



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Carrera 4ª No. 2-18 Tel: 8243113
Email: j06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

Sentencia Nro. 093

Expediente Nro.:	19001-33-33-006-2018-00263-00
Demandante :	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
Demandado :	LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control :	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, en adelante UGPP, formula el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA, para que se declare la nulidad del acto administrativo por el cual se le reconoció una pensión gracia.

1.1.1.- Pretensiones

La UGPP solicita se declare la nulidad de la resolución Nro. 012438 del 24 de julio de 1997 que reconoció una pensión gracia a favor de la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones pide que se ordene cesar el pago de la pensión gracia y se condene a pagar o reintegrar todas las sumas de dinero pagas en exceso.

1.1.2. - Hechos

La señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA nació el 16 de agosto de 1943.

Laboró en el Departamento del Cauca desde el 16 de junio de 1961 hasta el 30 de agosto de 1976 y desde el 9 de agosto de 1976 hasta el 12 de mayo de 2016 con vinculación nacional nombrada mediante Resolución 028 del 21 de julio de 1976 del Ministerio de Educación Nacional, según certificación laboral de fecha 1 de agosto de 1995 expedida por el Prefecto Apostólico de Guapi y Coordinador de Educación Pública y de fecha 12 de mayo de 2016 expedida por la Secretaría de Educación del Departamento del

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Cauca. El último cargo desempeñado por la señora fue el de docente en el Municipio de Timbiquí – Cauca.

La extinta CAJANAL reconoció a la accionada una pensión gracia mediante Resolución No. 012438 del 24 de julio de 1997 en cuantía de \$106.890,42 efectiva a partir del 16 de agosto de 1993.

CAJANAL por Auto No. 10779 de 29 de septiembre de 2000, Resolución No. 0023605 del 05 de diciembre de 2003, Resolución No. 059834 del 20 de noviembre de 2006 y Resolución 033468 del 23 de julio de 2008, negó la reliquidación de la pensión. Así mismo lo hizo la UGPP por Resoluciones UGM 033881 del 20 de febrero de 2012, RDP 004903 del 10 de febrero de 2017 y RDP 028286 del 13 de julio de 2018, última en la que dispone adelantar la revocatoria directa de la resolución que reconoció la pensión.

1.2.- Normas violadas y conceptos de vulneración

Constitución Política, artículos 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2º, 124 y 128.

Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989, artículos 236, 237 numerales 1.5 y 6, 238 del CCA y demás normas concordantes.

Sostiene que conforme los preceptos constitucionales nadie puede recibir más de una asignación que provenga del tesoro público.

La ley 114 de 1993 creo la prestación a favor de docentes vinculados con el departamento o el municipio, siempre y cuando se cumpliera con unos requisitos legales, como beneficio a fin de aminorar la desigualdad existente entre esos docentes y aquellos vinculados con el Ministerio de Educación que devengaban salarios superiores.

Luego de citar el contenido de las normas legales invocadas como trasgredidas sostuvo que jurisprudencialmente se ha aclarado que la pensión gracia no puede ser reconocida a docentes nacionales sino aquellos del orden Departamental, Distrital o Municipal sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

Advierte que la Corte Constitucional ha manifestado que la pensión gracia fue instituida como compensación o retribución a los maestros de primaria del sector oficial territorial que percibían una remuneración inferior a la de los docentes a cargo de la Nación.

Refiere que la entidad reconoció una pensión gracia a la accionada sin cumplir el requisito de no percibir otra pensión de orden nacional. Entre los tiempos que se computaron para reconocerle el derecho se encuentra tiempos en que la docente tenía vínculo con el Ministerio de educación.

1.2. Contestación de la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El curador ad litem¹ de la accionada se opuso a la prosperidad de las pretensiones al considerar que la pensión reconocida a la señora Hinestroza Valencia se ajusta a las disposiciones contenidas en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, las cuales fueron tenidas en cuenta al momento de reconocerle la pensión.

Asegura que la jurisprudencia que sustenta la demanda fue proferida con posterioridad al reconocimiento de la pensión por lo que no es aplicable por principio de seguridad jurídica. Considera que si la pensión fue reconocida en su momento con fundamento en jurisprudencia de las altas cortes vigentes al momento de reconocimiento no hay lugar a suspenderla, ni hay lugar a ordenar el reintegro de valores reconocidos.

Señala que la pensión no fue adquirida con abuso del derecho ni fraude de la ley, fue reconocida antes de la sentencia C-479 de 1998.

