para acceder a la pensión gracia de conformidad con las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.



Como no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Se controvierte la nulidad de las Resoluciones Nos. UGM 005838 de 30 de agosto 2011 y UGM 042407 de 12 de abril de 2012 expedidas por el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social, por medio de las cuales le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, por no haber observado buena conducta.

Con el objeto de resolver el problema expuesto, la Sala encuentra probado lo siguiente:

-Copia de la cédula de ciudadanía y copia auténtica del registro civil del señor José Roberto Silva, en donde figura que nació el 20 de octubre de 1956 (fls. 40 y 41).

-Resolución No. 052 de 21 de junio de 1995 expedida por la Junta Seccional de Escalafón del Departamento de Antioquia por medio de la cual se sancionó al actor con aplazamiento del ascenso en el Escalafón Nacional Docente por el término de 12 meses por haber incurrido en una de las causales de mala conducta de *“practica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones”* (fls. 31 a 34).



-A folio 26 obra en el expediente que el actor laboró como docente para el Departamento de Antioquia desde el 18 de julio de 1977 hasta el 31 de marzo de 2007.

-A folio 35 obra certificado de antecedentes disciplinarios del 4 de mayo de 2012, expedido por la Procuraduría General de la Nación mediante el cual indica que el actor no registra sanciones ni inhabilidades vigentes.

-Resolución No. UGM 005838 de 30 de agosto de 2011 expedida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación mediante la cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia al observar que el actor incurrió en una de las causales de mala conducta (fls. 19 a 21). Inconforme con la decisión, el 26 de septiembre interpuso recurso de reposición (fl. 23), el cual fue resuelto mediante la Resolución No. UGM 042407 de 12 de abril de 2012 confirmándola en todas sus partes (fls. 25 a 29).

De conformidad con el anterior acervo probatorio, procede la Sala a analizar la naturaleza de la pensión gracia y el marco jurídico que le dio origen y desarrollo, para así determinar si el demandante tiene derecho al reconocimiento de esta prestación, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:



La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a devengar una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los aspectos regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas.

Este beneficio tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los educadores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida.

Es decir que la pensión gracia se constituyó en un beneficio a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores.

Posteriormente, se expidió la Ley 116 de 1928, que en su artículo 6º estableció lo siguiente:

“...Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección...”.

Por su parte la Ley 37 de 1933, en su artículo 3º, inciso segundo, dispuso:

“...Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria...”.

Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:

“...Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”.

En torno a esta disposición, la Sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, con ponencia del Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, señaló lo siguiente:

“...4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les

reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “....con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”; hecho que modificó la ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “...otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales...”.

De los antecedentes normativos precitados se infiere que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre que la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional.

En la citada Sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, se fijaron otros lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos¹:

¹ Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Theran Mogollon.

“...El numeral 3°. Del artículo 4°. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”. (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).

Despréndese de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales...”.

De conformidad con la normatividad que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

DEL CASO CONCRETO

El actor solicitó la pensión gracia por cumplir con los requisitos de la Ley 114 de 1913 y, especialmente, de la Ley 91 de 1989, pues acreditó haber laborado como Docente territorial todo el tiempo, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, y más de 20 años de servicio como docente.

Además de los requisitos ya señalados, el Artículo 4º de la Ley 114 de 1913 señaló que para gozar de la pensión gracia el docente debe haber observado buena conducta durante su desempeño laboral.

Por su parte, la entidad accionada negó el reconocimiento de la pensión gracia argumentando que, si bien el demandante cumplía con los requisitos de edad y tiempo de servicio que exigía la ley para el reconocimiento de la prestación demandada, se evidenciaba que no había demostrado buena conducta en su ejercicio docente y que tal hecho enervaba sus pretensiones.

El Decreto 2277 de 1979, estableció las causales consideradas como de mala conducta, así:

*“...Art. 46. **Causales de mala conducta.** Los siguientes hechos debidamente comprobados constituyen causales de mala conducta.*

- a. La asistencia habitual al sitio de trabajo en estado de embriaguez o la toxicomanía;*
- b. El homosexualismo o **la práctica de aberraciones sexuales;***
- c. La malversación de fondos y bienes escolares o cooperativos;*
- d. **El tráfico con calificaciones,** certificados de estudio, de trabajo o documentos públicos;*
- e. Aplicación de castigos denigrantes o físicos a los educandos;*
- f. El incumplimiento sistemático de los deberes o la violación reiterada de las prohibiciones;*
- g. El ser condenado por delito o delitos dolosos;*
- h. El uso de documentos o informaciones falsas para inscripción o ascenso en el escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones;*
- i. La utilización de la cátedra para hacer proselitismo político;*
- j. El abandono del cargo.*

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 114 de 1913 prescribe que para gozar de la pensión gracia, se debe comprobar, entre otros requisitos, haber observado buena conducta. Esta disposición está prevista en los siguientes términos:

“...Art. 4º Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

(...)

4. Que observa buena conducta.”

Ahora bien, la Corte Constitucional ha expresado que el ordenamiento jurídico puede establecer el concepto de buena conducta para efectos de condicionar el reconocimiento de un derecho o beneficio o para limitar el acceso a cargos públicos, entre otras posibilidades de aplicación. Igualmente, ha señalado que este concepto si bien es amplio debe ser aplicado en forma objetiva y razonable en consonancia con las demás normas que rigen la situación en concreto. En lo pertinente, la mencionada Corporación, mediante sentencia C-371 de 2002², manifestó lo siguiente:

“...Los conceptos de buena conducta o de buen comportamiento tienen distintos ámbitos de aplicación y han sido ampliamente utilizados por el legislador. (...). Cuando son empleados por el legislador tienen, por lo general, el carácter de lo que la doctrina conoce como conceptos jurídicos indeterminados, esto es, aquellos conceptos de valor o de experiencia utilizados por las

² Sentencia de 14 de mayo de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

leyes y por virtud de los cuales éstas refieren “... una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado.”³

Lo propio de este tipo de conceptos es que, no obstante su indeterminación, los mismos deben ser precisados en el momento de su aplicación. Y tal concreción no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, sino que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse. En particular, cuando los conceptos jurídicos indeterminados afectan derechos fundamentales, la Corte ha puntualizado que su determinación debe hacerse siempre a la luz de las normas constitucionales y legales que resulten aplicables a tales derechos, y que de la indeterminación legislativa del concepto no puede derivarse la posibilidad de imponer restricciones injustificadas a los derechos fundamentales, entendiendo por tales restricciones, aquellas que trasciendan los límites que a cada derecho trazan las respectivas normas constitucionales y legales.⁴ Agregó la Corte que en estos casos un “...mínimo de justicia material se concreta en el derecho a una decisión suficientemente fundamentada que justifique el sacrificio o la restricción a un derecho fundamental.”⁵

(...)

*No obstante que, como se ha dicho, por definición, el concepto de buena conducta contenido en una disposición legal, es un concepto jurídico y como tal su determinación no permite, ni mucho menos impone, la referencia directa a apreciaciones morales y éticas, en la medida en que el operador jurídico no puede apartarse de la manera como tales consideraciones de valor hayan sido plasmadas en el ordenamiento, ello exige, precisamente, que el propio ordenamiento suministre los parámetros para la determinación del concepto. Es claro que ello ocurre así en diversas manifestaciones de la expresión buena conducta o buen comportamiento, tales como **la propia de***

³ Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo. Ed. Civitas S.A., Madrid, 1986, Tomo I, p. 433.

⁴ Sentencia T-706 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta Sentencia, la Corte encontró que se vulneraban los derechos constitucionales de los reclusos cuando al amparo de la indeterminación de ciertos conceptos jurídicos de carácter reglamentario se les impedía la difusión dentro del penal de informaciones legítimas dentro de un orden democrático.

⁵ Ibid.

las relaciones laborales, en las cuales la valoración de la misma se hace a la luz del respectivo reglamento de trabajo; o la buena conducta que resulta exigible de los servidores públicos, que se precisa a partir del respectivo régimen disciplinario; o la buena conducta en los establecimientos penitenciarios, determinada a partir de los reglamentos y del propósito de permitir la armónica convivencia de la comunidad carcelaria que ellos deben reflejar, etc.”. (Resalta la Sala).

De igual modo, esta Corporación en reiteradas oportunidades ha expresado que la mala conducta que hace nugatorio el acceso a la pensión gracia, debe observarse en el transcurso del ejercicio profesional del docente, por lo cual, en principio, los hechos aislados no constituyen fundamento para decretar tal sanción, salvo que los mismos sean tan graves que justifiquen la imposición de la misma. Al respecto, se han trazado los siguientes lineamientos⁶:

*“...Indudablemente la ley exige como presupuesto para gozar de esta prestación la prueba de que la interesada haya observado buena conducta; sin embargo, tal expresión no puede entenderse referida a una situación determinada sino que sus alcances abarcan el comportamiento que durante todo el tiempo de docente observó pues la pensión gracia fue concebida como un estímulo a los educadores, entre otras razones, por su dedicación y buen comportamiento.
(...)”*

La mala conducta a que se refiere la norma hace relación a aquella que reviste cierta permanencia a lo largo de la carrera docente, de tal manera que se pueda concluir que su comportamiento fue inadecuado persistentemente. La falta cometida no fue de tal magnitud para ocasionar la pérdida de la prestación reclamada, puesto que la participación en el paro fue una situación relacionada con

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, sentencia de 7 de septiembre de 2006, Radicación numero: 25000-23-25-000-2002-13151-01(4896-04), Actora: María del Carmen Velásquez S.

conductas laborales y no con aspectos censurables respecto a su conducta personal o en el ejercicio de sus funciones profesionales.

Ahora bien, si la falta es grave y se comete una sola vez esta no requiere permanencia; en otras palabras el transcurso del tiempo tampoco es esencial porque la falta pudo haberse cometido mucho tiempo atrás. *Un solo hecho aislado sin la gravedad que reviste otro tipo de faltas no puede servir como parámetro de evaluación y por ende esgrimido como argumento para negar el derecho pensional.”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior se concluye que, dadas las repercusiones que se generan sobre los derechos de los interesados como consecuencia de la negativa a reconocer la pensión gracia, es necesario que la conducta considerada como reprochable se haya reiterado en el tiempo o que, **habiéndose consumado en una sola ocasión, afecte gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa**, impidiendo el cumplimiento de los deberes y fines estatales, especialmente, el concerniente a la eficiente prestación del servicio público de educación.

En este orden de ideas, resulta imperioso analizar la conducta desplegada por el señor José Roberto Silva, a efectos de establecer si los hechos que dieron lugar a la imposición de la sanción, reviste tal magnitud que conlleve la negativa del beneficio prestacional reclamado. Por consiguiente habrá que analizar la continuidad del actor en la trasgresión de sus deberes como servidor público y la gravedad de la falta.

En el sub lite se encuentra demostrado que mediante Resolución No. 052 de 21 de junio de 1995 la Junta Seccional de Escalafón del Departamento de Antioquia **sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 12 meses**, por haber incurrido en las causales de mala conducta consistente en “practica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones” por hechos ocurridos el 21 de junio de 1995. (fls. 31 a 32).

Dada la importancia que para la sociedad reviste la actividad docente, cuya misión es la instrucción de conocimiento y la formación en valores de las nuevas generaciones, resulta inadmisibile que quienes la desarrollan incurran en comportamientos de esta naturaleza.

En efecto, la **práctica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones** de parte de un docente hacia sus alumnos constituye una conducta a todas luces inaceptable y reprochable, y da lugar a falta grave que impide el reconocimiento prestacional reclamado.

Así las cosas, como quiera que hubo incumplimiento de los deberes del actor como servidor público, es válido concluir que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, porque no cumple con uno de los requisitos que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia, razón por la cual la sentencia impugnada será confirmada.

Finalmente, en cuanto a la solicitud por la presunta nulidad por error en el sujeto procesal mencionado en el fallo de primera instancia, cabe señalar que el *a quo* mencionó al señor Humberto de Jesús Atehortúa Marín pero solo para efectos de mencionar un ejemplo de un caso similar.

De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016⁷, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la regulación de la condena en costas, de un criterio “subjetivo” a uno “objetivo valorativo”.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se “dispondrá” sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del CGP; y *valorativo*, en cuanto se requiere que el juez revise si las mismas 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.

⁷ Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

Así mismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

En este caso, se está confirmando la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que denegó las pretensiones de la demanda, por lo que es claro que se debe condenar en costas a la parte demandante, de acuerdo con la regla prevista en el numeral 1º del artículo 365 del CGP, pues es la parte a la que se le resuelve de manera desfavorable el recurso de apelación. Y de conformidad con el numeral 8º ibídem, solo se condena en costas cuando aparezcan causadas y estén probadas⁸.

⁸ La Corte Constitucional en sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, expresó lo siguiente:
"La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto en el artículo 365.

Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra."

El a quo, en atención a lo dispuesto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 393 del Código de Procedimiento Civil, fijó como agencias en derecho el 3% del valor de las pretensiones.

Se fundamentó en el Acuerdo 1887 de 2003⁹ del Consejo Superior de la Judicatura, el cual prevé que las tarifas máximas de agencias en derecho se establecen en salarios mínimos legales mensuales vigentes o en un porcentaje hasta del 20% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Señaló que tuvo en cuenta las diversas actuaciones desplegadas por la apoderada de la entidad demandada, las cuales estuvieron encaminadas a ejercer su derecho de defensa de manera efectiva durante la primera instancia y que el proceso tuvo un término de duración de 9 meses.

En consecuencia, la condena en costas impuesta por el a quo estuvo ajustada a derecho. Así mismo, se condena en costas de la segunda instancia las cuales deberán liquidarse por el a quo.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁹ Artículos 3º y 4º en concordancia con el numeral 3.1.2 del artículo 6º.



FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 15 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, que denegó las súplicas de la demanda incoada por el señor José Roberto Silva contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

CONDÉNASE en costas de segunda instancia a la parte demandante y a favor de la UGPP, las cuales se liquidarán por el a quo.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO