



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-33-33-008-2015-00117-01
DEMANDANTE:	ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia adiada 1º de diciembre de 2016, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Sincelejo, mediante la cual, se accedió a las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES:

1.1 Pretensiones¹:

ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad de la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014, a través de la cual, la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -, revocó la Resolución RDP 21721 del 14 de mayo de 2013, acto que le había reconocido la pensión gracia.

¹ Folio 2 del cuaderno de primera instancia.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se ordene a la entidad demandada, le reconozca y pague la pensión gracia, así como las mesadas causadas y dejadas de percibir.

Finalmente, insta se condene por los perjuicios morales, que a su juicio le irrogaron, con ocasión de la expedición de la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014.

1.2.- Hechos²:

La señora **ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN**, prestó sus servicios en la Institución Educativa San José de Majagual (Sucre), en el nivel básico primaria, durante los siguientes períodos:

- . Como docente municipal, desde el 18 de mayo de 1979 hasta el 22 de junio de 1982; y
- . Como docente nacionalizado, desde el 23 de junio de 1982 hasta el 29 de junio de 1984, desde el 3 de agosto de 1984 hasta el 8 de diciembre de 1987, y desde el 9 de marzo de 1988 hasta la fecha de presentación de la demanda.

La UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -, mediante Resolución RDP 21721 del 14 de mayo de 2013, le reconoció a la accionante una pensión gracia, en cuantía de \$2.108.702.

Posteriormente, la misma entidad, a través de Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014, revocó la anterior resolución, sin el previo consentimiento de la señora **ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN**.

1.3.- Contestación de la demanda³:

La UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP -, por conducto de apoderado judicial, se opuso a las

² Folios 2 – 3 del cuaderno de primera instancia.

³ Folios 93 – 101 del cuaderno de primera instancia.

pretensiones de la demanda, al considerar que la señora ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN no reúne los requisitos legales para ser acreedora de la pensión gracia.

Destacó, que la vinculación de la actora en el servicio de la docencia, fue posterior al 31 de diciembre de 1980, lo que descarta las exigencias del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Alegó, que la documentación que aportó la accionante tendiente a acreditar la prestación de sus servicios antes del 31 de diciembre de 1980, presenta inconsistencias que acarrearán la negativa de sus pretensiones de reconocimiento pensional.

Propuso las excepciones de "legalidad del acto administrativo", "falta de requisitos legales para el reconocimiento pensional", "buena fe" y "prescripción".

1.4. Sentencia impugnada⁴:

El Juzgado Octavo Administrativo Oral de Sincelejo, a través de sentencia del 1º de diciembre de 2016, declaró la nulidad de la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014, como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, ordenó a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP –, reconocer la pensión gracia a la señora **ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN**.

Consideró, que la entidad accionada quebrantó el debido proceso de la actora, toda vez que no bastaba con solicitarle el consentimiento para revocar el acto de reconocimiento, sino de concederle de manera expresa, la facultad de acceder a las pruebas cuestionadas y señalarle un término, para que ejerciera su garantía de contradicción.

⁴ Folios 116 - 131 del cuaderno de primera instancia.

Resaltó además, que en el proceso no existe prueba de la veracidad de las inconsistencias endilgadas, a la documentación que fue allegada por la demandante a efectos del reconocimiento pensional.

Respecto de la condena por los perjuicios morales aducidos, no encontró probada su causación, por tanto, negó su concesión y pago.

1.5.- El recurso⁵.

Inconforme con la anterior decisión, la entidad accionada la impugnó, arguyendo que la decisión del reconocimiento pensional se fundó en una documentación obtenida de forma fraudulenta.

Manifestó, que no hubo vulneración del debido proceso, pues, a la accionante se le puso de presente, todas las actuaciones que se estaban surtiendo, tendiente a la revocatoria del acto que le había reconocido la pensión gracia.

Resaltó, que la entidad accionada tiene la competencia de revocar directamente y sin la intervención del ciudadano, prestaciones económicas, conforme el artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

Precisó, que la UGPP, se limitó a cumplir con su deber legal de revisar de oficio las prestaciones concedidas y al encontrarse documentos que posiblemente eran falsos o que daban cuenta de posibles ilícitos, la vía era provocar la revocatoria del acto.

Finalmente indicó, que el A quo le impuso condena en costas sin mediar razón o fundamento alguno, que amparara la imposición de las mismas, por tanto, instó, estudiar la procedencia o no de las costas referidas, máxime si la entidad accionada no incurrió en conductas tales como temeridad, mala fe o cualquier otra con las cuales pretendiera salir victoriosa en el proceso.

⁵ Folios 135 - 143 del cuaderno de primera instancia.

1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.

Mediante auto de 23 de marzo de 2017⁶, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada.

Posteriormente, a través de providencia de 7 de abril de 2017⁷, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, llamado al que atendieron⁸, reiterando los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en las etapas previas.

- Concepto del Ministerio Público⁹: Sostuvo el señor Procurador, que *“la ligereza probatoria de la entidad demandada durante el proceso y que fue señalada por el operador judicial de primera instancia en la sentencia, no sólo se circunscribe a la falta de aporte de documentos al plenario que soportara las afirmaciones del informe de CYZA OUTSOURCING S.A, el cual hace parte del expediente administrativo llevado en medio magnético al proceso; sino, además, a la no utilización de recursos reglamentados en la ley procesal como la figura mencionada en párrafo anterior y que podrían haber demostrado las aseveraciones indicadas por la UGPP”*

Manifestó, que al no estar plenamente establecido las maniobras supuestamente fraudulentas endilgadas a la actora, mal podría haber ejercido la UGPP, la facultad unilateral de revocar el acto administrativo de reconocimiento pensional.

Adujo, que la entidad accionada vulneró el debido proceso durante el procedimiento administrativo, que se adelantó para revocar directamente la Resolución RDP 21721 del 14 de mayo de 2013, pues, se vinculó tardíamente a la actora, sin brindarle las garantías para ejercer su derecho de defensa y contradicción.

⁶ Folio 4 del cuaderno de segunda instancia.

⁷ Folio 10 del cuaderno de segunda instancia.

⁸ Folios 14 – 20, 21 – 23 del cuaderno de segunda instancia.

⁹ Folios 24 – 31 del cuaderno de segunda instancia.

Respecto a la exoneración de costas, señaló, que no es procedente, ya que el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previó la condena en costas de manera objetiva.

2.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal, es competente para conocer en **segunda instancia**, de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Problema Jurídico.

Teniendo en cuenta los supuestos fácticos y jurídicos descritos, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar:

-. ¿Se encuentra ajustada a derecho la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014, a través de la cual, la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -, revocó la Resolución RDP 21721 del 14 de mayo de 2013, que le había reconocido la pensión gracia a la accionante?

Determinado lo anterior, la Sala abordará el estudio del reparo de la imposición de costas en la primera instancia conforme el régimen traído por la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -.

2.3. Análisis de la Sala.

2.3.1- Marco normativo y jurisprudencial de la pensión de jubilación Gracia.

La Pensión de Jubilación Gracia se estatuyó, mediante la Ley 114 de 1913, la que en su artículo 1º, señaló:

“Los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley”;

En su artículo 3º, estableció que:

“Los veinte años de servicio podrán contarse computando servicios en diversas épocas y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la ley que la creó”.

Así mismo, en su artículo 4º rotuló, que para gozar de la pensión gracia, será preciso que el interesado compruebe:

“1º. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

2º. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.

3º. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un departamento.

4º. Que observa buena conducta....”

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia, se extendió en virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, que presten sus servicios en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir, dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues, la Ley 116 citada, en su artículo 6º, señaló, que el beneficio se

concretaría "...En los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan...", lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley¹⁰.

Igualmente, con la expedición de la Ley 37 de 1933, se amplió a los maestros de establecimiento de enseñanza secundaria, la mencionada pensión, sin cambio alguno de los requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso: "*Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año*".

La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4, modificó la Ley 24 de 1947, indicando que "*la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio*". Más adelante, el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4 de 1966.

Mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1º de enero de 1976, hasta el 31 de diciembre de 1980.

Con la expedición de la Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se reiteró el derecho de dicha pensión, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. (...)
2. Pensiones:

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

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección- A, Sentencia de 11 de octubre de 2007, C. P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, expediente 0417-07.

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.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional."

Donde se observa, de manera categórica, que:

"esta disposición, en últimas, precisó la conclusión del beneficio de la pensión gracia para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que la excepción que 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, que deberán reunir además los requisitos contemplados en la ley 114 de 1913."¹¹

Conforme a lo expuesto se tiene, que la pensión gracia se traduce en "un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional"¹², en cabeza de aquellos docentes, que cumplan con los **requisitos** de ley, entre ellos, el de **haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años, en colegios del Orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.**

Sobre este aspecto, el Honorable Consejo de estado ha indicado:

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección A. Sentencia del 13 de junio de 2013. Expediente con radicación interna 1395-12. C. P. Dr. Luís Rafael Vergara Quintero.

¹² Sentencia T-779 de 2014.

“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 profesores 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 de los docentes 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. 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 y cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional y la misma se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 1980. De la jurisprudencia en cita, se infiere que la pensión gracia 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. Antes de la nacionalización de la educación oficial decretada por la Ley 43 de 1975, existían en Colombia dos categorías de docentes, a saber, los que estaban vinculados con el Ministerio de Educación Nacional y los que estaban vinculados laboralmente con los Departamentos y Municipios, a estos últimos, se les reconoció la pensión gracia. Podían acceder a este beneficio pensional, ajeno a la pensión de jubilación ordinaria, siempre y cuando cumplieran una serie de requisitos, entre los cuales, además de estar destacada la edad y el tiempo de servicio docente, era necesario que los interesados acreditaran los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración y que no haya recibido, ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.”¹³

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 27 de enero de 2011. Expediente con radicación interna 0972-10. C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

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 la 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 lb.) 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 haber estado 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 oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley."

Se infiere entonces, que a partir de la vigencia de la Ley 91 de 1989, se excluyó del beneficio de la Pensión Gracia a los docentes nombrados a partir del 31 de diciembre de 1980, los cuales, solo tienen derecho a 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 y que la simultaneidad de la Pensión de Gracia y Ordinaria de Jubilación, es exclusivamente, para los docentes departamentales y municipales, con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980.

Siendo dable resaltar, que la no continuidad en el servicio, no es razón válida, para la negativa de la prestación social en estudio, toda vez que la jurisprudencia contenciosa administrativa ha indicado la imposibilidad de exigir un vínculo laboral, vigente para el 31 de diciembre de 1980 (Proceso de nacionalización), sino que con anterioridad, el demandante, haya estado vinculado por determinación del orden departamental. Al respecto se advirtió:

“El derecho a la pensión de jubilación gracia con servicios no continuos. En cuanto a los SERVICIOS DOCENTES, prestados antes del 31 de diciembre de 1980, y la continuidad de la Parte Actora que fuera considerada por el A-quo para aplicarle el régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, basta anotar que el Consejo de Estado, ha sostenido que la expresión “(...) docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contenida en el Art. 15 numeral 2º literal a) de la Ley 91/89, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión de jubilación gracia, cuando cumplan los requisitos de ley. En ese sentido, se recuerda, entre otras, la Sentencia de Sep. 20/01 de la Sección 2ª de esta Corporación dictada en el Exp. No. 00095-01 del M. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, que dice: “El segundo argumento que expuso el juzgador de primera instancia para denegar las súplicas de la demanda, lo concretó en que por la “... pérdida de la continuidad no podía aplicarse al régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, pues el demandante tan sólo reasumió funciones el 27 de julio de 1981.”. Para la fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 – diciembre 29- el señor HECTOR BAENA ZAPATA ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, durante algo más de 15 años, y para 1980, por más de 6 años, circunstancia que en sentir de la Sala, le permite acceder a la pensión gracia, pues la expresión “...docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de

pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal. (...)” En efecto, esta Honorable Corporación, ha sostenido que de conformidad con lo previsto en el Art. 15 de la Ley 91/89, la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que por primera vez se hayan vinculado a la administración a partir de enero 1º/81; pero aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen tenido una experiencia docente apta para acceder a la pensión gracia, laborada con anterioridad a la precitada fecha, no se le puede desconocer, y en consecuencia, si a Dic. 31/80 no se encontraba vinculado como docente al servicio de la administración, pero tenía una experiencia anterior, se le puede adicionar al prestado con anterioridad a 1981. La anterior situación es precisamente la que se presenta en el caso de la referencia, pues la Parte Actora no se encontraba vinculada a la administración a Dic. 31/80, pero sí había laborado desde el 27 de febrero de 1964 hasta el 15 de julio de 1974, por lo que, este tiempo (10 años- 04 meses- 19 días), bien puede sumarse al prestado posteriormente desde el 25 de mayo de 1989 hasta el 15 de febrero de 2000 (10 años, 8 meses, y 21 días), para sumar un tiempo total de 20 años, 10 mes y 10 días, es decir, que ACREDITÓ HABER CUMPLIDO LOS 20 AÑOS DE SERVICIO COMO DOCENTE para acceder al reconocimiento de la prestación reclamada”¹⁴.

Apreciación jurídica, que de igual forma, se ve reflejada en materia de valoración de la sanción disciplinaria, donde se ha expuesto, que solo aquella que tenga la magnitud suficiente, para quebrantar los deberes propios del ejercicio de la docencia, da lugar a la negativa en el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, siendo indispensable el papel del Juez contencioso, a la hora de estudiar la concretización de una falta en específico, bajo presupuestos razonables y racionales del servicio docente prestado. En sentencia del 9 de febrero de 2012¹⁵, se argumentó:

“Se infiere, entonces, que la buena o mala conducta del docente debe observarse a lo largo de su desempeño laboral y, por ende, no resulta admisible que un hecho aislado constituya un obstáculo para acceder a la pensión gracia, claro está, a menos que éste implique tal gravedad que aunque no haya sido reiterado en el tiempo amerite la sanción de pérdida de este beneficio pensional especial. En ese orden, teniendo en cuenta la naturaleza de i) la

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 2 de febrero de 2006. Expediente con radicación interna 3710-05. C. P. Dr. Tarcisio Cáceres Toro. Ver también Sentencia del 4 de mayo de 2006. Expediente 2114-05. C. P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Expediente con radicación interna 2228-10. C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

sanción que se le impuso al señor Osorio Tovar (multa) la cual, per se no es de las más gravosas (si la conducta hubiese sido gravísima el demandante se hubiere hecho acreedor de una sanción más grave) ii) de las conductas que se le endilgaron al accionante que, de suyo no comportan una alteración grave al servicio educativo ni pueden considerarse aisladamente; y considerando que durante los 20 años de servicio que acumuló el actor al sector educativo, tan solo tiene registrada una sanción disciplinaria de multa; a juicio de esta Sala el señor Osorio Tovar tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia. En efecto, dicha sanción no tiene la capacidad suficiente para hacer nugatorio el beneficio prestacional reclamado, pues no denota una mala conducta de la gravedad suficiente que desencadene inexorablemente en la extinción del derecho al reconocimiento de la pensión gracia reclamada. A lo anterior se suma el hecho de que dentro de las pruebas aportadas al sub lite, no se certificó otra tacha en la hoja de vida del accionante a lo largo de su labor docente, la cual corresponde a más de 26 años de servicio y, por lo tanto, sería desproporcionado proyectar la aludida conducta en forma indefinida en el tiempo. Si bien en esta oportunidad no compete a la Sala entrar en el debate que, sobre la responsabilidad disciplinaria del accionante se surtió en sede administrativa, la referida prueba refuerza la idea de que las conductas endilgadas al demandante no fueron de suma gravedad como para impedir el reconocimiento del derecho pensional que pretende, en efecto, si dejó de asistir al establecimiento educativo muy seguramente fue por su estado de salud, circunstancia que es a todas luces comprensible".

2.3.2. Generalidades de la revocatoria directa.

La revocatoria directa, se puede entender como aquel instrumento o mecanismo de control de que se vale la administración, de oficio o a solicitud de parte, para restablecer el orden jurídico que ha sido quebrantado al momento de manifestaciones unilaterales de su voluntad.

Sobre su naturaleza jurídica, la doctrina especializada ha puntualizado:

"... opera como un recurso extraordinario para el directa e inmediatamente afectado por el acto administrativo, en la medida en que al no haber utilizado los recursos del procedimiento administrativo o no existir recurso alguno en dicho procedimiento, puede hacer uso de la revocación directa para impugnar ese acto por motivos de legalidad, a fin de que se modifique, corrija, aclare o se revoque, igual como se puede hacer con los recursos.

(...)

Su condición de extraordinario estaría dado porque formal o técnicamente se surte por fuera del procedimiento administrativo, independientemente de que este haya concluido o no, y de forma alternativa e incompatible con los recursos constitutivos de aquel, que por encontrarse cabe llamarlos recursos ordinarios en sede administrativa, y con los cuales solo se diferencia en los aspectos procedimentales básicos.

En lo que interesa a la Administración, es un mecanismo ya no alternativo sino adicional al de los recursos, del que puede hacer uso de manera oficiosa para revisar y corregir la manifiesta antijuridicidad, inconveniencia, o el agravio injustificado que cause alguno de sus actos administrativos, aunque bajo ciertas circunstancias y limitaciones cuando se puedan afectar derechos individuales."¹⁶

En lo que atañe a sus efectos, el artículo 96 del estatuto procesal administrativo establece que la revocatoria directa, genera una actuación administrativa especial, i) carente de recursos, ii) sin que dé lugar a la aplicación del silencio administrativo, y iii) sin que se reviva términos para interponer recursos respecto del acto que se pide revocar.

Sobre las causales que ameritan su procedencia, el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 -, dispone:

"Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*

¹⁶ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Séptima Edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá, 2016.

Con relación a la tipología de actos sobre los que procede, la Ley 1437 de 2011 no hace distinción alguna, por lo que la jurisprudencia y la doctrina han ratificado, que la revocatoria directa procede contra cualquier clase de acto administrativo, sea particular, general, reglado, discrecional, etc.

Ahora bien, cuando se trata de la revocación de actos particulares, el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé que dentro del trámite que vaya a impartir la administración a fin de revocar el respectivo acto, se debe, **salvo las excepciones consagradas en otras codificaciones legales**¹⁷, i) solicitar previamente al titular de la situación jurídica creada, modificada o extinguida, su consentimiento expreso y escrito y ii) garantizar los derechos de contradicción. En efecto, tal norma reza:

“Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.”

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia SU-050 del 2 de febrero de 2017 M. P: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, recalcó:

“En resumen, en situaciones reguladas por el anterior código (Decreto 01 de 1984), la Administración puede revocar aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto que han creado situaciones jurídicas particulares y reconocido derechos

¹⁷ Ley 99 de 1993, revocatoria de licencias ambientales, Ley 190 de 1995, nombramiento o posesión de un empleo sin el cumplimiento de los requisitos, Decreto 583 de 1984, inscripción en carrera administrativa, entre otras excepciones.

de igual categoría, sin consentimiento del titular, cuando además de presentarse las causales generales de revocatoria (artículo 69 del CCA) también se comprueba que el mismo fue obtenido por medios ilegales o fraudulentos.

Para tal efecto, en caso de revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto aduciendo que el mismo fue expedido por medios ilegales la entidad pública deberá acreditar la eficacia del medio ilegal para la producción del acto que se pretende revocar. Ello, supone como mínimo, que la causa en la que se sustenta la ilegalidad del acto administrativo sea anterior a la expedición del acto administrativo.

Asimismo, la Administración deberá adelantar el procedimiento establecido en los artículos 28 y 74 del CCA. De acuerdo con ello, deberá comunicar a los particulares que puedan resultar afectados por la decisión de revocar un acto administrativo el inicio de la actuación administrativa que será adelantada con el fin de determinar las causas de la ilegalidad del acto y de encontrarlo necesario practicar las pruebas de oficio o a petición de parte que resulten pertinentes."

Valga la pena aclarar, que el artículo 73 del antiguo Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 -, **SÍ** posibilitaba a la administración poder revocar *motu proprio* sus actos particulares, sin exigir la previa legitimación del afectado, siempre y cuando los actos objeto de revocatoria, resultaren de la aplicación del silencio administrativo o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. El tenor literal de aquella norma, era el siguiente:

"Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión."

La norma transcrita, guarda armonía con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 - Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales -, que dispone una de las excepciones alusivas en líneas anteriores, respecto de la revocatoria de actos con el previo consentimiento del particular. El tenor es el siguiente:

*"Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. **En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.**"*

Tal norma está condicionalmente exequible, bajo el entendido que "el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal". Dicho condicionamiento, estuvo sustentado por la Honorable Corte Constitucional, en los siguientes términos:

*"Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. **Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso.** Igualmente, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin*

solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración.

Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. **Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutive del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público.** Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.

La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular.

Sólo bajo estos lineamientos se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se

hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal.”¹⁸

2.3.4.- De la condena en costas y el régimen objetivo implementado con el artículo 188 de la ley 1437 de 2011- Poder configurativo del legislador en asuntos procesales.

Se entiende por costas “la carga económica que debe afrontar quien no tenía la razón, motivo por el que obtuvo decisión desfavorable y comprende, a más de las expensas erogadas por la otra parte, las agencias en derecho, o sea el pago de los honorarios de abogado que la parte gananciosa efectuó y a la que le deben ser reintegradas”¹⁹.

Por lo tanto, las costas procesales se traducen en una medida desventajosa, para aquel que fue vencido en un procedimiento judicial, en beneficio de aquel que resulta vencedor, en la receptación de sus apreciaciones de hecho y de derecho, entorno al litigio desatado.

En materia contenciosa administrativa, el tema de las costas procesales no ha sido del todo pacífico, debido a la naturaleza propia de esta área del derecho, en específico de los individuos e intereses que se encuentran en riesgo.

Al efecto el Alto Tribunal Constitucional en Sentencia C-043 de 2004, realizó un estudio completo del tema, al resolver la controversia suscitada con la aplicación del artículo 171 del Decreto 01 de 1984 antiguo Código Contencioso Administrativo y el régimen subjetivo en materia de costas procesales.

En dicha decisión judicial, la Corte Constitucional abarca la exequibilidad de la norma en comento, estableciendo los regímenes que han gobernado la tasación de las costas procesales a lo largo de nuestra historia legislativa,

¹⁸ Sentencia C-835 de 2003. M.P: Dr. Jaime Araújo Rentería.

¹⁹ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Procedimiento Civil General*. Tomo I. Editorial Dupré. Bogotá-Colombia 2009.

destacando un régimen subjetivo derivado del comportamiento del vencido y un régimen objetivo caracterizado por el solo hecho de ser vencido²⁰, resaltando una variedad interpretativa en materia contenciosa administrativa que dependía de la conducta desplegada por las partes y del tema abordado (nulidad, reparación, contractual, etc.)

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, derogó las disposiciones contenidas en el Decreto 01 de 1984, y en materia de costas procesales, en su artículo 188 estableció:

“ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.*

Por consiguiente, del estudio de la norma se observa, la configuración de un régimen de carácter objetivo, el cual desde su verbo rector “dispondrá”, que según su significado es “colocar, poner algo en orden y situación conveniente/ mandar lo que ha de hacerse”²¹, existe una tasación de la condena, con su respectiva liquidación y ejecución, de conformidad con la remisión efectuada al Código General del Proceso²², el cual no determina una condición subjetiva, para la materialización de las erogaciones procesales en estudio, pregonándose por un régimen objetivo propio de dicha jurisdicción, existiendo solo una exclusión de las costas cuando el asunto sea de interés público²³.

Considerándose en últimas, que bajo los argumentos del poder configurativo del legislador en asuntos procesales²⁴, la determinación de condenar en costas, bajo un régimen objetivo en materia contenciosa

²⁰ Propio de este régimen es el dispuesto por el Código de Procedimiento Civil en sus artículos 392 y siguientes.

²¹ <http://www.rae.es/drae/srv/search?id=IwJvh1m1PDXX2G9DnACY>.

²² Código de Procedimiento Civil, Artículo 392 numeral 1º reza: “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.”

²³ Inciso 2º artículo 361 del CGP. “Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes”.

²⁴ Ver entre otras. Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2012. M. P. Dr. Mauricio González Cuervo.

administrativa, es procedente bajo la nueva redacción normativa consignada en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, siendo un imperativo para el juez, conforme el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.3.5.- Caso concreto.

En el *sub lite*, se pretende la nulidad de la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014, a través de la cual, la UGPP revocó la Resolución RDP 21721 del 14 de mayo de 2013, acto que le había reconocido la pensión gracia a la señora **ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN**, tal como se desprende del expediente administrativo aportado al proceso²⁵.

A lo largo del proceso y concretamente en el recurso de apelación puesto a consideración, la entidad accionada ha alegado i) que la decisión del reconocimiento pensional se fundó en una documentación obtenida de forma fraudulenta; ii) que no hubo quebrantamiento del debido proceso, en el trámite administrativo que culminó con el acto de revocatoria; y iii) que la misma estaba revestida de la facultad que le otorga el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, para revocar directamente actos de reconocimientos pensionales.

A fin de determinar si le asiste razón o no al recurrente, es menester, primeramente, traer a colación los considerandos expuestos por la UGPP en la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014²⁶:

"Que conforme a lo anterior y de acuerdo las pruebas documentales obrantes en el expediente se establece que hay contradicciones en los documentos aportados que sirvieron de base para el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia a favor de la señora CERVERA COLÓN ROQUELINA DEL CARMEN, en atención que una vez adelantadas las labores administrativas y de campo de verificación documental se evidenció:

²⁵ En medio magnético (DVD), militante a Fl. 92 del cuaderno de primera instancia.

²⁶ Visible a Fls. 18 – 23 y Archivo 2701.3 del expediente magnético.

1. En la solicitud presentada por la señora la señora CERVERA COLÓN ROQUELINA DEL CARMEN aporta como soporte Certificado de Tiempo de Servicio de la Secretaría de Educación Gobernación de Sucre de fecha 16 de abril de 2013, en la que se certifica que fue nombrada mediante decreto 462 del 18 de mayo de 1979 de la Alcaldía Municipal de Majagual Sucre.

2. Consultado la información consignada en la base de datos del FOMAG, se establece que la señora CERVERA COLÓN ROQUELINA DEL CARMEN aparece con vinculación nacionalizada desde el 01 de enero de 1998.

3. Dado que el decreto de nombramiento 462 del 18 de mayo de 1979 se extravió o presuntamente se adelantó la reconstrucción de dicho acto administrativo mediante Decreto 100 de 27 de junio de 2012, acto administrativo que una vez efectuada la verificación en los archivos de la Secretaría de Educación Departamental de Sucre y en los archivos de la Alcaldía de Majagual, no aparece ni el acto de nombramiento, ni el acto administrativo mediante el cual se efectuó la reconstrucción del mismo.

4. Adicional a lo anterior verificados los archivos de la Alcaldía de Majagual se evidencia que mediante el decreto 462 de 23 de abril de 1979, se efectuó el nombramiento de la señora BERTINA DE JESÚS MERCADO QUIROZ, y no de la señora CERVERA COLÓN ROQUELINA DEL CARMEN, como lo pretendía demostrar la peticionaria con los documentados aportados.

5. De igual manera se evidenció que el acta de posesión de 23 de mayo de 1979 aportada por la peticionaria presenta anacronismo pues para la época 23 de mayo de 1979 el señor CARLOS JULIO GONZÁLEZ no desempeñaba el cargo de alcalde.

Así las cosas, según la Subdirección Jurídica Pensional de esta entidad está demostrada la falsedad documental y en tal sentido no hay documentos que soporten el reconocimiento pensional efectuado a favor de la señora CERVERA COLÓN ROQUELINA DEL CARMEN, por lo que se determina revocar la resolución RDP 21721 del 14 de mayo de 2013, mediante la cual se reconoció la pensión de jubilación gracia y en consecuencia se ordenara la exclusión inmediata de nómina de pensionados de la señora CERVERA COLÓN ROQUELINA DEL CARMEN, ya identificada."

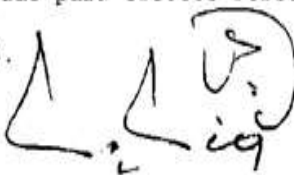
Pues bien, armonizando el contenido de la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014 con las piezas documentales que reposan en el proceso, la Sala encuentra que se indujo en error a la UGPP o se emplearan medios ilegales o fraudulentos, para acreditar los requisitos con los cuales pretendió el reconocimiento de la pensión gracia.

En efecto, si bien aparecen en el expediente documentos que ratificarían lo afirmado por la señora CERVERA COLÓN ROQUELINA DEL CARMEN en el sentido de que fue vinculada a la administración desde 1979, tales como:

1. Certificado de tiempo de servicio, expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, en el que se lee (Fl. 44):

Historia laboral :										
Novedad	Acto	Numero	Fecha	Fec.Fiscal	Fec.Pos.	Fec.Hasta	Años	Meses	Días	
INSTITUCION EDUCATIVA SAN JOSE - MAJAGUAL										
POSESION POR NOMBRAMIENTO	DEC	00462	18 MAY 1979	18 MAY 1979	18 MAY 1979	22 JUN 1982	3	1	5	
Tiempo Servicio :							3	1	5	

Se expide el presente Certificado para efectos Personales a solicitud de Interesado.
Sincelejo, 16 de Abril del 2013.


ELOY ELIGIO PEREZ QUIROZ
LIDER DE PROGRAMA ADMITIVA Y FINANCIERA
C.C. 18.775.232 DE LOS PALMITOS
Firma Autorizada

2. Certificado emitido por el Alcalde del Municipio de Majagual, en el que manifiesta (Fl. 48):

Que revisado los archivos que reposan en esta Alcaldía se pudo constatar que la señora **ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLON** ,Identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 22.977.433 expedida en Majagual- Sucre, prestó sus servicios en esta entidad territorial como Maestra Municipal en la Escuela Urbana de Varones Corazón de Jesús , nombrada en propiedad en el periodo comprendido entre el veintitrés (23) de mayo de 1979 al Veinticuatro (24) de Junio de 1982.

Se expide la presente certificación a los 14 días del mes de Enero de 2015.


ALVARO VANEGAS CARDOZA
Alcalde Municipal

3. Decreto No. 030 del 3 de febrero de 2015, proferido por el Alcalde del Municipio de Majagual, en el que se vislumbra (Fls. 46 – 47):



Prosperidad
para todos

Que el Artículo 83 de Nuestra Constitución Política establece el Principio de la Buena Fé, al Igual que la Ley 962 de Fecha Julio 08 de 2005, Artículos 13 y 15 el Derecho a Conocer, Actualizar y Rectificar las Informaciones.-

Que la doctrina y la jurisprudencia preceptúan que los actos administrativos los ampara la presunción de legalidad.

La Administración Municipal en cabeza del Señor Alcalde encuentra Procedente y Viable la Reconstrucción de Dichos Documentos, Dándole Pleno Valor Probatorio a estas Pruebas, que Supone Presunción de Veracidad y Preexistencia de los Actos Administrativos Mencionados, Por el Cual Fue Nombrada Como Docente la Peticionaria.

Que el Artículo 133 del C de P.C., Establece la Forma Para Realizar la Reconstrucción de Expedientes, Aplicable Por Analogía a este Caso, de Tal Manera que esta Entidad Procedió a Realizar la Reconstrucción de los Decretos de Nombramiento de la mencionada peticionaria, mediante Procedimientos ceñidos a la Constitución y la Ley, -

Que en Mérito a lo Expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Declárese la Reconstrucción y Validez de los Actos Administrativos (Decreto No. 462 y Acta de Posesión de fechas 18 y 23 de Mayo de 1979), emanado de la Alcaldía Municipal de Majagual-Sucre, por el cual se nombró en propiedad como Maestra de la Escuela Corazón de Jesús, jurisdicción del Municipio de Majagual- Sucre a la señora **ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLON**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 22.977.433 expedida en Majagual- Sucre.

ARTICULO SEGUNDO: Notifíquese personalmente a la Interesada del Presente Acto Administrativo.-

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Majagual - Sucre, a los Tres (03) días del Mes de Febrero de 2015.


ALVARO VANEGAS CARDOZA
Alcalde Municipal

Tales documentos no tienen sustento probatorio, pues, riñen de maneja abierta, con la copia de acta de posesión de la accionante en el cargo de docente, de fecha 23 de mayo de 1979 (Fl. 50). Al efecto, dicho documento señala dar posesión a ROQUELINA DEL CARMEN CERVERA COLÓN; en el mismo se dice que la mencionada cuenta con cédula de ciudadanía y 22 años de edad, cuando conforme al expediente administrativo, se sabe que dicha señora nació el 21 de mayo de 1962, tal y como se aparece en el registro civil de nacimiento obrante en el CD que aparece a folio 92, archivo 1901, por ende, para la fecha de posesión debía contar con 17 años de edad y no tener cédula de ciudadanía²⁷.

²⁷ Conforme la ley 27 de 1977: "**Artículo 1º.** Para todos los efectos legales llámase mayor de edad, o simplemente mayor, a quien ha cumplido diez y ocho (18) años.

Artículo 2º. En todos los casos en que la ley señale los 21 años como aptitud legal para ejecutar determinados actos jurídicos, o como condición para obtener la capacidad de ejercicio de los derechos civiles, se entenderá que se refiere a los mayores de 18 años". Y peor aún, antes de dicha ley, la mayoría de edad se alcanzaba a los 21 años.

Textualmente y para mayor claridad de lo que se viene tratando se expone a continuación el acta de posesión en comento, a fin de resaltar las inconsistencias.

El Sr. Alcalde le recibió el juramento legal, bajo cuya gravedad y penas prometió desempeñar fielmente los deberes de su cargo. Para constancia se firma y adhiere estampillas de Timbre Nal. Por valor de() equivalente% sobre sueldo mensual de \$ y por ser el nombramiento en Propiedad.

El Alcalde (Fdo)

CARLOS JULIO GONZALEZ

Natural de Majagual

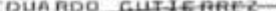
Expedida en Majagual Sucre

```
class exp_cn
```

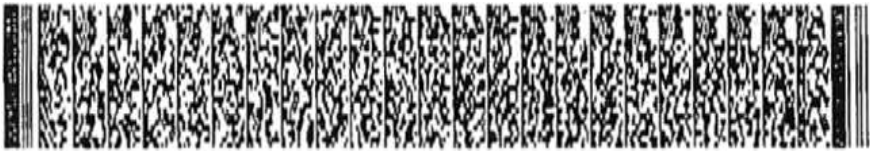
Certificado de Paz y salvo No. _____ expedido por el recaudador de Hacienda Nacional de _____

REINALDO PEÑARRREDONDA PADILLA

Es fiel copia tomada del original en Majagual S. a los 11 días del mes de Octubre de 2.007


ALCALDIA MUNICIPAL
MUNICIPAL - GUAC
 Secretario Administrativo

EDUARDO GUTIERREZ-PEREZ
 Secretario Administrativo de la Alcaldía (E)

	FECHA DE NACIMIENTO 21-MAY-1962		
	MAJAGUAL (SUCRE) LUGAR DE NACIMIENTO		
	1.63 ESTATURA	O- G.S. RH	F SEXO
	O3-NOV-1980 MAJAGUAL FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION		
INDICE DERECHO	REGISTRADOR NACIONAL CARLOS ARIEL SANCHEZ TOHHFS		
			
A-280G000 ■ 0019G866 F 0022977433-20091113 0017999417A 1 23564971			

Y si bien, los ante dichos certificados no fueron contradichos en su contenido, la inconsistencia en mención permite afirmar que faltan a la verdad, por ende, no pueden ser acogidos como prueba para los efectos señalados en esta providencia.

Lo afirmado, tampoco puede ser refutado anunciando que la Fiscalía General de la Nación archivó la investigación penal adelantada por los hechos en comento, al considerar la atipicidad de la conducta que endilgó la entidad accionada contra la actora²⁸, en tanto, la lectura de dicha providencia lo que indica es que el factor determinante para tomar la decisión, fue la consideración de ausencia de daño o antijuridicidad del comportamiento investigado, más que la ausencia de tipicidad, aunque el proveído así lo indique, de ahí que al menos objetivamente se sabe que la irregularidad existió. Es de anotar que para efectos de esta providencia, no es requisito que el proceso haya o no finalizado, pues, su soporte pende de lo probatoriamente aquí aportado.

Para la Sala es claro entonces, que las inconsistencias invocadas en la Resolución RDP 030175 del 2 de octubre de 2014, no se quedaron simplemente en el campo de la incertidumbre o conjetura, por el contrario, resultan fundados, en la confrontación a que atrás se hizo mención.

²⁸ Según orden de archivo de fecha 16 de marzo de 2015, emitida por la Fiscal 242 Seccional de Bogotá. Documento No. 4201 – 65 del expediente administrativo.

Luego, se ha establecido que la documentación presentada para efectos del reconocimiento y pago de la pensión gracia de la demandante, no cuenta con asidero serio y veraz, para el período de tiempo que se dice laborado al servicio docente entre el 18 de mayo de 1979 hasta el 22 de junio de 1982.

Ahora bien, con relación a determinar si hubo desconocimiento o no del debido proceso, cargo aludido en el recurso de apelación, es importante traer a colación referentes jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional, respecto de las garantías que se deben adoptar al momento de revocar actos que reconocen prestaciones de carácter pensional, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003:

Sentencia T-234 de 2015, M.P: Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez:

“El legislador ha establecido, para garantizar aquellas reglas mínimas para salvaguardar los derechos de los administrados, un procedimiento específico para la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto que concede o reconoce prestaciones derivadas de la legislación de la seguridad social, pues en estos eventos no sólo se trata del reconocimiento de un derecho subjetivo ordinario, puesto que, como ha sido ampliamente indicado por la jurisprudencia de esta Corporación, el reconocimiento de un derecho pensional no sólo implica la ampliación del patrimonio de un sujeto toda vez que esta prestación se encuentra indefectiblemente orientada a la satisfacción de derechos fundamentales como la vida digna, el mínimo vital y la seguridad social.

En razón a ello, se señaló que esas condiciones debían entenderse como requisitos necesarios para cumplir con el deber establecido en la ley, pero no como requerimientos suficientes, pues la obligación jurídica no surgía sino en casos en los cuales las hipótesis estipuladas en la ley se adecuaran a un comportamiento tipificado como delito.

(...)

*En consecuencia, la Administración únicamente puede: (i) revocar su **propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal,***

aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal;
(ii) revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; o (iii) deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal."

Sentencia T-058 de 2017, M. P.: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo:

"Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de derechos pensionales la posibilidad de revocar los actos administrativos que los han reconocido exige riguroso cuidado. Son garantías de linaje constitucional que propenden por el respaldo de quien ha perdido la posibilidad de acceder a una fuente económica propia que permita satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes. En consecuencia, la revocatoria resulta potencialmente lesiva del mínimo vital, la vida y la dignidad humana. Así, por encima de las disposiciones legales que regulen la materia deben primar los lineamientos constitucionales, que, para este caso, comprenden no solo la buena fe, la seguridad jurídica y el debido proceso, sino también la dignidad humana del pensionado.

Ahora bien, de acuerdo con la norma en comento, cuando existan serios indicios sobre un reconocimiento prestacional, los cuales sean reales, objetivos, trascendentes y verificables, las administradoras tienen el deber de adelantar una verificación oficiosa sobre (i) el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y (ii) la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para el reconocimiento y pago de las pensiones o prestaciones.

El procedimiento que se adelante está sujeto al artículo 29 Superior y, en consecuencia, se deberá notificar su iniciación, acatar los principios de necesidad de la prueba, publicidad y contradicción con estricta observancia de los términos preclusivos previstos por el ordenamiento para que el funcionario competente adelante y resuelva cada una de las etapas procesales.

La carga de la prueba para demostrar la ilegalidad le corresponde a la administración. Esta debe allegar los medios de convicción suficientes para acreditar la irregularidad del acto que se cuestiona, debido al principio de la buena fe y la presunción de inocencia que recae en el pensionado al ser la parte débil de la relación. No obstante, cuando la administración allegue los suficientes medios de convicción que demuestren la ilegalidad del acto administrativo, el principio de la buena fe pasa a favor de esta en aras de "proteger el interés público, pues en este caso la

actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.

En suma, el Tribunal Constitucional vincula la necesidad de brindar las garantías que integran el debido proceso, con la actuación administrativa adelantada de oficio para revocar actos de reconocimiento pensional, cristalizada en la aplicación de los siguientes artículos del Código de Procedimiento Administrativo (primera parte de la Ley 1437 de 2011):

“ARTÍCULO 37: DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS: Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del petionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.

ARTÍCULO 40. PRUEBAS: Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.

ARTÍCULO 42. CONTENIDO DE LA DECISIÓN: Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con

base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos."

De ahí que, establecido que existe una falsedad en el contenido del acta de posesión de fecha 23 de mayo de 1979, que a su vez sirve de sustento a las certificaciones emitidas por la Secretaría de Educación Departamental y el Municipio de Majagual (folio 48), no cabe duda que la consideración establecida por la Corte Constitucional en relación a que es viable revocar un acto administrativo que es consecuencia de un punible, podría aplicarla la UGPP de manera válida, por ende, revocar el acto que reconoció la pensión gracia, sin necesidad de consentimiento previo de parte de la interesada, la que por demás, si tuvo oportunidad de pronunciarse al efecto, tal y como puede deducirse de la solicitud de consentimiento elevado a la demandante para revocar la Resolución No. RDP 21721 del 14 de mayo de 2013, a través del ADP 014479 del 31 de octubre de 2013²⁹, lo que a la postre le daba la oportunidad de requerir y presentar pruebas, con ello de ejercer el derecho de contradicción.

Por tanto, considera la Sala, que existiendo prueba suficiente que acredita las irregularidades de que da cuenta el ente demandado, debe revocarse íntegramente la providencia recurrida y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

Dicho lo anterior, resulta evidente que el ente demandado no puede ser condenado en costas, ni en esta, ni en la primera instancia, dada la prosperidad de sus pretensiones, lo que no ocurre lo mismo con el demandante.

En ese orden de ideas, la Sala **REVOCARÁ** la providencia recurrida, **NEGANDO** las pretensiones de la demanda, sin disponer compulsas de copias alguna a la Fiscalía General de la Nación, en tanto, la entidad demandada

²⁹ Archivo 2601 del expediente administrativo en medio magnético.

ya cumplió con tal deber. De igual manera, se condenará en costas al demandante, al haber perdido la consecución de sus pretensiones en el presente asunto.

3. Condena en costas - ambas instancias.

En virtud de lo anterior, siendo consecuentes con lo dispuesto en los numerales 1º y 2º del artículo 365 del Código General del Proceso, condénese en costas a la parte demandante y liquídense, de manera concentrada, por el A quo, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 de la norma referenciada, disponiendo así mismo, lo concerniente a las agencias en derecho, de ambas instancias.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR en su integridad la sentencia del 1º de diciembre de 2016, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia; en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de primera y segunda instancia a la parte demandante. En firme la presente providencia, por el A quo, de manera concentrada, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 C. G. del P.

TERCERO: Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0144/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA