



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
(PRIMERA INSTANCIA – ORALIDAD)

DEMANDANTE: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL –  
CAJANAL EICE (ACTUALMENTE UNIDAD  
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES  
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -en adelante UGPP-)

DEMANDADO: MARÍA DOLORES PINTO DURÁN

RADICADO: 20-001-23-39-003-2016-00408-00

MAGISTRADA PONENTE. DORIS PINZÓN AMADO

### I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, promovido por CAJANAL EICE (ACTUALMENTE UGPP), en contra de la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN, con el objeto de que se declare la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se le reconoció y reliquidó la pensión gracia.

### II.- ANTECEDENTES.-

Sirven de fundamentos fácticos y jurídicos a este proceso los que se resumen a continuación:

#### 2.1.- HECHOS.-

De conformidad con los hechos expuestos en la demanda, la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN prestó sus servicios como docente en los siguientes periodos:

- Del 1º de mayo de 1964 al 17 de abril de 1965, en la Escuela Anexa a la Normal en el municipio de Río de Oro.
- Del 18 de abril de 1965 hasta el 15 de enero de 1969, en la Escuela Anexa a la Normal Nacional de Florencia.
- Del 23 de julio de 1973 hasta el 23 de octubre de 1994, en la Escuela Anexa a la Normal en el municipio de Río de Oro.

Expone que la demandada solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia, y erróneamente le fue accedida a su petición; prestación social que posteriormente fue reliquidada, en cumplimiento de un fallo de tutela.

Destaca que a la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN no le asiste el derecho a percibir la pensión gracia, debido a que le fueron computados periodos de tiempo en los que laboró como docente del orden nacional.

## 2.2.- PRETENSIONES.-

En la demanda se solicita que en sentencia de mérito se declare la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se reconoció y reliquidó la aludida prestación social.

En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, requiere que se ordene la devolución de las sumas de dinero que fueron canceladas a título de mesadas pensionales a favor de la señora PINTO DURÁN.

## 2.3.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.-

El apoderado de la parte demandante sustenta esta demanda en lo dispuesto en las siguientes normas:

- Artículos 1, 2, 6, 121, 128 y 209 de la Constitución Política.
- Ley 114 de 1913.
- Ley 116 de 1928.
- Ley 91 de 1989.
- Ley 33 de 1973.
- Decreto 227 de 1979.

## 2.4. - CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.-

La apoderada judicial de CAJANAL EICE (ACTUALMENTE UGPP), afirma que la demandada no cumple con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para hacerse acreedora de la pensión gracia, ya que le fueron computados periodos de tiempo en los que laboró como docente del orden nacional.

## III. TRÁMITE PROCESAL.-

3.1. ADMISIÓN: La demanda asignada al Despacho de quien funge como Ponente mediante acta de reparto de fecha 25 de agosto de 2016<sup>1</sup>; siendo posteriormente admitida mediante auto del 8 de septiembre de la misma anualidad<sup>2</sup>, notificándose dentro del término y en debida forma a las partes.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA: Dentro del término del traslado, la apoderada de la parte accionada contestó la demanda<sup>3</sup>, oponiéndose a todas las pretensiones planteadas en la misma, y manifestando que los actos acusados gozan de legalidad.

Arguye que se encuentra acreditado que la señora PINTO DURÁN cumple con la totalidad de requisitos exigidos para que se le concediera una pensión gracia.

<sup>1</sup> Folio 341

<sup>2</sup> Folios 455-482

<sup>3</sup> Folio 94-100

Propone como excepciones las siguientes: i) Falta de jurisdicción y competencia, ii) Haber dado a la demanda un proceso diferente al que corresponde, iii) Indebida acumulación de pretensiones, iv) Pleito pendiente y, v) Caducidad.

3.3. AUDIENCIA INICIAL: Se realizó el día 21 de septiembre de 2018<sup>4</sup>, oportunidad en la que se saneó el proceso, se fijó el litigio, se resolvieron excepciones previas y se decretaron pruebas, fijándose fecha y hora para la realización de la audiencia de pruebas.

3.4. AUDIENCIA DE PRUEBAS: Se inició la etapa probatoria el día 14 de diciembre de 2018<sup>5</sup>, etapa que concluyó con auto del 5 de julio de 2019 (v.fl.901), dándose por terminado el periodo probatorio, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, ordenando a las partes que presentaran sus alegatos de conclusión dentro de los 10 días, y al Agente del Ministerio Público para que emitiera su concepto si a bien lo tenía.

3.5. PRUEBAS: Fueron allegados al proceso los elementos probatorios que se describen a continuación:

- ✓ Actos administrativos demandados y sus antecedentes administrativos. (v.fl.s.10-298, 483-550, 658-863 y 870-881)
- ✓ Certificación emitida por la Secretaría de Educación del departamento del Cesar el 6 de mayo de 2019, junto con su anexo respectivo (v.fl.s.893-894)

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

3.6.1.- PARTE DEMANDANTE:

El apoderado de la parte actora presentó alegatos de conclusión dentro de término el día 30 de julio de 2019<sup>6</sup>, manifestando que los actos administrativos acusados están viciados de nulidad ya que contrarían el ordenamiento jurídico, siendo viable conceder las pretensiones de la demanda.

Agregó que la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN siempre laboró como docente del orden nacional, por lo que no cumplía con los requisitos para acceder a la pensión gracia.

3.6.2.- La parte demandada no presentó alegatos en esta instancia.

3.7.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Agente del Ministerio Público no emitió pronunciamiento alguno.

#### IV. CONSIDERACIONES.-

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia y sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a realizar el estudio de las diversas piezas del expediente, para a partir de allí, a la luz de las normas legales pertinentes, de las pruebas legalmente

<sup>4</sup> Folios 635-644

<sup>5</sup> Folios 864-865

<sup>6</sup> Folios 907-911

solicitadas, decretadas y allegadas al mismo, adoptar la decisión que en derecho corresponda.

#### 4.1.- COMPETENCIA.-

La Corporación es competente para conocer en primera instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo previsto en el numeral 2° del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA-<sup>7</sup>.

#### 4.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

De conformidad con los hechos expuestos en la demanda y su contestación, corresponde a esta Corporación determinar si a la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN le asistía derecho a que se le reconociera y pagara la pensión gracia, o si por el contrario no cumplía con los requisitos establecidos en la ley para acceder a dicho beneficio, lo que conllevaría a que se declare la nulidad de los actos administrativos demandados.

De concluirse que la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN no tenía derecho al reconocimiento de la pensión aludida, deberá la Sala establecer si en el asunto bajo examen debe ordenarse el reintegro de las mesadas que le fueron canceladas.

#### 4.3.- DE LA PENSIÓN GRACIA Y LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA ACCEDER A ELLA.-

La prestación que se reconoce a algunos docentes denominada "pensión gracia", inicialmente fue concebida como un estímulo para aquellos profesores que prestaran sus servicios en lugares alejados de los centros urbanos, y de esta forma se pudiera prestar el servicio educativo en todo el país.

Inicialmente fue creada por la Ley 114 de 1913 a favor de los maestros de escuelas primarias oficiales, que hubiesen prestado sus servicios al Magisterio por un término no menor de 20 años, norma que estableció condiciones especiales sobre cuantía, posibilidad de acumular tiempos de servicios prestados en diferentes épocas, requisitos que debían acreditarse y autoridad ante la cual debían demostrarse.

Esta normatividad fue parcialmente modificada por el artículo 6° de la Ley 116 de 1928 que extendió el beneficio a los empleados y profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública, precisando que se podrían sumar los tiempos de servicio prestados en diferentes épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, a los cuales también podían ser adicionados los tiempos laborados en inspección sobre la instrucción pública, supuesto posteriormente ampliado a los docentes que completaran sus servicios en establecimientos educativos secundarios por disposición expresa de la Ley 37 de 1933.

Finalmente, al eliminarse la figura de la pensión gracia, el literal a) del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, previó:

*"LEY 91 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1989.*

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]"

"Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio"

ARTÍCULO 1° Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

PERSONAL NACIONAL. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

PERSONAL NACIONALIZADO. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

PERSONAL TERRITORIAL. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

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

[ . . ] 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 1° de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.

## 2. PENSIONES:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 31 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 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.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1° 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. [ . . ]-Se resalta y subraya por fuera del texto original-

En reciente sentencia de unificación por Importancia jurídica (Sentencia CE-SUJ-SII-011-2018<sup>8</sup>), la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en los artículos 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13A ordinal 2.° del Reglamento del H. Consejo de Estado, al ocuparse de decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo del 13 de junio de 2014 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, unificó jurisprudencia sobre los siguientes puntos: i) Reconocimiento pensión gracia; ii) situado fiscal y sistema general de participaciones; iii) naturaleza jurídica de los recursos; iv) fondos educativos

<sup>8</sup> Providencia de fecha 21 de junio de 2018, proferida dentro del expediente No. 25000-23-42-000-2013-04683-01, No. Interno: 3805-14., Consejero Ponente Dr. CARMELO PERDOMO CUETER.

regionales (FER); v) docentes nacionales, nacionalizados y territoriales; y vii) prueba de calidad de docente territorial.

En la referida providencia, se concluyó:

*“3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.*

- i) Los recursos del situado fiscal que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.*
- ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del sistema general de participaciones, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.*
- iii) La financiación de los gastos que generaban los fondos educativos regionales no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del situado fiscal, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988).*
- iv) Así como los fondos educativos regionales atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados<sup>9</sup>, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —situado fiscal— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.*
- v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>10</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.*
- vi) Prueba de calidad de docente territorial. Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.*
- vii) Origen de los recursos de la entidad nominadora. Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —situado*

<sup>9</sup> Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

<sup>10</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

*fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones. (...)*” —Sic-

Esta Sala de Decisión acogerá los planteamientos esbozados en la sentencia de unificación citada previamente, y decidirá el caso que nos ocupa aplicando los mismos.

#### 4.4.- CASO CONCRETO.-

Para efectos de determinar si la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN reúne los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia, es menester indicar, que en primer lugar, en cuanto a la edad, está acreditado que nació el día 18 de octubre de 1944, por lo tanto cumplió 50 años de edad el 18 de octubre de 1994, lo que quiere decir que para la fecha en que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia (30 de enero de 1995), tenía acreditado el requisito de la edad.

En segundo lugar, en cuanto al requisito de la buena conducta, en el expediente no está demostrado que la demandada registrara sanciones ni inhabilidades en la fecha en que se le otorgó la mencionada prestación social.

Ahora bien, en cuanto al tiempo de servicio, de la relación probatoria transcrita observa este Tribunal, que a la demandante se le reconoció la pensión gracia, con base en los siguientes periodos de tiempo:

- 1º de mayo de 1964 hasta el 17 de abril de 1965 (11 meses y 16 días).
- 23 de julio de 1973 hasta el 23 de octubre de 1994 (21 años y 3 meses).

De acuerdo con las reglas jurisprudenciales fijadas por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado en los acápites precedentes, se puede probar la calidad de docente territorial, de las siguientes maneras:

- Con la copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales.
- Con la certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

No obstante lo anterior, en la aludida providencia se definió que lo esencialmente relevante frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la naturaleza de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizado.

En tal sentido, la Sala de Decisión analizará en el caso concreto con el fin de determinar si los periodos de tiempo descritos previamente deben ser computados para efectos de la pensión gracia. A efecto, es necesario examinar los elementos probatorios sustento de los fundamentos fácticos de la parte demandante, así:

- a. Fotocopia del Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral en el que se destaca que la vinculación de la demandada a partir del año 1973 en la Escuela Anexa a la Normal Nacional de Río de Cesar, fue de carácter nacional (v.fl.894).

- b. Certificación expedida por el Secretario de Educación del departamento del Cesar el 6 de mayo de 2019, obrante a folio 893 del plenario, en la que consta que la Escuela Anexa a la Normal Nacional de Río de Cesar, es una institución de carácter nacional.

Ahora bien, el conflicto suscitado en el presente asunto, consiste en que a la señora PINTO DURÁN se le reconoció la pensión gracia, teniéndosele en cuenta periodos de tiempo en que prestó sus servicios como docente nacional.

Resulta pertinente indicar, que en cuanto al tiempo de servicio, de la relación probatoria transcrita observa este Tribunal, que efectivamente se probó que la demandante se desempeñó como docente en la Escuela Anexa a la Normal Nacional de Río de Cesar, desde el 23 de julio de 1973, periodo de tiempo que le fue tenido en cuenta al momento de reconocérsele la pensión gracia.

Sumado a lo anterior, en el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral en el que se incluyó el periodo de tiempo mencionado previamente, se estableció que la vinculación de la demandada fue nacional, lo cual no encuentra contradicción con alguna otra prueba allegada al plenario.

En vista de lo expuesto, esta Sala de Decisión aplicará la regla jurisprudencial enunciada previamente, en la que se definió que lo esencialmente relevante frente al reconocimiento de la pensión gracia es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada; lo que conllevará que se revoque el reconocimiento de la pensión gracia efectuado a favor de la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN, ya que se acreditó que ocupó una plaza de docente en una institución educativa del orden nacional, periodos de tiempo que le fueron tenidos en cuenta al reconocérsele la aludida prestación social.

De otro lado, en lo que respecta a la devolución de las mesadas canceladas a la señora PINTO DURÁN, resulta necesario traer a colación la sentencia de fecha 8 de febrero de 2018, emitida por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, emitida dentro del proceso No. 52001-23-33-000-2012-00067-01, en la que se estableció:

*"En lo que concierne a este aspecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 164 numeral 1º literal c) prevé: "(...) no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe".*

*La Corte Constitucional en la sentencia C-1049 de 2004 al declarar la exequibilidad del numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (norma que también disponía que la administración no podía recuperar las sumas pagadas a particulares de buena fe) consideró frente a la facultad que tiene el Estado de demandar en cualquier tiempo el acto administrativo que reconoce prestaciones periódicas que:*

*"En el presente caso, la disposición acusada le otorga a la administración, la facultad de demandar "en cualquier tiempo" los actos administrativos mediante los cuales se reconozcan prestaciones periódicas, precisando que "no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe". Quiere ello decir, que la norma acusada, en cuanto le concede a la administración tal facultad, no vulnera los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, tal y como han sido entendidos por la Corte en múltiples fallos, por cuanto el legislador no está partiendo de la mala fe de los administrados, ni tampoco está defraudando expectativas legítimas que a los mismos se les hubiesen creado. [...]".*



*El artículo 164 numeral 1º literal c) del CPACA se lee en consonancia con el artículo 83 de la Constitución Política que señala: “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.*

*La buena fe es uno de los principios generales del derecho y gobierna las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-131 de 2004, quien agrego:*

*“En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”<sup>14</sup>.*

*A su turno, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la sentencia de tutela del 8 de junio de 2017 consideró sobre la buena fe simple que equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad, y corresponde al Estado desvirtuarla. Dijo la Corte:*

*“Nuestro ordenamiento constitucional y, especialmente, el régimen civil han desarrollado además del concepto de buena fe como mandato constitucional general, la figura de buena fe simple como principio y forma de conducta. Esta equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad, es la que se exige normalmente a las personas en todas sus actuaciones.*

*[...]*

*De lo anterior pueden extraerse algunas diferencias precisas entre la buena fe simple y la buena fe exenta de culpa. Si bien es cierto que en los dos eventos se parte del supuesto de que la persona obró con lealtad, rectitud y honestidad, la buena fe simple se presume de todas las actuaciones o gestiones que los particulares realizan ante el Estado, de ahí que sea éste quien deba desvirtuarla. Por su parte, la buena fe exenta de culpa exige ser probada por quien requiere consolidar jurídicamente una situación determinada. Así, la buena fe exenta de culpa exige dos elementos: de un lado, uno subjetivo, que consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza”.*

*Como corolario de lo expuesto, se precisa entonces que en derecho contencioso administrativo si bien el Estado tiene la facultad de pedir la nulidad de los actos administrativos que reconozcan prestaciones periódicas, el legislador impone un límite, consistente en que no puede recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. Por consiguiente, corresponde al Estado probar que el beneficiario de la pensión actuó de mala fe al solicitar el reconocimiento o la reliquidación pensional.” – Sic-*

**De conformidad con la providencia en cita, si bien es cierto, las entidades Estatales se encuentran facultadas para solicitar en esta jurisdicción la nulidad de los actos**

administrativos que reconozcan prestaciones periódicas, tienen el limitante de no poder recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Lo expuesto, conlleva a que en este caso, para ordenar el reintegro de lo cancelado a título de indemnización sustitutiva, necesariamente CAJANAL EICE (ACTUALMENTE UGPP), tenía la obligación de probar que la señora PINTO DURÁN actuó de mala fe; situación que no se encuentra acreditada en el plenario, por lo que no se accederá a esta pretensión.

#### 6.5. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.-

Por las razones que anteceden, esta Corporación declarará la nulidad de los actos administrativos acusados, mediante los cuales se reconoció y reliquidó una pensión gracia a la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN.

#### 6.6. CONDENA EN COSTAS.-

Al respecto, la Sala de Decisión acudirá al de causación, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>11</sup>, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>12</sup>.

En este orden, la Sala observa que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que sugiera causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no procede su imposición al vencido, por lo que no se condenará en costas en este proceso.

#### DECISIÓN.-

Por lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de los actos administrativos acusados, es decir, las Resoluciones 17275 del 23 de diciembre de 1996, así como de la 4776 del 3 de febrero de 2006, expedidas por CAJANAL EICE, a través de las cuales se ordenó

<sup>11</sup> «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.»

<sup>12</sup> «Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. 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. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.
8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.
9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.» (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

el reconocimiento y la reliquidación, respectivamente, de la pensión gracia solicitada por la señora MARÍA DOLORES PINTO DURÁN, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: NIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin costas, ejecutoriada esta decisión, por Secretaría liquídese la cuenta de gastos del proceso y de ser procedente, realícese la devolución de su remanente a la parte actora.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 109.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Magistrada

  
JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
Magistrado

  
OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA  
Presidente