



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Medellín, veintitrés (23) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Providencia	Sentencia No. 75 de 2023
Proceso	Nulidad y Restablecimiento Del Derecho-Lesividad
Demandante	UGPP
Demandado	TERESA DE JESUS RODRIGUEZ PUERTA
Radicado	05001 33 3 017 2020-00288 00
Instancia	Primera
Temas y Subtemas	Pensión Gracia / Vigencia de la prestación / Reliquidación de pensión gracia.
Decisión	Accede parcialmente a las pretensiones.

Se decide en primera instancia la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -LESIVIDAD-, instaura la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales-UGPP-, en relación de los actos administrativos por los cuales se reliquidó una pensión gracia en favor de la señora TERESA DE JESUS RODRIGUEZ PUERTA

1. DEMANDA

La demanda fue presentada el 27 de noviembre de 2020 y admitida por este Juzgado en auto del 07 de diciembre del mismo año.

1.1 PRETENSIONES:

PRINCIPAL

1.1.1 Se declare la nulidad de la resolución No. 016736 del 22 de agosto de 2000, a través de la cual la extinta CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro de servicio de la señora TERESA DE JESÚS RODRÍGUEZ PUERTA.

CONSECUENCIALES.

1.1.2 Se declare que a la señora TERESA DE JESÚS RODRÍGUEZ PUERTA, no le asiste derecho a la liquidación de la pensión con el promedio de lo devengado dentro del año anterior al retiro definitivo del servicio

1.1.3 Se condene a restituir a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP- las sumas de dinero que por concepto de

reliquidación con el último año anterior al retiro definitivo del servicio le fueron pagadas, desde la fecha en que se hizo efectiva y hasta la fecha en que se efectúe el pago

1.1.4 Se actualicen las partidas reconocidas, se reconozcan intereses por no pago oportuno y se condene en costas a la demandada.

1.2 HECHOS

- La señora TERESA DE JESÚS RODRÍGUEZ PUERTA prestó servicios a la Secretaría de Educación del Departamento de Antioquia desde el 14 de mayo de 1964 hasta el 15 de abril de 1968 y desde el 18 de julio de 1972 hasta el 4 de agosto de 1996. El último cargo desempeñado fue el de Docente en el municipio de Medellín - Antioquia y su renuncia le fue aceptada a través del Decreto No. 3067 del 2 de agosto de 1996.
- Por medio de la Resolución No 020043 de 22 de octubre de 1997, la extinta Cajanal, reconoce a la señora Rodríguez Puerta, la pensión de jubilación gracia
- Mediante resolución No. 016736 de 22 de agosto del 2000 reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del Servicio, prestación que se liquidó aplicando una tasa de remplazo del 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio, tomando como factor salarial la asignación básica.
- Mediante fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá D.C. No. 397/2004 del 29 de noviembre de 2004, se ordenó la reliquidación de la pensión de más de 2.500 accionantes con inclusión de todos los factores salariales, entre ellas, la de la demandada, a la anterior decisión, se le dio cumplimiento a través de la resolución No. 25443 de 31 de marzo de 2007 y, en consecuencia, reliquidó la pensión gracia por nuevos factores salariales, como fueron la asignación básica, prima de navidad, prima de carestía y prima de alimentación, efectiva a partir del 18 de mayo de 1993, con efectos fiscales a partir del 25 de agosto de 2003 por prescripción trienal. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en investigación abierta al Juez Primero Penal del Circuito de Bogotá, por el delito de prevaricato por acción, el 07 de octubre de 2019, resolvió, entre otras: "Dejar sin efectos la sentencia de tutela del 29 de noviembre de 2004 proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá dentro del radicado 2004-00397, como también los actos administrativos por medio de los cuales se le dio cumplimiento".
- A través de la resolución RDP 016157 de 11 de julio de 2020, la Unidad dio cumplimiento al fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia del 4 de marzo de 2020 y dejó sin efectos la resolución No 25443 de 31 de mayo de 2007 y la resolución RDP 19257 de 19 de junio de 2014 que dieron cumplimiento al fallo de tutela No. 397-2004 de fecha 29 de noviembre de 2004, ordenando incluir en nómina a la causante con la Resolución No. 016736 del 22 de agosto de 2000, la cual reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio.

2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

2.1 Cita como textos normativos vulnerados:

Artículos: 1, 2,4,5 ,6, 13, 23, 25 46, 48, 53, 58 228 y 336 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 91 de 1989, 1° de la Ley 60 de 1993, ley 4 de 1966 y su decreto reglamentario, ley 71 de 1988.

2.2 Concepto de Violación

Asevera la entidad que no puede ser viable la reliquidación pensional a la fecha del retiro, porque los factores devengados en el año anterior al retiro del servicio se tienen en cuenta para efectos de la liquidación de la pensión ordinaria y de ninguna manera para la pensión gracia, dado que esta, como su nombre lo indica, por ser especial y tener reglamentación propia, debe regirse por el tratamiento que le dio el legislador. Una determinación en contrario claramente contraría el orden legal.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El demandado a pesar de haber sido notificado por el Juzgado no allegó contestación a la demanda dentro del término correspondiente.

4. EXCEPCIONES

Mediante providencia de fecha 06 de junio de 2022 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 A de la ley 1437 de 2011, y una vez verificada que la parte demanda no presentó contestación a la demanda, por lo que no había que resolver excepciones previas, Este Juzgado procedió a Fijar el litigio del proceso en los siguientes términos:

Fijación del Litigio

Se fijó el litigio en los siguientes términos:

Consiste en determinar si hay lugar a declarar la nulidad de la resolución No. 016736 del 22 de agosto de 2000, a través de la cual la extinta CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro de servicio de la señora TERESA DE JESÚS RODRÍGUEZ PUERTA, puesto que estima la entidad demandada que no le asiste derecho a la liquidación de la pensión con el promedio de lo devengado dentro del año anterior al retiro definitivo del servicio.

De encontrarse configurada una causal de nulidad, lo procedente será declarar la nulidad del acto administrativo demandado, y establecer si hay lugar al restablecimiento en los términos solicitados. De establecerse lo contrario, la consecuencia será que se nieguen las pretensiones y el acto administrativo conservará su validez

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante providencia de fecha 24 de junio de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 A de la ley 1437 de 2011, aplicable por vía de remisión que hace el inciso final del párrafo 2 del artículo 175 ibidem, modificado por el artículo 38 de la ley 2080 de 2021, esta Agencia Judicial procedió a correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión., pronunciándose en los siguientes términos:

5.1 Parte Demandante.

El apoderado de la entidad expresa que ha de tenerse en cuenta que los factores salariales que han de incluirse en la liquidación de la pensión gracia son todos aquellos efectivamente devengados durante el último año de servicios inmediatamente anterior a la causación de este especial derecho, lo cual acata los postulados jurisprudenciales formulados por el Consejo de Estado sobre la materia.

Indica que las normas especiales que rigen el reconocimiento de la pensión gracia (artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5º del Decreto 1743 de 1966), se aplican bajo el entendido de que el setenta y cinco (75%) del promedio obtenido en el último año de servicios, es el año inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status de pensionado. Consecuentemente, la reliquidación de la pensión gracia sólo es posible respecto de factores devengados al momento de la consolidación del status pensional y no de la época del retiro, como sí ocurre en las pensiones ordinarias.

5.2 Parte Demandada: No presentó alegatos de conclusión.

5.3 Ministerio Público.

La procuraduría judicial delegada para asuntos administrativos en este Despacho no rindió concepto dentro del presente proceso.

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR.

Se observa que el proceso se ha adelantado con arreglo a todas las etapas procesales correspondientes y al no observarse causal que pueda generar nulidad de la actuación, se procede a estudiar y decidir la controversia, de acuerdo con lo que en derecho corresponda:

6. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas, esto es, juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos estatales en los que tenga intervención o sea imputable a una entidad pública, a voces del artículo 104 del CPACA.

En este caso, por tratarse de la nulidad de un acto administrativo y el restablecimiento del derecho de carácter laboral- *en la modalidad de lesividad*-, emanado de una autoridad cuya cuantía es igual o inferior a 50 SMLMV es competencia de los Juzgados Administrativos de acuerdo con el numeral 2 del

artículo 155 del CPACA; al igual que por la naturaleza del asunto-factor objetivo- y por la cuantía- según el valor de las pretensiones-; y territorialmente conforme al lugar de prestación del servicio.

7. PROBLEMA JURÍDICO.

Se fijó en los siguientes términos:

Consiste en determinar si se incurrió en una causal de nulidad en los actos que ordenaron reliquidó la pensión gracia por retiro de servicio de la señora TERESA DE JESUS RODRIGUEZ PUERTA, y, en consecuencia, establecer si hay lugar a restituir las sumas de dinero que por concepto de reliquidación con el último año anterior al retiro definitivo del servicio le fueron pagadas.

7.1-. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO.

Esta Agencia Judicial sostendrá como tesis que los actos administrativos por los cuales se reliquidó una pensión gracia con base en el salario devengado en el año anterior al retiro y no con base en el año anterior a la consolidación del derecho se entenderá viciado, pero sin derecho a repetir lo pagado y recibido de buena fe, por tanto, la decisión que ordena reajustar prestaciones periódicas produce efectos hacia futuro.

Lo precedente, con fundamento en la presunción de legalidad de los actos administrativos, el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos propios, y el régimen de pensión gracia y su liquidación.

I. LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y EL MEDIO PARA SU IMPUGNACIÓN.

Uno de los elementos basilares de la acción estatal y del ejercicio de la función administrativa, es la expedición de actos administrativos, categoría que corresponde a aquellos actos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas, o como aclama la doctrina siguiendo la teoría del acto unilateral, es la manifestación unilateral de voluntad de las autoridades, y por tratarse de decisiones o regulaciones provenientes de autoridades, quienes poseen unos atributos o prerrogativas, el acto administrativo participa de unas características especiales, tales como la presunción de legalidad-y constitucionalidad si se quiere, y las de su carácter ejecutorio y ejecutivo, que son una derivación o manifestación de su legalidad aparente.

La legalidad aparente de los actos administrativos, también denominada presunción de legitimidad¹, es la que permite su aplicación y ejecución, mientras no se hayan suspendido o anulado por la jurisdicción, de manera que su solo cuestionamiento no releva a los destinatarios ni a la autoridad de su cumplimiento, aún en forma coercitiva; y ello tiene una importancia suma, pues permite generar

¹En este sentido se expresa Juan Carlos Cassagne en su obra "El Acto Administrativo: Teoría y Régimen Jurídico". Ed. Temis, año 2013. Págs. 216 y ss.

seguridad y certeza jurídica, y de paso, facilitar el cumplimiento de los objetivos estatales.

Aunque tal presunción puede desvirtuarse, y para ello en sede judicial se puede escrutar la legalidad del acto, dentro de cuyas categorías se encuentra la nulidad y restablecimiento del derecho, la cual adquiere matices especiales cuando la administración ataca su propio acto en lesividad, como el derecho que tiene una autoridad de acudir al medio de control contencioso de legalidad para que se anule el acto administrativo que ella misma ha expedido, y no haya sido posible bien por aspectos fácticos o imposibilidad jurídica proceder con su revocatoria directa.

El Consejo de Estado la ha definido como *“aquella facultad en cabeza de la Administración para acudir ante el Juez Contencioso Administrativo con el objeto de impugnar la legalidad de sus propios actos administrativos en aquellos eventos en los cuales no ha sido posible revocarlos directamente por vía administrativa, no obstante estar “viciadas en su convencionalidad, constitucionalidad o legalidad y que puedan causar perjuicio al patrimonio público, los derechos subjetivos públicos o a los derechos e intereses colectivos”*²³

Pese a que la ley no le ha dado tal denominación, uno de sus fundamentos se encuentra en el artículo 97 del CPACA, que referido a la posibilidad de revocar actos de carácter concreto o subjetivos señala que *“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”

La lesividad entonces no es más que una modalidad de las pretensiones de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, en el que la autoridad que emitió el acto lo somete al escrutinio judicial, cuando concurra alguna causal de nulidad, que no necesariamente se limita a constatar la presencia medios ilegales o fraudulentos para la expedición, pues podrán existir razones de otro tipo que constituyan el ataque contra el acto.

II. PENSIÓN GRACIA.

Surgida a partir de la Ley 114 de 1913, la pensión gracia se considera una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, probidad, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20 años, entre otras exigencias.

El marco normativo que regula la figura, en términos generales, se sintetizan en la expedición de la Ley anteriormente citada como su génesis, en beneficio de los

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 9 de julio de 2014, Expediente 47.830. Cita del Consejo de Estado.

³ Consejo de Estado, sección 3ª, sentencia del 19 de julio de 2017, exp. 58.334, Jaime Orlando Santofimio Gamboa

maestros de escuelas primarias; luego la Ley 116 de 1928 amplió el grupo de destinatarios a los profesores de escuelas normales e Inspectores de Instrucción Pública; y pocos años después, la Ley 37 de 1933, la extendió a los docentes que hubiesen completado el tiempo de servicios requerido; para luego, mediante la Ley 4° de 1996, reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, se definiera la liquidación de la pensión gracia en un 75% de lo devengado durante el último año de servicios.

Posterior a esto, sobrevino con la entrada en vigencia de la Ley 43 de 1975, un proceso gradual de nacionalización que culminó el 31 de diciembre de 1980 y que tenía como propósito la nivelación de las condiciones salariales y prestacionales entre los educadores del nivel territorial y los del nivel nacional, se nacionalizó la educación primaria y secundaria por los distintos entes territoriales, y se definió como un servicio público a cargo de la Nación. Eliminando las diferencias de los docentes nacionales⁴. En consecuencia, como culminación de dicho proceso se expidió la Ley 91 de 1989, por la cual se derogaron las normas descritas en cuento al reconocimiento de la pensión gracia, pero esta, de acuerdo a lo regulado en el artículo 15 de norma en cita⁵, se siguió reconociendo los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que cumplieran 20 años de servicios en establecimientos educativos del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional para tener derecho a la prestación.

Tal disposición fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado⁶, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia, así:

“(…) 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 (...). 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

⁴ Así lo señaló la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 21 de junio de 2018 con ponencia del Consejero Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Expediente 3805-2014

⁵ Al respecto dispuso el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989:

“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.”

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia S-699 de 29 de agosto de 1997, Consejero ponente, Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón. Cita de la cita. Posición reafirmada y delimitada a través de la sentencia de unificación sobre la pensión gracia: Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Segunda. SU del 21 de junio de 2018. C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. Exp. 3805-2014.

primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley.”

DE LA LIQUIDACION DE LA PENSION GRACIA.

El Decreto 1743 DE 1966 por el cual se reglamenta la Ley 4ª de 1966 en su artículo quinto. Indica que “(...) *las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público”*

El Consejo de Estado ha determinado que la reliquidación, con los salarios y factores devengados a la fecha del retiro, no es viable respecto de la pensión gracia a su carácter especial la cual permite que el docente continúe con su vinculación laboral, aun cuando se haya consolidado el derecho a la prestación, es decir, la pensión gracia y el salario son compatibles; contrario a lo que ocurre con las pensiones ordinarias, donde se debe demostrar el retiro de la prestación del servicio. Así pues, la pensión gracia se comienza a disfrutar desde el momento mismo en que el docente cumple con los requisitos señalados en las normas especiales, razón por la cual el derecho queda consolidado desde ese instante, lo que hace imposible tener en cuenta salarios y factores devengados con posterioridad.

Al respecto el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo ha expresado que:

“[...] Es necesario referir, que la aplicación especial de la norma anterior, impide hacer uso de disposiciones del régimen ordinario, tales como la Ley 33 de 1985, la Ley 62 de 1985, el artículo 9º de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 1160 de 1989, dado que la pensión gracia es una prestación especial en la que no se liquida con base en el valor de aportes durante el último año de servicios, toda vez que esta pensión, a pesar de estar a cargo del Tesoro Nacional, no requiere afiliación del beneficiario a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL ni hacer aportes para el efecto. Así, a las reglas del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, el artículo 9º de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 1160 de 1989, no están sujetos los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que disfruten de un régimen especial de pensiones, como es el caso de la parte actora, quien es beneficiaria de la pensión gracia. Siguiendo las anteriores directrices, es claro que en la liquidación de la pensión gracia se deben incluir todos los factores salariales percibidos por la actora, durante el año inmediatamente anterior a aquél en que cumplió con los requisitos de tiempo y edad, vale decir los que regían para el momento en que consolidó el derecho. En síntesis, las normas especiales que rigen el reconocimiento de la pensión gracia (artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5º del Decreto 1743 de 1966), se aplican bajo el entendido de que el setenta y cinco (75%) del promedio obtenido en el último año de servicios, es el año inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status de pensionado. Consecuentemente, la reliquidación de la pensión gracia sólo es

posible respecto de factores devengados al momento de la consolidación del status pensional y no de la época del retiro, como sí ocurre en las pensiones ordinarias, en cuyo caso existe afiliación y, por ende, aportes que llevan a la mejora en el monto de la pensión al momento de la desvinculación.”⁷

En el mismo sentido, el H. Consejo de Estado indicó que: “No es viable la reliquidación pensional para la fecha del retiro, porque los factores devengados en el año anterior al retiro del servicio se tienen en cuenta para efectos de la liquidación de la pensión ordinaria y de ninguna manera para la pensión gracia, dado que esta, como su nombre lo indica, por ser especial y tener reglamentación propia, debe regirse por el tratamiento que le dio el legislador. No debe perderse de vista que, como concesión especial, la ley permitió a los docentes gozar de la pensión gracia, que queda definitivamente consolidada a la fecha de su acusación, y, simultáneamente, continuar laborando y percibiendo el salario correspondiente. En cambio, la pensión ordinaria de jubilación sólo empieza a disfrutarse una vez se produce el retiro del servicio. Esta diferencia explica que sobre la pensión ordinaria si proceda la reliquidación a la fecha del retiro del trabajador incluyendo los factores percibidos en el año anterior.”⁸ Subrayado fuera del texto original.

8. MATERIAL PROBATORIO

Para demostrar lo afirmado por las partes dentro del proceso, se arrimaron como medios de prueba relevantes para fallar, los siguientes elementos:

- Registro civil de nacimiento y cédula de ciudadanía de la demandada
- Certificado de información laboral y factores salariales
- Decreto 3067 de 1996, retiro del servicio
- Resolución 20043 de 1997
- Resolución 16736 de 2000
- Resolución 25443 de 2007
- Resolución RDP 19257 de 2014
- Resolución RDP 16157 de 2020
- Fallo de tutela juzgado Primero Penal que ordena reliquidación
- Sentencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá Sala Penal y por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia
- Certificado de existencia y representación de somos soluciones jurídicas
- Documento que acredita datos de notificación de la demanda
- Constancia de envío de demanda por correo electrónico
- Carpeta contentiva de los antecedentes administrativos

9. CASO CONCRETO.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Sentencia de marzo 6 de 2.008, C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Exp. 2142-06

⁸ Consejo de Estado en sentencia de 13 de octubre de 2005, dictada en el proceso No. 1286-2005, Magistrado Ponente: Dr. Jesús María Lemos

Se discute en este asunto, si la entidad demandante incurrió en algún vicio de legalidad al expedir la resolución No. 016736 del 22 de agosto de 2000, a través de la cual la extinta CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro de servicio de la señora TERESA DE JESÚS RODRÍGUEZ PUERTA; toda vez que se tuvo en cuenta lo devengado en el año anterior al retiro del servicio, cuando realmente se debía tener en cuenta el salario del año inmediatamente anterior a que se cumplieran los requisitos para consolidar el derecho a la pensión de gracia.

Donde la parte actora pretende además de la nulidad de los actos acusados, el reintegro de los dineros pagados en mayor cantidad al que debía devengar.

Así las cosas, este fallador encuentra que, en concordancia con el marco legal y jurisprudencial esbozado, existe una decisión judicial ejecutoriada que resolvió que no es viable que la liquidación de la pensión de gracia se realice con base en el salario devengado en el año anterior al retiro del servicio, en tanto es una norma especial y el derecho se consolida desde el momento del cumplimiento de requisitos, tanto es así que permite que el docente continúe con su vinculación laboral aún después de reconocido el derecho, por lo tanto, la liquidación deberá hacerse tomando como base únicamente lo devengado en el año anterior al cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de gracia.

En cuanto a los derechos adquiridos como garantía límite a los cambios normativos o interpretativos, según la parte actora habría de preservarse la validez de los actos reliquidatorios; sin embargo, no se comparte este argumento porque si bien existe la tutela de los derechos adquiridos en materia constitucional, es menester que estos se hubiesen obtenido de conformidad con las normas vigentes, de tal manera que por haber sido reconocida la reliquidación con base en una interpretación errónea de la norma y la no aplicación de la norma con carácter especial. Por consiguiente, se insiste, pese a la presunción de legalidad que tenían los actos para el momento de la reliquidación, esos beneficios no fueron adquiridos con base en la Constitución y la Ley, porque caso contrario, las desconocía abiertamente, razón por la cual, no se puede predicar la adquisición de un derecho establecido, dada la inexistencia de un título legítimo o justo.

Ahora bien, dando efectos hacia el futuro a la sentencia de nulidad del Juez de cierre de lo contencioso por tocar asuntos relativos a la confianza del administrado, quien resultó beneficiado de las decisiones adoptadas por la administración sin actuar dolosamente, habrá de declararse la nulidad parcial de las resoluciones acusadas, toda vez que reliquidaron una pensión gracia con base en una interpretación errónea de la norma, sin embargo, aun cuando la resolución demandada reliquidó un derecho con base en los salarios devengados en el año anterior al retiro del servicio, cuando se debió tener en cuenta solo el año anterior al cumplimiento de los requisitos para la obtención de la pensión gracia, no habría derecho a repetir o recobrar los valores que por estos conceptos se pagaron con anterioridad a la declaratoria de invalidez de los actos administrativos, puesto que al amparo del artículo 83 constitucional y del 164 de la Ley 1437 de 2011, literal c, lo adquirido o percibido con buena fe no habilita la facultad de recuperarlo.

El artículo 83 de la Constitución Política consagra el principio de buena fe, el cual implica de un lado que, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por ese principio y; por el otro, se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas están revestidas de probidad o buena voluntad. Esta última característica opera como presunción legal que admite prueba en contrario.

Este criterio ha sido sostenido y reiterado por el Consejo de Estado, quien lo ha explicado así:

“Es necesario precisar que en situaciones como las que ocupa la atención de la Sala, es carga de la administración cuando impugna su propio acto, y en tanto invoca como tema de la controversia un error que le es imputable, no solo demostrar el fenómeno de la ilegalidad dentro del que se contextualiza el error que hace anulable el acto, sino además la ausencia de la buena fe en el sujeto del derecho que a la sazón se beneficia del error; no cabe duda que le presunción constitucional del artículo 83 citada es de aquellas que la doctrina denomina iuris tantum, cuestión que evidencia la imposibilidad de su información, claro siempre que milite la prueba o el argumento que de manera suficientemente explícita permita la convicción en torno a la ausencia de la buena fe de quien en su condición de titular del derecho establecido en el acto demandado concurre al plenario como parte pasiva de la acción.

En consecuencia, para la prosperidad de la demanda, las cargas que sume la administración demandante no se agotan solo con la prueba de la ilegalidad del acto sino además en y en conjunto, aquella que toca con los elementos que logren infirmar la presunción a que se refiere el artículo 83 Constitucional⁹.

Así las cosas, no habrá lugar a recuperar las prestaciones periódicas pagadas a los particulares de buena fe, salvo que se pruebe por la entidad Estatal, que el demandado incurrió en conductas deshonestas, fraudulentas, dolosas, es decir, que actuó de mala fe con el fin de obtener un beneficio al que no tenía derecho. Y por su parte, el legislador ha previsto que no habrá lugar a recuperar prestaciones pagadas a particulares de buena fe, al establecer en el literal c) del numeral 1 del artículo 164 del CPACA, que la demanda deberá ser presentada, en cualquier tiempo cuando “[s]e dirija contra actos que reconozca o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”.

En aplicación de lo anterior, se observa en el expediente que la Resolución No. 9929 del 30 de abril de 2001, fue expedida por la Cajanal EICE -en su momento-, cuando accedió a la solicitud de reliquidación de la mesada pensional gracia que le hiciera el sujeto interesado, por lo tanto, está demostrado que la liquidación de la pensión gracia estuvo fundada en una expectativa del demandado, en la posibilidad de la reliquidación al momento del retiro del servicio sin ser declarada nula, teniendo la entidad la facultad para no acceder a la misma.

En el plenario no se acreditó que la señora TERESA DE JESUS RODRIGUEZ PUERTA haya llevado a cabo comportamientos que comprometieran la lealtad,

⁹ Sentencia del 20 de mayo de 2010, Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente: 0807-2008

rectitud y honestidad, pues la petición de la solicitud de reliquidación no constituye de por sí una manifestación de un aprovechamiento ilegal, ni mucho menos la obligación de acceder a ella por parte de la entidad.

Para finalizar, es de precisarse en este último punto, que la presente providencia tiene efectos hacia futuro, sin entrar a modificar los efectos que la reliquidación haya presentado en el pasado, pues no puede concebirse esta sentencia como una instancia adicional a procesos judiciales cursados con anterioridad a esta causa, ni afectar la indexación ordenada en otras oportunidades, por lo tanto, la reliquidación de la pensión gracia ordenada tendrá efectos una vez quede ejecutoriada esta sentencia de instancia.

CONCLUSIÓN.

La pensión gracia constituye norma de carácter especial debido a que es una dádiva que el Estado otorga a determinados docentes, que se consolida una vez se obtiene el status pensional y que permite que simultáneamente se continúe con la vinculación laboral percibiendo el salario correspondiente. De conformidad con la Ley 4.^a de 1966 y el Decreto 1743 de ese año La pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, razón por la cual se imposibilita la reliquidación al momento del retiro del servicio. Sin embargo, esto no indica la facultad para repetir por lo pagado, como quiera que no se desvirtuó la presunción de buena fe que ampara a la señora TERESA DE JESUS RODRIGUEZ PUERTA, en atención a que la entidad demandada no demostró que haya incurrido en actos dolosos o deshonorosos para obtener la prestación pensional, en consecuencia, resulta improcedente ordenar el reintegro de dineros como se pretende con la demanda, y adicionalmente, la decisión tendrá efectos a futuro, sin afectar situaciones o derechos del pasado.

SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

La parte demandante solicita se decrete la suspensión provisional del acto administrativo demandado, aquel que reliquida la pensión gracia con el último año de servicios, por cuanto no existe obligación de la UGPP respecto al reconocimiento de periodos no autorizados en la ley.

Mediante auto interlocutorio del 12 de abril de 2021 este Juzgado decide negar la concesión de la medida, debido a que la suspensión provisional, es una excepción a la presunción de legalidad de los actos administrativos, que se da en los eventos en que éstos infrinjan en forma manifiesta normas superiores, de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una sencilla comparación, sin embargo, en el caso concreto, la presunta violación que indica la parte actora con ocasión de la expedición del acto administrativo demandado no resulta tan evidente como se pregona, toda vez que, sin lugar a dudas es necesario efectuar un estudio previo para establecer los pormenores tenidos en cuenta para su expedición.

Frente a dicha decisión la parte actora interpone recurso de reposición y en subsidio el de apelación. Este ente judicial mediante auto del 26 de abril de 2021 decide no reponer y concede el recurso de apelación, remitiendo el proceso al Tribunal Administrativo de Antioquia en el efecto devolutivo para que este decida sobre el recurso.

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante providencia del 15 de septiembre de 2021 decidió revocar el auto proferido por esta instancia el 21 de abril de 2021, ordenando lo siguiente:

“PRIMERO. REVÓCASE el auto proferido el 12 de abril de 2021 por el Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Medellín, mediante el cual negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la resolución 16736, de 22 de agosto de 2000, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. DECRÉTASE la medida cautelar solicitada, consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo contenido en de la resolución 16736, de 22 de agosto de 2000, expedida por la extinta Cajanal, en cuanto incluyó como factores para reliquidar la pensión de gracia los devengados por la demandada durante el último año de servicios.”

Ahora bien, conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que se accederá a la nulidad de los actos administrativos acusados por la parte actora, considera este ente que se deberá levantar la medida cautelar concedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y se ordenará oficiar a la entidad correspondiente para que adelante los procedimientos pertinentes.

10.COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO.

Conforme lo disponen los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, numeral 8, al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que indique causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante al encausar sus pretensiones, o de las accionadas en su normal devenir como entidades públicas en la defensa de sus intereses, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no es menester imponer una condena en costas.

Por lo expuesto, el JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la resolución No. 016736 del 22 de agosto de 2000, a través de la cual la extinta CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro de servicio de la señora TERESA DE JESÚS RODRÍGUEZ PUERTA

SEGUNDO: ORDENAR a la que UGPP que reliquide la pensión gracia de la señora TERESA DE JESUS RODRIGUEZ PUERTA, con base en el promedio de lo devengado dentro del año inmediatamente anterior a la causación de la pensión de gracia; y con efectos a partir de la ejecutoría de la presente decisión.

TERCERO: No acceder a la solicitud de restablecimiento del derecho encaminada a recuperar los valores que haya recibido la señora TERESA DE JESUS RODRIGUEZ PUERTA, en razón de pensión gracia reconocida.

CUARTO: Niéguese las demás pretensiones.

QUINTO: ORDENA el levantamiento de la Medida Cautelar, se oficia a la UGPP para que realice los procedimientos pertinentes.

SEXTO: Sin condena en costas.

SEPTIMO: En firme esta providencia, expídase primera copia que preste mérito ejecutivo y archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.



JUAN GUILLERMO CARDONA OSORIO
JUEZ

Firmado Por:
Juan Guillermo Cardona Osorio
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
De 017 Función Mixta Sin Secciones
Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d600fa0aa5293ac2d320809967a71286f4b98172b57470743d8b02a1231c9130**

Documento generado en 23/03/2023 12:08:12 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>