

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD**
Demandante: **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -UGPP**
Demandado: **JOBA VEJARANO DE FRANCO**
Radicación: **73001-23-33-000-2019-00187-00**

Procede la Sala a dictar el fallo de primera instancia que en derecho corresponde, no observándose nulidad alguna que invalide lo actuado dentro del presente medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD** promovida por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -UGPP** en contra de **JOBA VEJARANO DE FRANCO**

ANTECEDENTES

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -UGPP** actuando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Lesividad consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda con la finalidad de obtener mediante sentencia judicial un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- a. **Resolución N°010916 del 6 de mayo de 1998**, por medio de la cual la extinta Caja Nacional de Previsión Social, reconoció a la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO una pensión de jubilación gracia, sin cumplir los requisitos legales para ello.
- b. **Resolución N°6346 del 11 de septiembre de 2002**, a través de la cual se resolvió un recurso de apelación y se reliquidó la pensión gracia reconocida mediante el acto anterior por retiro definitivo, con la inclusión de un nuevo factor salarial, teniendo en cuenta el 75% de lo devengado durante el último año de servicios.

Que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la demandada JOBA VEJARANO DE FRANCO que devuelva la suma correspondiente a los valores pagados sobres los cuales no tenía derecho, con ocasión de la expedición de las resoluciones anteriormente descritas.

Demandante: UGPP

Demandado: JOBA VEJARANO DE FRANCO

Radicación: 73001-23-33-003-2019-00187-00

Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA

El anterior *petitum*, conforme lo revela el examen del expediente, se fundamenta en los siguientes:

HECHOS

1. La señora Joba Vejarano de Franco prestó sus servicios al Departamento del Tolima como docente nacionalizada desde el 28 de diciembre de 1956 hasta el 16 de septiembre de 1972 de la siguiente manera:

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	ACTO ADMINISTRATIVO	DESDE	HASTA
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Decreto N°2243 del 28 de diciembre de 1956	28 de diciembre de 1956	11 de febrero de 1958
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Villahermosa	Decreto N°280 del 12 de febrero de 1958	12 de febrero de 1958	15 de febrero de 1959
Escuela Anexa a la Normal Rural para Señoritas – Municipio de Villahermosa	Decreto N°118 del 16 de febrero de 1959	16 de febrero de 1959	8 de marzo de 1959
Escuela Anexa a la Normal Rural para Señoritas – Municipio de Villahermosa	Decreto N°182 del 9 de marzo de 1959	9 de marzo de 1959	25 de enero de 1961
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Decreto N°062 del 26 de enero de 1961	26 de enero de 1961	3 de enero de 1962
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Resolución N°004 del 4 de enero de 1962	4 de enero de 1962	24 de enero de 1963
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Resolución N°013 del 25 de enero de 1963	25 de enero de 1963	3 de abril de 1963
Colegio Soledad medina – Municipio de Chaparral	Resolución N°313 del 4 de abril de 1963	4 de abril de 1963	27 de enero de 1964
Colegio Soledad medina – Municipio de Chaparral	Resolución N°018 del 28 de enero de 1964	28 de enero de 1964	13 de enero de 1967
Concentración de Varones “Andrés Rocha” – Municipio de Chaparral	Decreto N°032 del 14 de enero de 1967	14 de enero de 1967	6 de marzo de 1967
SE ACEPTA RENUNCIA	Decreto N°189 del 7 de marzo de 1967	7 de marzo de 1967	
Colegio Nuestra Señora de las Mercedes – Municipio de Icononzo	Decreto N°669 del 9 de diciembre de 1969	9 de diciembre de 1969	20 de abril de 1970
DECLARADA INSUBSISTENTE	Decreto N°229 del 21 de abril de 1970	21 de abril de 1970	
Colegio Soledad Medina – Municipio de Chaparral	Decreto N°354 de junio de 1970	junio de 1970	25 de enero de 1971

Demandante: UGPP

Demandado: JOBA VEJARANO DE FRANCO

Radicación: 73001-23-33-003-2019-00187-00

Colegio Soledad Medina – Municipio de Chaparral	Resolución N°013 del 26 de enero de 1971	26 de enero de 1971	15 de febrero de 1971
Colegio Sor Josefa del Castillo – Municipio del Guamo	Resolución N°025 del 16 de febrero de 1971	16 de febrero de 1971	2 de marzo de 1971
Colegio Carlota – Municipio de Armero	Resolución N°047 del 3 de marzo de 1971	3 de marzo de 1971	22 de agosto de 1971
Colegio Normal Medalla Milagrosa – de Chaparral	Resolución N°236 del 23 de agosto de 1971	23 de agosto de 1971	19 de octubre de 1971
Colegio Normal Medalla Milagrosa – Municipio de Chaparral	Resolución N°354 del 20 de octubre de 1971	20 de octubre de 1971	15 de septiembre de 1972
SE ACEPTA RENUNCIA	Decreto N°622 del 5 de octubre de 1972	16 septiembre de 1972	

Asimismo, prestó sus servicios al Ministerio de Educación Nacional como docente nacional desde el 10 de febrero de 1975 hasta el 10 de enero de 1992 de la siguiente forma:

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	ACTO ADMINISTRATIVO	DESDE	HASTA
Instituto Nacional Manuel Murillo Toro - Municipio de Chaparral	Resolución N°2227 del 15 de febrero de 1975 (fls. 280 al 282, cuaderno principal tomo I, expediente digital)	10 de febrero de 1975	10 de enero de 1992
RETIRO	Decreto N°086 del 26 de agosto de 1992	10 de enero de 1992	

- Por medio de la **Resolución N°010916 del 6 de mayo de 1998**, la extinta CAJANAL EICE, reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación gracia a la señora Joba Vejarano de Franco, en cuantía de \$26.257.27 pesos, efectiva a partir del 10 de febrero de 1984, aplicando el 75% sobre el salario promedio de los 12 meses anteriores a cumplir el estatus. (fls. 219 al 223 del Cuaderno Principal, expediente digital)
- Con la **Resolución N°6346 del 11 de septiembre de 2002**, la entidad pensional demandante resolvió un recurso de apelación y reliquidó la pensión de jubilación gracia de la señora Joba Vejarano de Franco por retiro definitivo, en cuantía de \$26.520.52 pesos, efectiva a partir del 10 de febrero de 1984, con efectos fiscales a partir del 15 de agosto de 1998 por prescripción trienal. (fls. 245 al 254 del Cuaderno Principal, expediente digital)
- Por considerar que los actos administrativos impugnados fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, la parte actora instaura el presente medio de control, precisando que la señora Joba Vejarano de Franco laboró desde el 15 de febrero de 1975 hasta el 26 de agosto de 1992 con una vinculación de carácter

nacional, razón por la cual, no cumple con los requisitos legalmente establecidos para hacerse beneficiaria de la pensión de jubilación gracia.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Aduce que la extinta CAJANAL cometió un error al reconocerle a la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO la pensión gracia, pues no le asiste ni le asistía el derecho al reconocimiento de dicha prestación de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989, porque carecía del requisito de 20 años de servicio docente en el orden Municipal, Departamental, Distrital o Nacionalizado, ya que tuvo una vinculación del orden nacional por parte del Ministerio de Educación Nacional desde 1975 hasta 1992, por lo que no era procedente el reconocimiento de esa prestación por parte de CAJANAL, contrariando la normatividad y la jurisprudencia que rige la materia.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Joba Vejarano de Franco

El apoderado judicial de la señora Joba Vejarano de Franco se opuso a la prosperidad de todas las declaraciones y condenas planteadas en la demanda. (fls. 451 al 460 del Cuaderno Principal, expediente digital). Manifestó que tanto la Resolución N°010916 del 6 de mayo de 1998 como la Resolución N°6346 del 11 de septiembre de 2002, mediante las cuales la extinta Caja de Previsión Social reconoció y reliquidó en favor de su representada la pensión de jubilación gracia, constituyen actos administrativos en firme revestidos de confianza legítima.

En consecuencia, precisó que resulta improcedente la devolución indexada de las sumas que fueron pagadas a la demandada a título de pensión de jubilación gracia, habida cuenta que ese dinero se obtuvo libre de dolo, presión o coacción ejercida sobre algún funcionario público.

Por el contrario, señaló que dicho beneficio económico se solicitó y reconoció conforme a derecho toda vez que la señora Joba Vejarano de Franco fue nombrada antes del 31 de diciembre de 1980 como Docente Nacionalizada por parte del Departamento del Tolima, desde el 28 de diciembre de 1956 hasta el 2 de junio de 1957 y desde el 12 de febrero de 1958 hasta el 16 de septiembre de 1972, cumpliendo con el requisito de 20 años de servicio, razón por la cual, considera injusto que luego de 30 años la entidad pensional pretenda quitarle esta pensión, afectando con ello su mínimo vital y móvil.

Presentó como excepciones de mérito las que denominó: "CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN GRACIA", "BUENA FE" e "INNOMINADA".

TRÁMITE PROCESAL

Presentada la demanda este Tribunal la admitió mediante auto del seis (6) de mayo de 2019. Notificadas las partes y el Ministerio Público, dentro del término de traslado, la parte actora contestó la demanda a través de apoderado judicial, quien propuso excepciones.

Mediante autos de 3 de junio y 6 de septiembre de 2021 se accedió a la suspensión provisional de los actos administrativos impugnados, decisión que fue apelada por la

parte demandada, recurso que se encuentra surtiendo trámites ante el Consejo de Estado.

Por auto del 29 de noviembre de 2021 se declaró que el presente asunto sería objeto de sentencia anticipada, en cumplimiento de lo ordenado en el Decreto Legislativo 806 de 2020 por no haber pruebas por practicar y, en consecuencia, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión de manera escrita conforme lo establecido en el artículo 181 del CAPACA, instancia en la que se hicieron presentes tanto la parte demandante como la demandada.

ALEGATOS DE CONCLUSION

PARTE DEMANDANTE

Reitera los argumentos expuestos en la demanda, concluyendo que la demandada no cumplió con los requisitos exigidos por la ley 114 de 1913 y demás normas concordantes para el reconocimiento de la pensión gracia que disfruta, en especial, el relacionado con la vinculación de carácter territorial por al menos 20 años con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, requisito previsto en el numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia (documento 030 expediente digitalizado).

Señala también que la devolución de los dineros pagados es válida, debido a que la entidad demandante ha sufrido un detrimento patrimonial y se ha colocado en grave riesgo la sostenibilidad del sistema pensional, constituyendo igualmente una grave afectación a los derechos de otros colombianos que cuentan con una expectativa pensional, constituyendo un enriquecimiento sin justa causa en beneficio del demandado y un empobrecimiento de la entidad demandante.

PARTE DEMANDADA

Se ratificó en las excepciones propuestas y solicitó que se despachen desfavorablemente las pretensiones de la demanda ya que, a su juicio, a la demandante le asiste todo el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia conforme los requisitos legales fijados para el caso. (Documento 029 cuaderno principal digitalizado).

Frente a la pretensión de devolución de las sumas pagadas debidamente indexadas, manifestó, además de solicitar la condena en costas a la demandada, su oposición a tal pretensión aduciendo que no hay evidencia de la acción o coacción que pudiera viciar el consentimiento del servidor público encargado de reconocer la prestación que origina el presente asunto.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta corporación es competente para conocer y fallar el presente medio de control en primera instancia, por tratarse de un proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en el que se controvierten actos administrativos de naturaleza laboral cuya cuantía

asciende a más de 100 SMLMV, de acuerdo con el numeral 4º del artículo 152 del CPACA.

PROBLEMA JURÍDICO

Tal como se estipuló en la fijación del litigio, consiste en establecer si son contrarios a la Ley los actos administrativos demandados que le reconocieron y reliquidaron la pensión gracia a la demandada, en su calidad de docente, por incumplimiento de los requisitos exigidos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 para hacerse acreedora a dicha prestación.

De igual manera, como problema jurídico secundario, de llegarse a determinar que la demandada no cumplía con los requisitos para ser acreedora a la pensión gracia reconocida, si debe ordenarse el reintegro de los valores cancelados por dicha prestación a la demandante y, en caso afirmativo, desde cuándo procedería dicho reintegro.

TESIS DE LA SALA

En el presente asunto le asiste razón a la parte demandante, pues se acreditó que la demandada al momento del reconocimiento pensional no cumplía con el requisito de 20 años de servicio en el sector educativo oficial en condiciones que permitieran computarlo como tiempo de servicio para hacerse acreedora a la pensión especial de gracia en los términos previstos en la Ley 114 de 1913, en concordancia con lo establecido en la Ley 91 de 1989, debiendo en consecuencia, revocarse tal reconocimiento. No obstante, no se ordenará reintegro de suma alguna, dado que no se demostró que la demandada hubiese incurrido en actos dolosos o de mala fe para obtener dicha prestación.

FUNDAMENTOS DE LA TESIS DE LA SALA

DE LA PENSION GRACIA

La ley 114 de 1913 otorgó una pensión nacional a los maestros de escuelas primarias oficiales al llegar a la edad de 50 años y que cumplieran 20 años de servicios prestados a los departamentos y a los municipios. Dicha norma estableció además la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas y señaló los funcionarios ante quienes debe comprobarse el cumplimiento de los requisitos.

El propósito de esa pensión, tal como se expone en la Sentencia C-479 de 1998 que, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, declaró la exequibilidad de la Ley 114 de 1913, era compensar las notorias diferencias de carácter salarial y prestacional que se presentaban entre los docentes a cargo de los departamentos y municipios respecto de aquellos vinculados al servicio docente nacional, en cumplimiento de la Ley 39 de 1903 que radicó en cabeza de las entidades territoriales la financiación de la educación primaria y en cabeza de la Nación, la administración y financiación de la educación secundaria.

Su principal connotación lo constituía su carácter "*gratuito*", es decir, que la Nación la concedía sin que existiera vínculo alguno entre quien la concede (La Nación) y su beneficiario (Docente territorial) pues solo mediaba el propósito del legislador de reconocer y compensar los esfuerzos de estos educadores.

Posteriormente, con la expedición de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, como los ejercidos por empleados

y profesores de las escuelas normales, los Inspectores de Instrucción Pública y los maestros de enseñanza secundaria, pero siempre dentro del contexto de la educación departamental, distrital y municipal.

Con la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 26 de agosto de 1997, proferida dentro del proceso No. S-699 con ponencia del Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, se disiparon las dudas en torno a si el beneficio cobijaba a los docentes de carácter nacional pues, al unificar su jurisprudencia, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo señaló que sólo acceden a la pensión gracia, aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales, excluyendo a aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.

En efecto, en dicha sentencia, el Consejo de Estado indicó lo siguiente:

“El artículo 1º de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:

“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”.

El numeral 3º del artículo 4º prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”.

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

El artículo 6º de la Ley 116 de 1928 dispuso:

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

Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2º.art.3º.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

- a. *Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.*
- b. *No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: “por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: “La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación”.*
2. *Se repite que a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L.114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.*
3. *El artículo 15, No.2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:*
 - “A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme el Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”
4. *La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “...con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”; hecho que modificó la ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “...otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*
5. *La norma pre transcrita, 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. (...)*

La misma Sala Plena profirió sentencia de unificación por importancia jurídica, el 21 de junio de 2018, dentro del expediente radicado No. 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), en el que se consolidaron las posturas que se venían examinando respecto del reconocimiento de pensión gracia, el situado fiscal, el sistema general de participaciones y la naturaleza jurídica de los recursos reiterando que

Demandante: UGPP

Demandado: JOBA VEJARANO DE FRANCO

Radicación: 73001-23-33-003-2019-00187-00

“ (...) para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.”

Bajo este orden de ideas, para que proceda el reconocimiento de la pensión gracia es necesario, entre otros requisitos, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales, toda vez que son los docentes que pertenecieron al nivel territorial los que pueden llegar a ser merecedores del emolumento en comento.

CASO CONCRETO

Para resolver el problema suscitado en el presente medio de control, la sala acudirá a la prueba obrante en la actuación, encontrando los siguientes documentos relacionados con la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO:

- La señora **JOBA VEJARANO DE FRANCO**, nació el 10 de febrero de 1934 (fl. 200 cuaderno principal tomo I, expediente digital).
- Verificado el caudal probatorio allegado, se aprecia en la Constancia de Servicios Prestados emitida por la Secretaría de Educación del Tolima (fls. 145 al 146, cuaderno principal tomo I, expediente digital), en el Certificado de Sueldos Cancelados proferido por la Contraloría Departamental del Tolima (fls. 147 al 148, cuaderno principal tomo I, expediente digital) y en el Certificado de Historia Laboral expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (fls. 327 al 331, cuaderno principal tomo I, expediente digital) que la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO prestó sus servicios al Departamento del Tolima como docente nacionalizada desde el 28 de diciembre de 1956 hasta el 16 de septiembre de 1972, con interrupciones entre el mes de marzo de 1967 y el mes de diciembre de 1969 y entre los meses de abril y junio de 1970, de la siguiente manera:

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	ACTO ADMINISTRATIVO	DESDE	HASTA
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Decreto N°2243 del 28 de diciembre de 1956	28 de diciembre de 1956	11 de febrero 1958
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Villahermosa	Decreto N°280 del 12 de febrero de 1958	12 de febrero de 1958	15 de febrero 1959
Escuela Anexa a la Normal Rural para Señoritas – Municipio de Villahermosa	Decreto N°118 del 16 de febrero de 1959	16 de febrero de 1959	8 de marzo de 1959
Escuela Anexa a la Normal Rural para Señoritas – Municipio de Villahermosa	Decreto N°182 del 9 de marzo de 1959	9 de marzo de 1959	25 de enero de 1961
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Decreto N°062 del 26 de enero de 1961	26 de enero de 1961	3 de enero de 1962

Demandante: UGPP

Demandado: JOBA VEJARANO DE FRANCO

Radicación: 73001-23-33-003-2019-00187-00

Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Resolución N°004 del 4 de enero de 1962	4 de enero de 1962	24 de enero de 1963
Escuela Urbana de Niñas – Municipio de Fresno	Resolución N°013 del 25 de enero de 1963	25 de enero de 1963	3 de abril de 1963
Colegio Soledad medina – Municipio de Chaparral	Resolución N°313 del 4 de abril de 1963	4 de abril de 1963	27 de enero de 1964
Colegio Soledad medina – Municipio de Chaparral	Resolución N°018 del 28 de enero de 1964	28 de enero de 1964	13 de enero de 1967
Concentración de Varones “Andrés Rocha” – Municipio de Chaparral	Decreto N°032 del 14 de enero de 1967	14 de enero de 1967	6 de marzo de 1967
SE ACEPTA RENUNCIA	Decreto N°189 del 7 de marzo de 1967	7 de marzo de 1967	
Colegio Nuestra Señora de las Mercedes – Municipio de Icononzo	Decreto N°669 del 9 de diciembre de 1969	9 de diciembre de 1969	20 de abril de 1970
DECLARADA INSUBSISTENTE	Decreto N°229 del 21 de abril de 1970	21 de abril de 1970	
Colegio Soledad Medina – Municipio de Chaparral	Decreto N°354 de junio de 1970	junio de 1970	25 de enero de 1971
Colegio Soledad Medina – Municipio de Chaparral	Resolución N°013 del 26 de enero de 1971	26 de enero de 1971	15 de febrero 1971
Colegio Sor Josefa del Castillo – Municipio del Guamo	Resolución N°025 del 16 de febrero de 1971	16 de febrero de 1971	2 de marzo de 1971
Colegio Carlota – Municipio de Armero	Resolución N°047 del 3 de marzo de 1971	3 de marzo de 1971	22 de agosto de 1971
Colegio Normal Medalla Milagrosa – Municipio de Chaparral	Resolución N°236 del 23 de agosto de 1971	23 de agosto de 1971	19 de octubre de 1971
Colegio Normal Medalla Milagrosa – Municipio de Chaparral	Resolución N°354 del 20 de octubre de 1971	20 de octubre de 1971	15 de septiembre de 1972
SE ACEPTA RENUNCIA	Decreto N°622 del 5 de octubre de 1972	16 septiembre de 1972	

- Igualmente reposa en el expediente, el Certificado de Servicios Prestados en el Instituto Nacional Manuel Murillo Toro del Municipio de Chaparral (fl. 208, cuaderno principal tomo I, expediente digital), Constancia suscrita por el rector y la secretaria del Instituto Nacional Manuel Murillo Toro del Municipio de Chaparral (fl. 151, cuaderno principal tomo I, expediente digital), Certificado de Historia Laboral expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (fls. 325 al 326, cuaderno principal tomo I, expediente digital), y el Certificado de Sueldos Cancelados proferido por la pagadora del Instituto Nacional Manuel Murillo Toro del Municipio de Chaparral (fls. 333 al 340, cuaderno principal tomo I, expediente digital), en los que se evidencia que la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO prestó sus servicios al Ministerio de Educación Nacional como docente nacional desde el 10 de febrero de 1975 hasta el 10 de enero de 1992 de la siguiente manera:

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	ACTO ADMINISTRATIVO	DESDE	HASTA
Instituto Nacional Manuel Murillo Toro - Municipio de Chaparral	Resolución N°2227 del 15 de febrero de 1975 (fls. 280 al 282, cuaderno principal tomo I, expediente digital)	10 de febrero de 1975	10 de enero de 1992
RETIRO	Decreto N°086 del 26 de agosto de 1992	10 de enero de 1992	

- Por medio de la **Resolución N°010916 del 6 de mayo de 1998**, la extinta CAJANAL EICE, reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación gracia a la señora Joba Vejarano de Franco, en cuantía de \$26.257.27 pesos, efectiva a partir del 10 de febrero de 1984, aplicando el 75% sobre el salario promedio de los 12 meses anteriores a cumplir el estatus. (fls. 219 al 223 del Cuaderno Principal, expediente digital)
- Con la **Resolución N°6346 del 11 de septiembre de 2002**, la entidad pensional demandante resolvió un recurso de apelación y reliquidó la pensión de jubilación gracia de la señora Joba Vejarano de Franco por retiro definitivo, en cuantía de \$26.520.52 pesos, efectiva a partir del 10 de febrero de 1984, con efectos fiscales a partir del 15 de agosto de 1998 por prescripción trienal. (fls. 245 al 254 del Cuaderno Principal, expediente digital)

Se concluye de lo expuesto que la docente JOBA VEJARANO DE FRANCO, no cumplió los requisitos para hacerse acreedora a la pensión gracia reconocida, pues tuvo una vinculación del orden nacional a partir de febrero de 1975 y hasta la fecha de su retiro en la Institución educativa Nacional - **Instituto Nacional Manuel Murillo Toro de Chaparral**, no acreditando una vinculación de más de 20 años como docente territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, prestando sus servicios en una institución *departamental, distrital o municipal* pues, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas pero vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, acreditando 20 años de servicio en tales circunstancias, ya que la demandada solo acreditó servicios docentes territoriales entre el 28 de diciembre de 1956 y el 16 de septiembre de 1972, esto es, por 15 años y 8 meses.

En efecto, la naturaleza nacional de la vinculación de la demandada se deduce de la **Resolución 2227 de 12 de mayo de 1975 expedida por el Ministerio de Educación Nacional a través de la cual se nombra a la demandada en el Instituto Nacional Manuel Murillo Toro del Municipio de Chaparral como docente de dicha institución (folios 280 a 282 Expediente Digitalizado cuaderno principal)**, acto que demuestra el carácter nacional de la vinculación de la docente, atendiendo a que fue expedido directamente por el Ministro de educación Nacional de la época

La Sala en aras de reforzar su convicción respecto a la naturaleza nacional de la vinculación de la demandada que hacía improcedente el reconocimiento de la pensión gracia de la que disfruta, observa que obra en expediente certificación expedida por el Rector de la institución educativa **Instituto Nacional Manuel Murillo Toro del Municipio de Chaparral** que señala que la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO se

desempeñó como docente de dicha institución educativa desde el año 1975, siendo nombrada a través de la **Resolución Ministerial 22227 de 2 de mayo de 1975** (fl. 271, del expediente digital cuaderno 1).

De igual manera, reposa en el expediente **Resolución 1898 de 10 de marzo de 1987**, a través de la cual la Caja Nacional de Previsión Social le reconoce a la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO pensión de jubilación ordinaria de conformidad con la ley 91 de 1989, estableciéndose en la misma que la vinculación de la referida docente desde el 15 de febrero de 1975 fue a cargo del Ministerio de Educación Nacional. (fls 393 a 396 expediente digitalizado tomo I)

Adicionalmente se tiene que la connotación de “Nacional” que ostenta la razón social de la institución en donde prestó sus servicios desde el año 1975 hasta su retiro (Instituto Nacional Manuel Murillo Toro de Chaparral), no deja duda alguna respecto del origen de los recursos con los que se sufragaban los salarios de sus docentes, pues para la época de su vinculación, las instituciones educativas que se anunciaba como “nacionales”, efectivamente eran sostenidos con recursos de la Nación y no de la entidad territorial en la que funcionaban, todo lo cual lleva a concluir que su nombramiento se hizo mediante acto administrativo suscrito por el Ministro de Educación Nacional.

El anterior examen a las pruebas allegadas al expediente, descarta que la demandada haya tenido en algún momento, antes de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, una vinculación de carácter territorial por más de 20 años, aclarando esta colegiatura que se tratan de documentos públicos que no fueron tachados de falsos ni desconocidos, y cuya veracidad se presume al no haber sido desvirtuada la misma, tarea que le correspondía a la parte demandada en cumplimiento de lo señalado en el artículo 167 del Código General del Proceso, aplicable a los asuntos de esta jurisdicción por remisión que se efectúa desde el artículo 306 del CPACA.

Por lo anterior, la Sala declarará la nulidad de los actos administrativos impugnados, que reconocieron y reliquidaron la pensión gracia que disfruta la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO por ser contrarios a la Ley, aclarando que, de conformidad a lo estipulado en el literal c), Numeral 1º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no haberse demostrado que la referida señora haya incurrido en actos dolosos o de mala fe para obtener el reconocimiento y posterior reliquidación de la pensión gracia, no se ordenará la restitución de lo cancelado por mesadas pensionales hasta la fecha.

En efecto, la buena fe es una presunción de carácter constitucional, mientras que la mala fe debe ser probada por quien la alega. Así entonces al no encontrar esta colegiatura prueba en el *sub lite* que determine que la demandada desplegó una conducta fraudulenta, maliciosa o deshonesta para lograr que CAJANAL le reconociera la pensión gracia que disfruta y la incluyera en nómina de pensionados, no es posible acceder a lo solicitado.

Así lo ha establecido el Consejo de Estado en su jurisprudencia reciente, entre la cual puede destacarse la proferida por la Sección segunda, Subsección "B", Consejero ponente: CESAR PALOMINO CORTES, en sentencia del 24 de enero de 2019, dentro del Radicado número: 25000-23-42-000-2014-01363-01(1126-18) Actor: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP Demandado: Luisa Martina De Jesus Heilbron De La Cruz

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Ley 1437 de 2011. PENSIÓN GRACIA - LESIVIDAD.

COSTAS

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

Al respecto, el numeral 1° del artículo 365 del Código General del Proceso dispone que 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.

Del mismo modo, dentro del nuevo ordenamiento procesal administrativo, Ley 1437 de 2011, la condena en costas tiene dos ítems: un estándar objetivo que contempla que toda sentencia que se profiera dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa debe disponer la condena en costas, conforme las reglas del Código General del Proceso, y otro estándar que determina el juez, que tiene que ver con la revisión que hace el fallador frente a la forma en que se causan las mismas y en la medida de su comprobación (*como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso*), recalándose que ya no resulta una valoración cualitativa frente a una conducta temerario o de mala fe por alguna de las partes.

En relación con las agencias en derecho, el Consejo de Estado ha sostenido que estas deben ser fijadas atendiendo la posición de las partes, y en aplicación a las tarifas contempladas en los acuerdos 1887 de 2003 y 10554 de 2016 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, según sea el caso, resaltando que el mismo ordenamiento jurídico advierte que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas.

Visto lo anterior, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, aun cuando se despachan de manera favorable las pretensiones de la demanda, pero teniendo en cuenta que los actos demandados fueron proferidos en forma errónea por la misma entidad demandante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones **N°010916 del 6 de mayo de 1998**, por medio de la cual la extinta Caja Nacional de Previsión Social, reconoció a la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO una pensión de jubilación gracia y **N°6346 del 11 de septiembre de 2002**, a través de la cual se resolvió un recurso de apelación y se reliquidó la pensión gracia reconocida mediante el acto anterior por retiro definitivo, con la inclusión de un nuevo factor salarial, teniendo en cuenta el 75% de lo devengado durante el último año de servicios

SEGUNDO: DECRETAR LA NULIDAD de las **N°010916 del 6 de mayo de 1998 y N°6346 del 11 de septiembre de 2002** por medio de las cuales la extinta Caja Nacional

de Previsión Social, reconoció y reliquidó una pensión de jubilación gracia a la señora JOBA VEJARANO DE FRANCO, sin el cumplimiento de los requisitos legales, por ser contrarias a la ley, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: ORDENAR a LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, de manera inmediata la suspensión del pago de la pensión gracia reconocida a JOBA VEJARANO DE FRANCO, conforme a la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda

QUINTO: Abstenerse de condenar en costas conforme lo expuesto en las consideraciones de la presente decisión.

SEXTO: Una vez en firme esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema siglo XXI del caso.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos. Por las mismas razones no se suscribe físicamente por los Magistrados que integran la Sala. CONSTE.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA



ANGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA