



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 205

TEMAS:

PENSIÓN GRACIA – DOCENTES
NACIONALES, DIFERENCIA CON LOS
NACIONALIZADOS VINCULADOS
ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE
1980 – BUENA FE, PRESUNCIÓN DE LA
MISMA – PRUEBA DEL PAGO DE LA
PRESTACIÓN PERIÓDICA CUYA
DEVOLUCIÓN SE SOLICITA

INSTANCIA:

PRIMERA

Decide la Sala, en primera instancia, el fondo del proceso de la referencia que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), en contra de JAIRO ENRIQUE CALDERON ZULETA.



I. ANTECEDENTES:

1.1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

- 1.1.1. Que se declare la nulidad de la resolución N° 1107 del 29 de diciembre de 1988 por medio de la cual la CAJA DE PREVENCIÓN SOCIAL CAJANAL EICE, reconoció una pensión gracia al actor.
- 1.1.2. Como consecuencia de las anteriores declaraciones a título de restablecimiento del derecho, se ordene a JAIRO ENRIQUE CALDERON ZULETA, devolver todos y cada uno de los dineros recibidos o que llegare a recibir por concepto de la pensión gracia otorgada por parte del demandante.
- 1.1.3. Que todas las sumas que resulten reconocidas a favor del demandante se cancelen en forma retroactiva e indexada.
- 1.1.4. Que se condene en costas a la demandada.

1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

Fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Expone que, el señor JAIRO ENRIQUE CARDERON ZULETA, según consta en la certificación expedida por el Ministerio de Educación Nacional, Laboró como docente de secundaria en el Instituto Nacional Simón Araujo de Sincelejo, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 1967 hasta el 12 de febrero de 1998, completando un total de tiempo de servicios de 30 años, 11 meses y 12 días, con una vinculación de carácter nacional.

¹ Fol. 1 a 2 del expediente.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Que al cumplir la edad de cincuenta años, el actor solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social, el reconocimiento y pago de una pensión gracia, petición que fue resuelta favorablemente mediante la Resolución N° 1107 de diciembre de 1988, en cuantía de \$43.811,21, a partir del 25 de octubre de 1982, con efectos fiscales a partir del 24 de noviembre de 1984.

Narra que, en revisión oficiosa del expediente administrativo del señor Jairo Enrique Calderón Zuleta, se evidencia que los tiempos prestados y debidamente certificados por el docente corresponden a su labor como docente de carácter “nacional” y no nacionalizado, por tanto el reconocimiento de la pensión gracia ordenado en su caso resulta ilegal.

1.3 NORMAS VIOLADAS:

Se citan como normas violadas los artículos: 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2°, 124 y 128 de la Constitución Política; y las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, igualmente los artículos 236 y 237 de la ley 91 de 1989 y demás normas concordantes.

1.4 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Manifiesta la parte demandante que, el acto administrativo demandado se encuentra falsamente motivado toda vez que los fundamentos que dieron origen a la actuación no se ajustan a la realidad de los hechos, señalando que el señor Jairo Enrique Calderón Zuleta, no contaba con 20 años de servicios como docente de una institución del orden territorial, por el contrario, toda su vida laboral la acreditó como docente del Ministerio de Educación Nacional, por lo que ante su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia, la extinta Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, estaba llamada a negarla y no a su reconocimiento como lo dispuso en el acto acusado.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

En ese sentido, refiere que el acto acusado, desbordó la preceptiva legal y el ordenamiento jurídico que rigen la pensión gracia, la constitución Política de Colombia y la jurisprudencia expedida sobre el particular, por ello, solicita se declare su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho consistente en la devolución de los dineros cancelados irregularmente.

1.5 TRÁMITE DEL PROCESO:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 8 de abril de 2014 (fol. 194).
- Admisión de la demanda: 28 de abril de 2014 (fol. 196 a 197).
- Notificación a las partes: 6 de junio de 2014 (fol. 208 a 211).
- Contestación de demanda: 25 de julio de 2014 (fol. 215 a 216)
- Audiencia Inicial: 20 de octubre de 2014 (fol. 227-230).
- Concepto del Procurador: 29 de octubre de 2014 (fol. 235 a 244)
- Alegatos de conclusión: 31 de octubre de 2014 (fol. 245 a 247)

1.5.1 RESPUESTA A LA DEMANDA:

Manifiesta el demandado que, se opone a las pretensiones invocadas en la demanda, estableciendo además que son ciertos los hechos 1, 3, 4, 5. En cuanto al hecho 2, sostuvo que no era cierto. Frente al 6 y 7 manifestó que no le consta. Así mismo, propuso como excepción previa, la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la de buena fe, sosteniendo que la decisión contenida en el acto acusado proviene del estudio realizado por la Caja nacional de Previsión Social hace más de 26 años y la misma no es fruto de la mala fe del actor, por ello, solicita se desechen las súplicas de la demanda.



1.5.2 ALEGATOS DE LAS PARTES:

PARTE DEMANDANTE: No presentó alegatos de conclusión.

PARTE DEMANDADA: Presentó en tiempo, memorial visible a fol. 245 a 247, en donde ratificó los hechos, pretensiones y razones de derecho plasmadas en libelo introductorio de la contestación de la demanda.

1.5.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

En memorial que descansa a folios 235 a 244 del plenario, el Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, manifiesta que revisado el expediente se advierte el señor Jairo Enrique Calderón Zuleta, laboró como docente por designación del Gobierno Nacional, lo que permite concluir que a la luz del inciso primero del artículo 1° de la Ley 91° de 1989, sus servicios fueron prestados bajo el carácter de “docente nacional”, lo que impide el reconocimiento de la pensión gracia , pues para lograr este estatus es indispensable que el docente haya prestado sus servicios mediante una vinculación territorial, llámese departamento, municipio, distrito o ser docente nacionalizado.

Concluyó, solicitando que se declare la nulidad de la resolución N° 1107 de 29 de diciembre de 1988, por medio de la cual CAJANAL le reconoció al señor Jairo Enrique Calderón Zuleta, una pensión Gracia de manera ilegal. Sin embargo, con relación a la solicitud de devolución de los dineros recibidos como parte de dicha prestación, manifestó que dado que no se logró desvirtuar la buena fe del beneficiario de la pensión, no hay lugar a ordenar la devolución de lo pagado por tal concepto.



II. ARGUMENTOS DE LA CORPORACIÓN

Cabe advertir que la Sala no observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto, previas las siguientes consideraciones.

2.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN, DE LA DEMANDA Y DE SENTENCIA DE FONDO, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:

En este punto y como condición para el pronunciamiento de fondo del proceso, se pronuncia el Tribunal sobre los presupuestos procesales atinentes a la acción y la demanda, la jurisdicción y competencia, la capacidad para comparecer al proceso, las formalidades de la demanda, la capacidad de los litigantes para ser partes, el ejercicio del derecho de postulación, la caducidad y la legitimación en la causa.

La Sala considera que los presupuestos procesales atinentes al medio de control y a la demanda se encuentran reunidos, existiendo demanda en forma a la luz de los artículos 161 y 162 del C.P.A.C.A.

Con relación a los requisitos de procedibilidad, en especial la conciliación previa, el mismo no es exigible, dado que la administración demanda la nulidad de su propio acto, aduciendo medios ilegales o fraudulentos (artículo 161 numeral 1 inciso 2 del C.P.A.C.A.).

En cuanto a la caducidad, este Tribunal ya se pronunció sobre el tema al decidir sobre la esta excepción previa, en la audiencia inicial del 20 de octubre de 2014 (fol. 227 a 230) declarando no probada la misma.

Es competente esta Corporación para conocer, en primera instancia, del presente medio de control, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 152 numeral 2 del C.P.A.C.A.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

En cuanto a la capacidad de los litigantes y el derecho de postulación, demanda en el presente caso una entidad de derecho público con personería jurídica, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P., y ha actuado a través de abogado acreditado. En igual sentido, se demanda a una persona natural, mayor de edad, quien fue debidamente vinculada al proceso y actúa a través de apoderado judicial debidamente constituido.

La legitimación en la causa por activa se encuentra debidamente probada, dado que la entidad accionante ha recibido por mandato legal² todas las obligaciones pensionales de la extinta CAJANAL –E.I.C.E.³, por lo que es la afectada con los actos administrativos demandados. La legitimación en la causa por pasiva, igualmente se encuentra acreditada, al ser persona natural demandada la beneficiada con la pensión cuya nulidad se solicita.

2.2. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS:

Pretende la demandante se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución N° 1107 del 29 de diciembre de 1988 por medio de la cual la CAJA DE PREVENCIÓN SOCIAL CAJANAL EICE, reconoció al actor la denominada pensión gracia.

Por lo anterior, le corresponde a la Sala realizar el análisis de legalidad del acto determinado, teniendo en cuenta el marco propuesto por la demandante en el acápite de normas violadas y concepto de la violación.

² Ley 1151 de 2007, artículo 156.

³ A través del Decreto 2196 de 2009 se dispuso la supresión y liquidación de CAJANAL E.I.C.E. y a través del acta de liquidación definitiva del 11 de junio de 2013 se da por terminada la vida jurídica de esta entidad (diario oficial 48828 del 21 de junio de 2013).



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

2.3. PROBLEMAS JURÍDICOS:

Conforme los planteamientos de las partes, es menester abordar, los siguientes problemas jurídicos:

¿Tienen derecho a la pensión gracia, los docentes que posean la calidad de nacionales?

¿Cuáles son los requisitos para ordenar la devolución de las prestaciones periódicas pagadas en ejecución de un acto administrativo que se declara nulo?

Para solucionar a estos interrogantes, es necesario que la Corporación entre a estudiar los siguientes temas: i. La pensión gracia en general y los docentes nacionales, ii. Condiciones para ordenar la devolución de las prestaciones periódicas pagados en ejecución de un acto administrativo declarado nulo, y iii. El caso concreto.

Por lo anterior, pasa la Sala a abordar el mérito del proceso:

2.4. LA PENSIÓN GRACIA EN GENERAL Y LOS DOCENTES NACIONALES:

La Ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios, siempre que comprueben “*que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional*”. Posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en establecimientos educativos departamentales o municipales, interpretación que surge de la causa



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

que inicialmente motivó la consagración legal de este beneficio y de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales⁴, que como consecuencia de ello se estipuló en la Ley 114 de 1913 como requisito, exigencia que es reiterada en la Ley 116 citada, en su artículo 6 señaló que tal beneficio se concretaría “... *en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...*”, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley.

Sobre los alcances de la Ley 37 de 1933, ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ al precisar que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

Por otro lado, la Ley 91 de 1989, en el artículo 15 numeral 2 literal A, estableció la vigencia de la pensión gracia, en los siguientes términos:

*“A. 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 hubieran 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, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.**”*
(Negrillas de la Sala)

Sobre la interpretación de dicha ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia, hasta que el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, en sentencia del 27 de agosto de 1997, definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993. La Sala cita el siguiente aparte de la mencionada providencia:

⁴ Sentencia C-479 de 1998. Corte Constitucional.

⁵ Sentencia de 16 de junio de 1995. Exp. 10665. C.P. Dra. Clara Forero de Castro.



“3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:

“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. 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, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”

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.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No. 2, artículo 15 ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. **También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de estar vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia...siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”.** Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley.”⁶. (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior para precisar, la conclusión de dicho beneficio para los docentes nacionalizados vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que, la excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

En posterior sentencia, analizó lo referente a la pensión gracia para docentes nacionales, en providencia que la Sala trae a colación:

“Es preciso anotar que, como lo manifestó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 1997, expediente No. S - 699, actor: Wilberto Therán Mogollón, criterio jurisprudencial que reitera de nuevo ahora la Corporación, la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.

El numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 prescribe que para hacerse acreedor a 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...”.

De lo anterior se establece, 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

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

Destaca la Sala que de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 116 de 1928, al sujetarse lo allí dispuesto a las exigencias de la Ley 114 de 1913, para que pudiera tener derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que este ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se concedía a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

El inciso 2 del artículo 3 de la Ley 37 de 1933 lo que hizo fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

Conforme a lo anterior, no es viable admitir que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional, por las razones que se plantean en la aludida providencia del 26 de agosto de 1997.

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”.

La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización de la educación primaria como secundaria, iniciado con la Ley 43 de 1975. 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 esta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “...otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

Así las cosas, en las condiciones anotadas, se podía recibir en un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional, pero en ningún caso dos pensiones de carácter nacional, hasta la entrada en vigencia la Ley 91 de 1989.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Como ya se dijo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, dispuso la compatibilidad en el pago por parte de la Caja Nacional de Previsión Social de dos clases de pensiones, a saber: la pensión de gracia y la pensión ordinaria o de derecho, pero con fundamento en las leyes que regulan tal aspecto y sin apartarse de la observancia imperativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos que están en las disposiciones; así se reitera la imposibilidad de otorgar la pensión gracia en condiciones distintas a las allí consagradas.

Luego del anterior recuento normativo, tenemos que la apoderada de la parte demandada dentro del expediente confunde los términos docente nacionalizado con docente nacional.

Para dar claridad y precisión a los términos utilizados, la Ley 43 de 1975, dispone:

“Para los efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de Enero de 1.976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1.975.

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de Enero de 1.976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1.975.

Parágrafo. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.”⁷

Por lo anterior, es claro concluir que los docentes que posean el carácter de nacionales⁸, no tiene derecho a la prestación aquí discutida.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 16 de abril de 2009. Radicación número: 05001-23-31-000-2003-02945-01(0798-08). Actor: FANNY DEL CARMEN MONTOYA MONTOYA. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.

⁸ El artículo 1 de la Ley 91 de 1989, consagra: “Artículo 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

1. *Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*
2. *...”*



2.5. CONDICIONES PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES PERIÓDICAS PAGADOS EN EJECUCIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DECLARADO NULO

El artículo 164 del C.P.A.C.A., al regular el régimen de caducidad de las acciones iniciadas en contra de los actos administrativos que reconocen o niegan prestaciones periódicas, consagra como regla general, la imposibilidad de recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. Por lo anterior, de la norma en comento, se puede inferir que es posible obtener la recuperación de las prestaciones pagadas de mala fe.

Así las cosas, de la interpretación de la norma ya mencionada se pueden extraer los siguientes requisitos para obtener la devolución de lo pagado:

- En primer lugar, es necesario que el acto administrativo que otorga la prestación deba ser anulado y la pretensión de devolución sería una forma de restablecimiento del derecho vulnerado por el acto ilegal. Lo anterior, si bien no se desprende de forma directa de la norma, se puede entender, dado que si el acto es legal, el mismo debe ser ejecutado. Contrario, si es menester anularlo, sus efectos de ejecutoriedad y ejecutividad decaen desde el mismo momento en que fue expedido⁹.

⁹ En este punto, aclara la Sala que frente a los efectos ex nunc de la anulación de los actos administrativos, este Tribunal se ha pronunciado en varias oportunidades, interpretando que efectivamente la anulación de un acto debe entenderse desde el mismo momento de su expedición. Ver entre otras: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS.

- Sentencia del 30 de agosto 2013, MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2013-00011-00. DEMANDANTE: RAÚL ENRIQUE VERGARA ÁLVIZ. DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

- Sentencia del 7 de febrero de 2014. MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2013-00142-00. DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO FORERO GARCÍA. DEMANDADO: NACIÓN – RAMA JUDICIAL.

- Sentencia del 10 de abril 2014, MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2013-00217-00. DEMANDANTE: BLAS RAFAEL ROMERO HERNÁNDEZ. DEMANDADO: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

- La norma en estudio, deja a salvo los derechos que hayan sido materializado a favor de la persona interesada en el acto administrativo y que ingresen al patrimonio del mismo, es decir, a título de ejemplo, la pensión efectivamente pagada entra en el patrimonio del interesado y se consolida en el mismo hasta que el acto administrativo se anule.
- La anterior regla posee como excepción la mala fe de quien obtuvo el derecho reconocido en el acto administrativo anulado. Se aclara que la mala fe debe ser demostrada por la entidad demandante que pretende la devolución de los dineros pagados en ejecución del acto que se anula, pues por norma constitucional, la buena fe se presume (artículo 83 de la C.P.).

Como corolario de lo expuesto, para la Sala, para ordenar la devolución de los dineros, previa anulación del acto, es menester que quien eleve dicha pretensión, en primer lugar, demuestre haber realizado el pago de lo que se reclama, y por otra parte, haber probado la mala fe de la persona beneficiaria del pago, para lo cual existirá libertad probatoria, es decir, deberá haberse decretado, practicado e incorporado pruebas de las que el juzgador pueda inferir de manera razonable que el mismo actuó de mala fe en la obtención del derecho que materializa el acto que posteriormente es anulado, es decir, no puede inferirse la mala fe de la sola ilegalidad del acto administrativo.

En apoyo de lo anterior, la jurisprudencia sobre el tema señaló, que si bien hace alusión a las normas procesales anteriores (Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984) poseen relevancia en la interpretación de las normas actuales, por tener una redacción y contenido similar:

*“Al respecto debe recordar la Sala que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política, las actuaciones de los particulares y de las entidades públicas, deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual **se presume** en todas las actuaciones que aquellos adelanten ante estas. Por su parte, el artículo 136 del C.C.A., al establecer la posibilidad de que los actos que reconocen prestaciones periódicas puedan demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los administrados, es claro en señalar que*



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”¹⁰

Basten las anteriores consideraciones legales y jurisprudenciales para analizar:

2.6. EL CASO CONCRETO

Dentro del *Sub lite*, tenemos como hechos probados relevantes para determinar el derecho a la pensión gracia otorgada a la demandada, los siguientes:

- 2.6.1. Que el demandado JAIRO ENRIQUE CALDERON ZULETA laboró en la institución educativa Simón Araujo de Sincelejo en los períodos comprendidos del 1 de febrero de 1959 hasta el 12 de febrero de 1998 (fol. 43, 51, 60, 130 y 131).
- 2.6.2. Que el demandando por intermedio de apoderado solicitó a la entonces CAJANAL EICE en liquidación el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia (fol. 75 a 88).
- 2.6.3. Que por medio de la Resolución N°1107 del 29 de diciembre de 1988 CAJANAL reconoció y ordenó el pago de la pensión de jubilación gracia del demandado (fol. 68 a 70).
- 2.6.4. Que el accionado posee nombramiento de carácter nacional (fol. 43, 51, 60, 130 y 131) realizado por el Ministerio de Educación Nacional a través del Decreto 0454 de 17 de febrero de 1959 y la Resolución 6850 del 17 de julio de 1973 (fol. 103).

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUB SECCIÓN “A”. Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Radicación número: 08001-23-31-000-2004-02147-01(1809-09). Actor: CECILIA ISABEL PEREIRA EBRATH y OTRO. Demandado: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Teniendo en cuenta lo analizado, es claro que el actor no cumple con las condiciones legales para ser beneficiario de la pensión gracia, al poseer la calidad de docente nacional desde el momento de su vinculación, por lo que no llena este requisito necesario para otorgar la prestación en mención.

Por lo dicho, a la luz del concepto de la violación presentado, es claro que efectivamente el acto administrativo demandado ha trasgredido las normas violadas pretendidas por la entidad accionante, dado que el actor no posee el derecho a la pensión gracia y así lo indica la normativa ya estudiada, de rango legal, constitucional y la jurisprudencia.

En otras palabras, esta Corporación considera que la entidad demandante en este proceso, transgredió las Leyes 39 de 1903, 114 de 1913, 116 de 1928 y Ley 91 de 1989 por inadecuada aplicación, al expedir el acto administrativo demandado, por lo que habrá de declararse su nulidad.

Con relación al restablecimiento del derecho solicitado, para la Sala no es posible acceder al mismo, pues como ya se advirtió, no existe prueba de la que se pueda inferir el pago efectivo al actor de la pensión reconocida por parte de CAJANAL y por ello mal se haría en ordenar la devolución de unos dineros cuyo giro no se encuentra demostrado, razones suficientes para denegar esta pretensión.

2.7. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. y por la prosperidad de las pretensiones de la demanda, se condenará a la parte demandada al pago de las costas correspondientes a esta instancia. En firme la presente providencia, realícese la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.



III. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Judicatura concluye que el actor no tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de la pensión gracia reconocida en el acto administrativo demandado, por no llenar todos y cada uno de los requisitos consagrados en las Leyes 39 de 1903, 114 de 1913, 116 de 1928 y Ley 91 de 1989, en especial por poseer la calidad de docente nacional, razón suficiente para declarar la nulidad del acto acusado, denegando la orden de devolución de dineros, por no encontrar prueba que acredite su pago.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad del acto administrativo contenido en resolución N° 1107 del 29 de diciembre de 1988 por medio de la cual la CAJA DE PREVENCIÓN SOCIAL CAJANAL EICE, le reconoció la pensión gracia al actor.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de primera instancia a la parte demandada. En firme la presente providencia, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

TERCERO: DENIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** a la demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso, **CANCÉLESE** su radicación, **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 182.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