Propuso las excepciones de inexistencia de la obligación, carencia del derecho y cobro de lo no debido. Buena fé.²

1.3. Actuaciones surtidas

La demanda se interpuso el 21 de septiembre de 2018 y se admitió el 11 de noviembre de igual año. Por auto interlocutorio Nro. 0557 del 10 de abril de 2019 se ordenó emplazar a la accionada, la publicación se efectuó por medio de comunicación escrito, periódico el tiempo del 28 de abril de 2019 y se realizó el registro en la página de la Rama Judicial – Registro Nacional de Emplazados.³ Mediante auto interlocutorio No. 1128 de 22 de julio de 2019 se designó como curador ad litem al abogado José Rodrigo Orejuela Trujillo, quien tomó posesión del cargo el 22 de julio de 2019⁴. De las excepciones se corrió traslado el 17 de septiembre de 2019. Por auto interlocutorio Nro. 1880 del 11 de diciembre de 2018 se corrió traslado de la medida cautelar solicitada por la UGPP y por providencia del 8 de noviembre de 2021 se ordenó la suspensión provisional de la Resolución No. 012438 de 24 de julio de 1997.⁵ Por auto interlocutorio No. 250 del 28 de marzo de 2022 se resolvió no reponer para revocar la decisión anterior y se concedió recurso de apelación. El 7 de abril del año que corre, por auto interlocutorio Nro. 305, se adecuó el trámite del proceso conforme las disposiciones de la ley 2080 de 2021, se fijó litigio y finalmente al establecer que no había pruebas por practicar se corrió traslado para alegar de conclusión y proferir sentencia anticipada.⁶

1.4.- Alegatos de conclusión

1.4.1. De la parte accionante

¹ Nombrado por el Despacho luego de verificar que se había emplazado a la señora Liberta Hinestroza Valencia en el Registro Nacional de personas Emplazadas.

² Documento 10 cuaderno principal expediente judicial digitalizado y electrónico.

³ Documento 07 cuaderno principal expediente judicial digitalizado y electrónico.

⁴ Documentos 8 y 9 del cuaderno principal expediente judicial digitalizado y electrónico.

⁵ Documento 15 del cuaderno principal expediente judicial digitalizado y electrónico.

⁶ Documento 22 cuaderno principal, expediente judicial digitalizado y electrónico.

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La UGPP se refirió a sus pretensiones, marco jurídico que lo sustenta y que fue expuesto en escrito de demanda.

Efectuó una relación de la prueba documental que da cuenta de la relación laboral de la señora Hinestroza Valencia desde 1961 hasta el año 2016, y que se deja ver nombramientos de carácter nacional, por lo que considera que la accionada no cumplió con los requisitos legales para tener derecho a la pensión gracia, por lo que el acto administrativo de reconocimiento de la prestación adolece de vicios de falsa motivación e infracción de las normas en las que debía fundarse.⁷

1.4.2.- De la accionada

La accionada a través del curador ad litem arguye que para el momento en que se le reconoció la pensión gracia cumplía con los requisitos legales exigidos de tiempo y edad.

Indica que actuó de buena fe y presentó los documentos que le exigía la ley 114 de 1913, documentos que no fueron tachados de falsos ni de irregulares y gozan de presunción de legalidad. Que el reconocimiento fue realizado por la entidad quien interpretó de los artículos 1, 3 y 4 de la ley y consideró que si cumplía con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión.

Afirma que la frase "recompensa nacional" contenida en el artículo 4 de la ley 113 de 1913 no ha sido aclarada por la jurisprudencia nacional por lo que ante dudas en su interpretación debe aplicarse aquella que más favorezca al trabajador. La línea jurisprudencial en la que se apoya la UGPP fue proferida después del reconocimiento del derecho por lo que no le es aplicable. Asegura que solo en el año 2016 el Consejo de Estado profirió sentencia de unificación precisando vacíos y dudas contenidas en los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913, evolución jurisprudencial que no puede trasgredir la seguridad jurídica de hechos consolidados al amparo literal de las normas en un momento anterior."⁸

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Por la naturaleza del proceso y el lugar donde se presentaron los hechos, este despacho es competente para conocer del presente asunto, según lo establece los artículos 138, 155 # 2 y 156 # 3 de la Ley 1437 de 2011.

2.1. Ejercicio oportuno de la acción

El asunto no se encuentra sujeto a caducidad de la acción en tanto se trata de la solicitud de nulidad de un acto administrativo que reconoce una prestación de carácter periódico.

2.2. Problema jurídico

⁷ Documento 25 cuaderno principal, expediente judicial digitalizado y electrónico.

⁸ Documento 26 cuaderno principal, expediente judicial digitalizado y electrónico.

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Como se dispuso en providencia del 7 de abril de 2022, la litis se centra en determinar si ¿se encuentra afectada de nulidad la Resolución No. 012438 del 24 de julio de 1997, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión gracia a la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA? En el evento que la respuesta sea afirmativa ¿es dable ordenar a la demandada a pagar o reintegrar a la UGPP todas sumas de dinero presuntamente pagadas sin el derecho?

2.3. Tesis del Despacho

Con sustento en la pruebas aportadas al proceso que acreditan que la accionada, señora Liberata Hinestroza Valencia, laboró como docente oficial del orden nacional al servicio del Ministerio de Educación en el Prefectura Apostólica de Guapi Cauca y en el orden territorial en el Colegio Técnico Comercial Santa Clara de Asís, sin que esta última vinculación logre superar los 20 años que exige las disposiciones normativas sobre pensión gracia, el Despacho sostendrá que la Resolución 012438 del 24 de julio de 1997 adolece de vicio de ilegalidad por falsa motivación al sumar tiempos de servicio de carácter nacional y territorial para reconocer la pensión especial a la demandada. En consecuencia, se declarará la nulidad.

No se ordenará a la demandada devolver o reintegrar los dineros recibidos por concepto de pensión gracia por cuanto no se acreditó que el derecho se obtuvo con un obrar de mala fe.

2.31.- Marco jurídico de la pensión gracia

La ley 114 de 1993 creó una prestación especial y autónoma en favor de aquellos docentes territoriales de escuelas primarias que hubieren servido en el magisterio por un término no inferior a 20 años (artículo 1º), la prestación fue concebida como compensación o retribución a favor de los docentes vinculados de manera directa con las diferentes entidades territoriales en virtud de la Ley 39 de 1903, en comparación con los docentes de carácter nacional vinculados por intermedio del Ministerio de Educación. Lo anterior pretendía garantizar la igualdad material a través de acciones positivas (o discriminación positiva), avalada por la Corte Constitucional en Sentencia C-479 de 1998.

Con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 el legislador extendió el reconocimiento a los empleados y profesores de Escuelas normales, de enseñanza Secundaria y a los Inspectores de Instrucción Pública.

El numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 consagró que 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 hubieren 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.

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Los requisitos para acceder a la pensión graciosa están consagrados en los artículos 1 a 6 de la Ley 114 de 1993, así:

- Prestación del servicio al magisterio por un término no menor a 20 años, continuos o discontinuos. (Art. 1 y 3)
- Ejercicio de la docencia con honradez y consagración. (art.4.1)
- No percibir otra pensión o recompensa de carácter nacional. (Art. 4.3)
- Buena conducta (Art. 4.4)
- Tener 50 años de edad (Art.4.6)

En suma, la prestación de carácter especial y autónoma, regulada en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, reconoce el derecho pensional a los docentes que acrediten haber prestado sus servicios, por un periodo no inferior a 20 años, en instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumplan los demás requisitos exigidos para el reconocimiento, como tener 50 años de edad, demostrar haber ejercido la docencia con honradez, eficacia y observando buena conducta.

La prohibición de haber percibido otra pensión o recompensa de carácter nacional ha sido interpretada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, como una exigencia que se refiere a que el docente no tenga o haya tenido vínculo de carácter nacional, que los tiempos de prestación de servicio que acredita para obtener el derecho a la pensión especial sean por vínculos de carácter territorial o nacionalizado. Interpretación que ha sido consistente.

En sentencia del 8 de junio de 1992, la Sección Segunda de la Alta Corporación señaló:

Debe recordarse que la Ley 114 de 1914 concedía "la gracia de la pensión" a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplieran los requisitos señalados en el artículo 4o., entre los cuales se contaba el de comprobar **"que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional"**. **Podía un maestro de primaria recibir a un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional con apoyo en la citada Ley, pero no dos pensiones de carácter nacional.**⁹

En sentencia del 26 de agosto de 1992, al referirse al numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 sostuvo: "Esta norma de excepción lo que pretende es dejar a salvo los derechos adquiridos a esa prestación y que podrían verse afectados con la nacionalización de la educación, **pero no consagra pensión gracia por servicios a entidades nacionales.**"¹⁰

En fallo del 16 de junio de 1995, al estudiar la interpretación que debe darse a la Ley 37 de 1933, indicó:

"La correcta interpretación de la ley 37 de 1933 no es la restrictiva que hizo la Caja, en el sentido literal de añadir o sumar un tiempo a otro; el artículo 3º de dicha ley quiso conceder también a los maestros de secundaria **en el orden municipal o departamental**, con 20 años de servicio, **la pensión gracia acordada para los de primaria, como lo hizo la ley 116 de 1928 para los normalistas e inspectores en los mismos niveles.**"¹¹

En sentencia del 14 de octubre de 2021, la sección Segunda, reiteró lo considerado por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 29 de

⁹ Radicado 5075, Consejero Ponente: Reinaldo Arciniegas Baedecker

¹⁰ Radicado 4446, Consejera Ponente: Clara Forero de Castro.

¹¹ Radicado expediente 9538

agosto de 1997 que fijó lineamientos importantes sobre la pensión gracia, así:¹²

29. (...) *El numeral 3º. Del artículo 4º. 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).*
- Despréndase 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.***».¹³

30. De conformidad con la normativa 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, municipal o nacionalizados, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.**"

2.3.2. El caso concreto

En el proceso se logró probar:

Que la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA nació el 16 de agosto de 1943.¹⁴

Que por Resolución **012438 de 24 de julio de 1997**¹⁵ la extinta Cajanal a favor de la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA reconoció una pensión gracia con base en los siguientes tiempos laborados, en orden de acreditar más de 20 años de servicio docente oficial:

ENTIDAD	DESDE	HASTA	DÍAS
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	61-06-16	62-01-15	210
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	67-01-16	69-04-25	820
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	69-07-01	69-12-30	180
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	70-01-16	76-08-30	2385
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	76-09-01	95-08-01	6811

Al efectuar un estudio de los documentos que sirvieron de soporte al reconocimiento de la pensión se encuentra certificado de tiempo de servicios No. 2847 de 11 de noviembre de 1993 en la que se hace constar que la docente **laboró para el Departamento del Cauca** entre el 16-06-1961 hasta 30/08/1976, con interrupciones, para un **total de 9 años, 11 meses y 20 días**.¹⁶

Se observa certificación emitida por el Coordinador de Educación Vicario Apostólico de Guapi, con fecha 8 de junio de 1995 en la que se hace constar

¹² Radicación número 25000-23-42-000-2016-04502-03 (3016-20), Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.
¹³ Expediente No. S-699, Consejero Ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda.
¹⁴ Documento 01, página 114, cuaderno principal.
¹⁵ Documento 01, páginas 13-15, 89-91, cuaderno principal
¹⁶ Documento 01, páginas 70-71, cuaderno principal.

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

que la señora LIBERTA HINESTROZA VALENCIA, con cédula 25.716.577 expedida en Timbiquí – Cauca, prestó sus servicios a esa institución desde el 9 de agosto de 1976 hasta la fecha de certificación - 9 de junio de 1995-, en calidad de profesora Escuela Puerto Luz del Municipio de Timbiquí - Cauca, se extrae de la certificación:

“Nombrada por Resolución interna Nro. 028 de junio de 21 de 1976 y ratificado según Resolución #350 de enero 31 del 78, emanada del M.E.N. y continuo prestando sus servicios, con un tiempo de 19 año, 9 meses y 29 días.”¹⁷

En fecha 02 de febrero de 2012, nuevamente se emite una certificación por parte del Coordinador de Educación Vicario Apostólico de Guapi, en la que se indica que la docente prestó sus servicios desde 9-08-1976 hasta la fecha de la certificación, para un tiempo de 18 años, 11 meses y 22 días. Se reitera que el nombramiento fue mediante Resolución 028 de junio de 1976 y ratificada por Resolución \$350 de enero 31 de 1978 emanada del M.E.N.¹⁸

Se tiene igualmente la Resolución 350 de 1978 – 31 de enero de 1978- en la que se explica que mediante Decreto 2768 del 17 de diciembre de 1975, el Gobierno Nacional celebró con el Ordinario Competente de la Prefectura de Guapi, un contrato para la prestación del servicio de Educación Oficial de Guapi – Cauca. Que el Decreto (ilegible) del 26 de noviembre de 1976, dispone que las novedades de personal de los centros educativos bajo contrato deben ser ratificados por el Ministerio de Educación Nacional, por tanto, se resuelve dar continuar para los cargos correspondientes al siguiente personal: “(...) **Nombramientos efectuados durante el año 1976** son los siguientes: (...) **agosto 9 de 1976 Liberata Hinestroza, directora Escuela Rural Infí.**”¹⁹

En Formato Único para la expedición de certificado de historia laboral consecutivo 17807 se registra que la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA, tiene un régimen de pensiones del **nivel nacional** de conformidad con su **nombramiento efectuado** mediante Resolución 028 de 21/07/1976 en la **Escuela Rural Integrada Infí**. Nombramiento efectuado en propiedad el cual desempeñó hasta 09-08-1976.²⁰

En Formato Único para la expedición de certificado de historia laboral consecutivo 17807 se señala que la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA, tiene un régimen de pensiones del nivel departamental de conformidad con su nombramiento efectuado mediante Decreto 001 de 12/01/1967 hasta 16/01/1967, nombramiento en provisionalidad en el Colegio Técnico Comercial Santa Clara de Asís.²¹

Conforme las pruebas analizadas se puede establecer que el período laboral de la demandada comprendido entre el primero de septiembre de 1976 hasta la fecha de su retiro, el 18 de agosto de 2008 **fue desempeñado en una institución educativa que se encontraba a cargo del Ministerio de Educación Nacional** como entidad nominadora, dada la

¹⁷ Documento 01, página 72, cuaderno principal.

¹⁸ Documento 01, página 73, cuaderno principal.

¹⁹ Documento 01, páginas 85-86, 118-120, cuaderno principal.

²⁰ Documento 01, página 58, cuaderno principal

²¹ Documento 01, página 60-61, cuaderno principal

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ratificación efectuada mediante la mentada Resolución 350 de 1978; de suerte que la **naturaleza de su cargo** como educador oficial en ese lapso tendría que considerarse **del orden nacional**.

También se puede señalar que la señora LIBERATA HINESTROZA solo detentó la calidad de **docente departamental desde el 16 de junio de 1967 hasta el 30 de agosto de 1976**, toda vez que a partir del 1 de septiembre de ese año fue nombrada para desempeñar la docencia en la institución de carácter nacional.

Así entonces, el tiempo comprendido entre el 1-09-1976 a 01-08-1995, es tiempo de servicio en nombramiento efectuado por el M.E.N., por lo que no podía considerarse para computar los 20 años de servicios en entidades territoriales.

El Consejo de Estado, Sección Segunda en sentencia de unificación SUJ-11-S2 del 21 de junio de 2018 sostuvo que para efectos de demostrar la calidad del docente cuya pensión gracia se discute en virtud de la naturaleza de su vinculación estatal, bien sea como maestro del orden nacional, nacionalizado o territorial, el medio preferente para el mentado fin es el acto administrativo de nombramiento donde se haga evidente el tipo de relación legal y reglamentaria. Empero, aun bajo esa intelección, debe advertirse que tal prueba no es la única idónea y conducente para acreditar lo propio, toda vez que la referida regla jurisprudencial concibió una excepción válida y aplicable a eventos donde no reposa la pieza aludida.

En ese sentido precisó el Consejo de Estado:

«[...] vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.» (Subrayado fuera de texto).

En concreto, luego de examinar el plenario se observa que las certificaciones son claras en advertir que el cargo desempeñado por la docente Liberata Hinestroza Valencia con el nombramiento efectuado mediante Resolución 028 de 21/07/1976 es de carácter nacional además se aclara que la ratificación del nombramiento efectivamente fue realizada por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

De esa manera, para el Despacho está suficientemente probado el hecho de que la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA estuvo vinculada al servicio oficial docente del orden nacional entre el primero de septiembre de 1976 y el 01 de agosto de 1995, lapso que fue tenido en cuenta por la demandante para sumarlo al tiempo desempeñado en el orden territorial y dar por acreditado el requisito de los 20 años que dispone el artículo 1 de la Ley 114 de 1913, lo que contraría las disposiciones legales que sustentan el reconocimiento de la pensión gracia. En consecuencia, se declarará la nulidad de la Resolución 012438 del 24 de julio de 1997.

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Del restablecimiento del derecho

La UGPP solicita que se ordene a la demandada pagar o reintegrar la suma de dinero que recibió por una pensión gracia y a la cual no tenía derecho.

El artículo 164, numeral 1, literal c, establece que se puede demandar en cualquier tiempo los actos administrativos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas y hace la salvedad que “..., no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (...)”

El Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia del 2 de marzo de 2000 sostuvo que, tratándose de prestaciones periódicas, no se pueden recuperar las sumas de dinero pagadas de buena fe; principio general del derecho que es concebido como “...el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión o la rectitud de una conducta. Exige, entonces, una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina principio de probidad.”

Agregó que en el derecho administrativo el principio de buena fe significa que la administración no puede defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación, fluyendo una confianza recíproca entre la administración y el ciudadano, lo que se expresa en signos externos, objetivos, inequívocos, que inducen racionalmente al ciudadano a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta.

Mas adelante frente al tema de no devolución de los pagos recibidos de buena fe recordó la tesis en la que ha sostenido:

“Sin embargo, ella considera que no es viable disponer el reintegro de las mesadas pensionales que han sido pagadas a la señora Zarthia de Cifuentes, como se solicita en el escrito introductorio del proceso, en virtud del reconocimiento de pensión de jubilación por el acto administrativo acusado, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, situación aplicable en el caso sub-judice, ya que le correspondía a la parte actora probar debidamente que la demandada cuando solicitó la pensión actuó de mala fe y ello no ocurrió así”. Subrayado fuera del texto.

Sin embargo, ella considera que no es viable disponer el reintegro de las mesadas pensionales que han sido pagadas a la señora (...), como se solicita en el escrito introductorio del proceso, en virtud del reconocimiento de pensión de jubilación por el acto administrativo acusado, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, situación aplicable en el caso sub-judice, ya que le correspondía a la parte actora probar debidamente que la demandada cuando solicitó la pensión actuó de mala fe y ello no ocurrió así.» (Subrayado fuera del texto).

En sentencia del 14 de octubre de 2021, la Sección Segunda, reiteró la posición pacífica de la Sala para señalar que para que prospere el reembolso de sumas de dinero perseguido en la demanda, el demandante no solo debe probar la ilegalidad del acto administrativo, sino que también debe acreditar que la obtención de tales derechos por parte de los demandados se hizo con desconocimiento de los postulados de la buena fe, principio que se presume y sostuvo:

“48.En otros términos, tratándose del ejercicio de la acción de lesividad contra actos que versan sobre prestaciones periódicas, no opera el consecuencial restablecimiento del derecho,

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

que permite retrotraer las cosas al estado anterior, sino que debe desvirtuarse la presunción de buena fe en cuanto a la consecución del derecho inicialmente obtenido.

49. Distinta es la situación cuando el reconocimiento del derecho no deviene directamente del error de la administración, en cuyo caso, habrá que analizar situaciones particulares de los actos de los involucrados en la actuación, y la utilidad e incidencia en la producción de los actos definitivos que resolvieron la cuestión.”²²

Aterrizando los fundamentos normativos y jurisprudenciales al análisis que se realiza y revisado la prueba que se acercó al proceso, no se observa que la accionante haya acudido a documentos falsos o a maniobras fraudulentas, deshonestas o maliciosas a fin de lograr que la entidad le reconociera la pensión gracia. Fue la entidad quien efectuó una interpretación errada de la norma y procedió a reconocer la prestación que la peticionaria consideraba tenía derecho; Entonces, no se puede concluir que la señora Liberata Hinestroza Valencia obró de mala fe, por lo que no se accederá al restablecimiento que pide la UGPP.

2.6.- De las costas

En los términos del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la sentencia el Juez deberá pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de General del Proceso.

En consideración que las pretensiones de la parte demandante prosperaron en forma parcial y que no existe soportes de los gastos en que incurrió no se condenará en costas a la parte vencida en juicio.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYAN administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E

PRIMERO. – DECLARAR la nulidad de la Resolución Nro. 012438 del 24 de julio de 1997 que reconoció una pensión gracia a favor de la señora LIBERATA HINESTROZA VALENCIA.

SEGUNDO. – NEGAR las demás pretensiones de la demanda

TERCERO. - No condenar en costas conforme lo expresado en la parte motiva de la presente providencia.

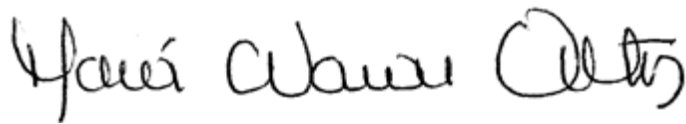
CUARTO. - NOTIFÍQUESE la presente sentencia a las partes de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 203 del CPACA.

²² Radicación número 2500-23-42-000-2016-04502-03 (316-20), Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Expediente: 19001333300620180026300
Demandante: UGPP
Demandado: LIBERATA HINESTROZA VALENCIA
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

La jueza,



MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ.