



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 47001-23-33-000-2016-00479-01 (1473-2018)
Demandante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
(UGPP)
Demandado: CARLOS RODOLFO RUIZ PADILLA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA/LEY 1437 DE 2011

I. ASUNTO

La Sala de Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por ambas partes contra la sentencia del 15 de noviembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena¹ que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP)² contra el señor Carlos Rodolfo Ruiz Padilla.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda³.

2.1.1. Pretensiones.

La UGPP, por conducto de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA en la modalidad de lesividad, solicitó la nulidad de las resoluciones No. 7624 del 26 de julio 1995, por medio de la cual le reconoció al señor Carlos Rodolfo Ruiz Padilla una pensión gracia y las Nos. 1941 del 8 de mayo de 2008 y 5593 del 9 de febrero de 2009, a través de las cuales reliquidó la prestación.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento de derecho pidió que se devuelvan la totalidad de

¹ Con ponencia de la magistrada María Victoria Quiñones Triana.

² En adelante UGPP.

³ Folios 1 al 9.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

las sumas pagadas por el aludido concepto con el respectivo retroactivo.

2.1.2. Hechos.

Señaló como fundamentos fácticos relevantes los siguientes:

1. El señor Carlos Rodolfo Ruiz Padilla nació el 17 de noviembre de 1938 y prestó sus servicios de manera interrumpida desde el 1º de octubre de 1965 hasta el 31 de febrero de 2004, en el que como último cargo ocupó el de Docente en el municipio de Santa Marta Magdalena con vinculación nacional.

2. Cajanal hoy UGPP mediante Resolución 7624 del 26 de julio de 1995, le reconoció una pensión gracia en cuantía de \$84.257.86 M/Cte., efectiva a partir del 10 de junio de 1991.

3. Por lo anterior, a través de Resolución No. 1941 del 8 de mayo de 2008, resolvió reliquidar la prestación con efectividad desde el 1º de febrero de 2004, decisión que con posterioridad fue aclarada por la Resolución 5593 del 9 de febrero de 2009 en el sentido de no declarar la prescripción trienal a la mesada pensional y confirmar en lo demás.

2.1.3. Normas violadas y concepto de la violación.

Como **normas vulneradas** citó los artículos 128 de la Constitución Política; las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 91 de 1989 y el Decreto 2277 de 1979.

En el **concepto de violación** explicó que el acto administrativo recurrido era contrario a derecho, comoquiera que al accionado no acreditó el requisito de los 20 años de servicios como docente del orden municipal, distrital departamental o nacionalizado como lo exigía la norma en cita, pues se le computaron tiempos del orden nacional los cuales no se podían tener en cuenta.

2.2. Contestación de la demanda

El señor **Carlos Rodolfo Ruiz Padilla**⁴ por intermedio de apoderado judicial, se opuso a todas y cada una de las pretensiones formuladas, al considerar que los cargos desempeñados por el accionado como docente fueron en distintos planteles educativos del orden municipal, departamental y nacionalizados.

⁴ Folio 106 a 110



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

Por otro parte, sostuvo que en atención a lo preceptuado en la Ley 43 de 1973 la pensión gracia fue reconocida indistintamente a los educadores que prestaron sus servicios.

2.3. Trámite en primera instancia.

El Tribunal Administrativo del Magdalena, en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, instalada el 8 de noviembre de 2017⁵, advirtió que (i) no existían irregularidades o vicios que invaliden todo lo actuado dentro del proceso; (ii) respecto de las excepciones previas señaló que no se propusieron; y (iii) fijó el litigio en los siguientes términos:

«se contrae a establecer si en el presente asunto al señor le asistía el derecho a gozar de la pensión gracia reconocida por CAJANAL E.I.C.E., y para tal efecto, debe determinarse el tipo de vinculación del docente, esto es, si era con nombramiento de carácter nacional o territorial, teniendo en cuenta las pruebas que reposan en el expediente»

2.4. La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo del Magdalena mediante sentencia del 15 de noviembre de 2017⁶ accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en consecuencia, declaró la nulidad de las resoluciones 7624 del 26 de julio de 1995, 19341 del 8 de mayo de 2008 y 5593 del 9 de febrero de 2008; negó las demás pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas al accionado.

Lo anterior, al considerar que la pensión gracia fue creada mediante la Ley 114 de 1913 a favor de los docentes que hubieran servido al magisterio por un término no menor a 20 años de servicios acumulables en diversas épocas con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 sin embargo, esta no podía reconocerse para aquellos que fueran del orden nacional, pues constituía un requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no percibiera retribución alguna por parte de la Nación.

En cuanto al caso concreto, indicó que dentro del plenario reposaban elementos de juicio suficientes que demostraron que al señor Ruiz Padilla se le había computado a efectos de la pensión gracia tiempos de servicios de carácter nacional, esto es, desde el 1º de febrero de 1965 al 30 de diciembre de 1968 y del 9 de febrero de 1971 al 5 de mayo de 1993, razón por la cual era evidente que la mayor parte del tiempo prestado fue en dicha calidad, por ende, no le asistía el

⁵ Folio 307 a 308 Vto.

⁶ Folios 181 a 184 Vto.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

derecho a la misma.

Por otro lado, señaló que no se había adquirido un derecho por haberse reconocido la prestación con anterioridad a la sentencia del Consejo de Estado S699 del 29 de agosto de 1997, comoquiera que el accionado no reunía los requisitos establecidos por la ley para acceder a esta, máxime cuando la sentencia en cita no dejó saneados los reconocimientos sin el cumplimiento de las exigencias legales.

Respecto a la devolución de las sumas pagadas, manifestó que no había lugar, comoquiera que no se observó por parte del accionado que hubiere actuado de mala fe, ni de manera temeraria, así como tampoco que estuviese probado la comisión de alguna conducta punible o actos fraudulentos.

Por último, se abstuvo de condenar en costas en atención a lo preceptuado en el numeral 5º del artículo 365 del CPACA.

2.5. Recurso de apelación.

El accionado⁷ por conducto de apoderado judicial interpuso recurso de apelación, al considerar que el *a quo* omitió hacer un análisis sobre lo que conllevó haber concedido la pensión gracia, pues en sentir del apelante había prestado 30 años de servicios, que si bien según las certificaciones fueron de carácter nacional, lo cierto era que este lapso fue en distintos planteles educativos de carácter municipal, departamental y nacionalizados, lo cual le otorgaba el privilegio de gozar dicha prestación.

La **entidad accionante**⁸ a través de apoderado judicial impetró recurso de apelación, al estimar que el accionado tenía pleno conocimiento que no era titular del derecho a la pensión gracia y aun así la solicitó e hizo incurrir a la entidad en un error, pues era claro que no cumplía con el requisito de la vinculación del orden territorial, lo cual se podría tomar como un indicio de que su obrar fue de mala fe.

2.6. Trámite en segunda instancia.

A través de los autos de 30 de abril de 2018⁹ y 10 de septiembre de la misma anualidad¹⁰, este despacho admitió el recurso de apelación interpuesto por ambas partes y ordenó correr traslado a estas para

⁷ Folio 188 a 190

⁸ Folio

⁹ Folio 356.

¹⁰ Folio 3362.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

alegar de conclusión y al agente del Ministerio Público para conceptuar en segunda instancia, respectivamente.

La parte demandada¹¹ insistió en los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación.

La entidad accionante y el Ministerio Público¹² guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹³, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

3.2. Marco de análisis de la segunda instancia.

De conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones, como ocurrió en asunto bajo estudio.

3.2. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala determinar ¿si resulta viable computarle al accionado tiempos territoriales y nacionales a efectos del reconocimiento de una pensión gracia?

De ser negativo el anterior interrogante deberá establecer ¿si procede o no el reintegro de las sumas pagadas en virtud de los actos administrativos demandados?

3.3.1 Del reconocimiento y pago de la pensión gracia

A través de la Ley 114 se creó una «pensión de jubilación vitalicia» para los maestros de escuelas oficiales que hubiesen prestado sus servicios en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años,

¹¹ Folio 370 a 371

¹² Folio 209

¹³ El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

equivalente a la mitad del salario devengado en los dos últimos años de labor, o al promedio del sueldo recibido, si este fuese variable, siempre y cuando cumplieran con los siguientes requisitos, establecidos en su artículo 4.º:

- «1º. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
- 2º. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.
- 3º. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.
- 4º. Que observa buena conducta.
- 5º. Que si es mujer está soltera o viuda.
- 6º. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento».

Esta prestación fue extendida en el año 1928 a través de Ley 116, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. Cinco años después, mediante la Ley 37 de 1933, cobijó a los maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente, se expidió la Ley 43 de 1975, la cual terminó con el régimen anterior de responsabilidades compartidas en materia educativa entre la Nación y los departamentos y municipios al establecer que «La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley».

Así, con ocasión del proceso de nacionalización en comento y la posterior centralización en el manejo de las obligaciones prestacionales del personal docente nacional y nacionalizado, se expidió la Ley 91 de 1989 a través de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se reguló la forma en que serían asumidas las cargas prestacionales del personal docente luego de la nacionalización, además, esta Ley buscó amparar la expectativa que en cuanto a pensión gracia ostentaban todos aquellos docentes que siendo territoriales (es decir, sujetos de su otorgamiento conforme a la finalidad con la que se previó inicialmente dicha prestación gratuita), quedaron inmersos dentro de la mencionada nacionalización a 31 de diciembre de 1980, fecha en la que culminó el mencionado proceso.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

Por lo tanto, se consagró un régimen de transición para los docentes vinculados antes de esta fecha, que les permitiera mantener dicho beneficio hasta la consolidación de su derecho pensional, protegiendo sus expectativas frente al coyuntural cambio que implicaba la extinción del derecho a la pensión gracia, además, se precisó que, para los demás docentes, es decir los vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, tan sólo se reconocería la pensión ordinaria de jubilación.

Esta Corporación, en sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos¹⁴:

«El numeral 3º. Del artículo 4º. Ib. 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...”. (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).

Despréndase 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.»

De lo anterior, se infiere que la citada prestación se causa únicamente para los docentes nacionalizados y territoriales que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal. Es claro entonces, que el tiempo de servicio corresponde a 20 años que deben ser prestados exclusivamente en instituciones educativas territoriales o nacionalizadas.

Al respecto, esta Subsección en sentencia de 27 de abril de 2016¹⁵ expresó con base en la sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997 de la Sala Plena de la misma Corporación, que no serán computables los tiempos de servicio ejercidos en planteles nacionales ni aquellos que provengan de nombramientos efectuados por el Gobierno Central, así:

«2.3.2. De la vinculación del personal docente.

¹⁴ Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

¹⁵ Con ponencia de quien se ocupa de esta providencia, dentro del expediente radicado 3075-14.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

En lo que respecta a las modalidades de vinculación del personal docente, la Ley 29 de 1989 consagró la descentralización administrativa en el sector de la educación, y dispuso que:

«Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes. [...]

Parágrafo 1º.- Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon. [...]

Artículo 10º.- Los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, asumirán temporalmente las atribuciones contenidas en el artículo anterior cuando financiera y/o administrativamente un municipio no pudiera asumir tal responsabilidad.

Una vez superadas las limitaciones financieras y/o administrativas previa solicitud del Alcalde, el Ministerio podrá mediante Resolución trasladar tal competencia.”

[...]

De tal manera y de conformidad con las leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, **sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.** (negrillas fuera de texto original).

De lo anterior se concluye que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, descartando de esta forma aquellas **del orden nacional**, bien sea porque provenga directamente del Gobierno Nacional o se acredite en el plenario que la profesión se ejerció en una institución educativa nacional.

Igualmente, es menester señalar, que en la sentencia de unificación de 21 de junio de 2018, proferida en el proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), la Sección Segunda dictó pautas de



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

interpretación frente a los casos de docentes nombrados por entidades territoriales, financiados, en su momento con recursos del situado fiscal, posteriormente sistema general de participaciones, en cuya vinculación además haya intervenido el respectivo fondo educativo regional (FER). Empero, la citada decisión no varió el criterio referente a que «[...] 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.»

De esta manera, la línea jurisprudencial sobre el reconocimiento de la pensión gracia, es clara y pacífica alrededor de la importancia del tiempo de servicio como su referente para determinar si es posible acceder a la citada prestación.

3.4.2. Del Reintegro de las sumas devengadas de buena fe.

Al respecto, la Sección Segunda en sendas oportunidades ha sostenido:

«De aceptarse la postura de la demandante se vulneraría el derecho de defensa del demandado porque ello implica trasladar en su contra la carga de desvirtuar la presunción de buena fe lo cual en lógica jurídica es inadmisibile.

Solamente en la sentencia, previos los respectivos juicios normativos y de valor frente a la actuación administrativa, es posible determinar si el demandado se prevaleció de medios ilegales en detrimento de la Administración, para obtener la expedición de los actos cuya nulidad se acusa.

Bajo los argumentos que anteceden, como la parte demandante dentro del presente proceso no acreditó que el demandado para obtener la expedición de los actos desbordó el amparo constitucional de la buena fe, la sentencia apelada que denegó el pretendido restablecimiento del derecho será confirmada¹⁶».

Es decir, corresponde a la entidad demandante la carga de desvirtuar la presunción de buena fe, acreditando que con los actos fraudulentos o medios ilegales, la llevaron a expedir actos administrativos en detrimento de la administración.

¹⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, subsección B, sentencia 8 de mayo de 2008, expediente: 68001-23-15-000-2001-03185-01 actor: Universidad Industrial De Santander demandado: Hernando Jiménez Calderón.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

En ese sentido, esta Sección sostuvo:

«Si bien la entidad actora ha alegado lo contrario, y ha pretendido que de la notificación del auto admisorio de la demanda de esta litis se deduzca mala fe en el beneficiado, ello no puede ser admitido, pues la adopción general e impersonal de un régimen pensional y su aplicación genérica por parte de la entidad demandante, hacían que el pensionado razonablemente lo entendiera como ajustado a la legalidad, independientemente de que dicho régimen pensional haya sido luego controvertido judicialmente.

La entidad demandante no acreditó que el pensionado hubiese incurrido en actos dolosos o que implique mala fe en el trámite de reconocimiento y pago de su pensión, como falsedades o engaños que por su contenido y alcance descalifiquen su actuar y le impongan la carga de rembolsar parte de la pensión recibida¹⁷».

De ahí, se tiene que con la expedición de los actos administrativos el pensionado asume la legalidad de este, independientemente que con posterioridad sea objeto de controversia ante la jurisdicción de lo Contencioso; por ende, resulta imperioso que la entidad que invoca su legalidad acredite actos dolosos que descalifiquen su actuar e impongan la carga de rembolsar en parte lo que ha percibido de buena fe.

Asimismo, en sentencia reciente de esta Corporación se señaló lo siguiente:

«Lo anterior, dado que, como lo arguyó el Tribunal de primera instancia, para acceder al citado pedimento, no basta que la entidad exponga la falta de legalidad de la reliquidación pensional, sino que resulta necesario que aporte todo el material probatorio tendiente a demostrar que la conducta del accionado se apartó del postulado de buena fe, en atención a que este mandato constitucional está estrechamente ligado a los derechos al buen nombre y la dignidad humana, lo cual se echa de menos dentro del expediente, contrario sensu, se colige que el demandado, al presentar la acción de tutela tendiente a obtener el reajuste de la pensión en mención, actuó con la convicción de que le asistía el derecho a ello.»

En consecuencia, se estima que el accionado, como lo afirmó el a quo, no tiene que devolver dinero alguno, pues no se demostró que cuando solicitó la reliquidación de la pensión actuó de mala fe, lo que conduce a negar tanto la pretensión principal de reintegro pecuniario, como la subsidiaria¹⁸».

¹⁷ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, subsección A, sentencia 9 de junio de 2008, expediente: 68001-23-15-000-2001-03315-02 actor: Universidad Industrial De Santander demandado: Víctor Esparza Moreno.

¹⁸ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, subsección B, sentencia de 31 de julio de 2020, expediente: 05001-23-33-000-2013-00450-02(2641-17) actor: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), demandado: Gustavo Alberto Rivera Cardona.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

De lo anterior, se concluye que no es suficiente con que la entidad demandante alegue la mala fe, sino que se hace necesario que aporte al proceso el material probatorio que demuestre que actuó de manera fraudulenta para obtener unos beneficios, pues el hecho de presentar una acción de tutela a fin de que obtener un reajuste en su pensión, actuando con la plena convicción de que le asistía el derecho, no da lugar a pensar lo contrario, razón por la que en esos eventos la devolución de la pagado no tiene vocación de prosperidad.

3.4. Caso concreto

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala de Subsección advierte como relevantes las siguientes pruebas:

- El señor Carlos Rodolfo Ruiz Padilla nació el 17 de noviembre de 1938, por lo que cumplió 50 años en 1988 y prestó sus servicios como docente oficial de manera interrumpida desde el 1º de febrero de 1965 hasta el 5 de mayo de 1993, para un total de 9445 días¹⁹.
- El Jefe de División de personal del **Ministerio de Educación Nacional** el 26 de febrero de 1970²⁰ certificó que el accionado prestó sus servicios como docente en la Escuela Normal Nacional de Varones de Popayán desde el **1º de febrero de 1965 hasta el 31 de diciembre de 1968**.
- La Subdirectora Administrativa de la Institución Educativa Distrital INEM Simón Bolívar de Santa Marta el 27 de agosto de 2004²¹ certificó que el accionando fue nombrado mediante Resolución No. 195 del 1º de febrero de 1971 como Profesor Grado 13 del orden **NACIONAL**, con efectos a partir del **9 de febrero de 1971 hasta el 31 de enero de 2004**.
- Por lo anterior, Cajanal hoy UGPP a través de la **Resolución 7624 del 26 de julio de 1995**²² reconoció a favor del señor Ruiz Padilla una pensión gracia en cuantía de \$84.257.86, efectiva partir del 10 de junio de 1991. Para lo cual tuvo en cuenta los siguientes tiempos de servicios.

«Que el peticionario prestó los siguientes servicios al Estado:

ENTIDAD	DESDE	HASTA	DÍAS
---------	-------	-------	------

¹⁹ Información que se extrae del acto administrativo contenido en la Resolución 007624 del 26 de julio de 1995.

²⁰ Folio 63.

²¹ Folio 61.

²² Folio 67 Vto a 68 Vto.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	650201	681230	1410
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	690201	690228	28
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	710209	930505	8007

Que laboró un total de 9,445 días

Que nació el 17 de noviembre de 1938 y cuenta con 50 años de edad

Que el último cargo desempeñado fue el de **DOCENTE en el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**».

- A través de la **Resolución 19341 del 8 de mayo de 2008**²³ la entidad accionante resolvió reliquidar la pensión gracia en cuantía de \$1.064.659.13 M/Cte, a partir del 1º de febrero de 2002 por prescripción trienal.
- Mediante la **Resolución 5593 del 9 de febrero de 2009**²⁴ Cajanal hoy UGPP, aclaró la anterior decisión al considerar que incurrió en error al aplicar la prescripción trienal, comoquiera que no había lugar a ello, por lo tanto, ordenó su reliquidación desde el 1º de febrero de 2004 y confirmó en lo demás.

3.5. Análisis de la Sala

Del acervo probatorio relacionado se tiene que en el caso objeto de estudio no existe discusión alguna respecto del cumplimiento de los requisitos de edad (50 años), haber desempeñado el empleo con honradez y consagración y observar buena conducta por parte del accionado.

En cuanto al tiempo de servicios, esto es, los 20 años como docente territorial o nacionalizado, resulta evidente que los únicos tiempos que resultan computables para efectos de la pensión gracia fueron los que prestó en el departamento del Cauca desde el 1º de febrero de 1969 hasta 28 de febrero de la misma anualidad.

Ahora bien, respecto de los demás tiempos servidos, esto es, desde el 1º de febrero de 1965 al 30 de diciembre de 1968 y del 9 de febrero de 1971 hasta el 5 de mayo de 1993, se puede observar corresponden al orden NACIONAL los cuales no se pueden acumular para tales efectos, pues constituía un requisito indispensable para su reconocimiento que los docentes fueran del orden territorial o nacionalizado, ello en atención a la posición adoptada por esta Corporación en la sentencia de unificación del 29 de agosto de 1997 relacionada en el acápite precedente.

²³ Folio 147 a 149

²⁴ Folio 159 a 159 Vto.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

Sobre el particular, la Sala de Subsección A de esta Corporación²⁵, sostuvo:

No obstante, como se anotó al principio, para la Subsección es pacífica la jurisprudencia de esta Sección alrededor de la imposibilidad de acumular tiempos de servicio como docente nacional para efectos del reconocimiento de la pensión gracia. Por consiguiente, de las pruebas obrantes al dossier, se tiene que la causante González de Álvarez prestó sus servicios como docente oficial por más de 20 años; empero, para acceder a la pensión gracia, era indispensable acreditar que prestó sus servicios en la docencia oficial territorial por un término no menor de veinte (20) años, circunstancia que no se encuentra demostrada con las certificaciones de tiempo de servicios y los actos administrativos que reposan en el expediente.

En efecto, se observa de los certificados y el acto administrativo por el cual fue reconocida la citada prestación que los tiempos laborados en el Instituto Técnico Industrial Antonio Prieto del municipio de Sincelejo entre el 28 de septiembre de 1981 y el 14 de julio de 2003 dependía del Ministerio de Educación Nacional, como docente nacional, por lo tanto, no le confería el derecho a que pudieran computarse con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial.

En conclusión: la Sala considera que las razones exhibidas en el recurso de apelación presentado por la entidad demandante desvirtúan la presunción de legalidad del acto acusado, dado que la señora Yaneth de Jesús González de Álvarez no reunía la totalidad de los requisitos regulados legalmente para tener derecho a la pensión gracia, comoquiera que no acreditó 20 años de vinculación como docente territorial o nacionalizada, y los tiempos que trabajó en calidad de educadora nacional no podían ser computados para la causación de la prestación.

De ahí, la imposibilidad de computar tiempos de servicios de carácter nacional, sin embargo, es de advertir que, a través de las Resoluciones Nos. 7624 del 26 de julio de 1995, 1941 del 8 de mayo de 2008 y 5593 del 9 de febrero de 2009 la entidad accionante le reconoció y reliquidó, respectivamente, la pensión gracia con base en todo el tiempo servido como docente oficial, es decir, tanto del orden nacional como territorial lo cual no se ajusta a los parámetros fijados por la Sala, ni en la sentencia de unificación en cita, pues se itera que la única vinculación a tener en cuenta es la del 1º de febrero de 1969 hasta 28 de febrero de la misma anualidad, equivalente a 28 días, la cual resulta insuficiente para la materialización del derecho.

Así las cosas, le asiste razón al *a quo* cuando estableció que los tiempos nacionales no se podían tener en cuenta a efectos de la pensión gracia reconocida, pues solo le resultaba computable el

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, sentencia de ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021), expediente: 70001-23-33-000-2015-00433-01, consejero ponente: William Hernández Gómez



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

tiempo servido como docente del orden territorial, el cual resultó ser inferior a los 20 años de servicios que consagra la ley.

De la devolución de las sumas devengadas de buena fe

Respecto del reintegro de lo percibido, la Constitución Política en su artículo 83 establece lo siguiente *“Las 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”*

En ese sentido la Ley 1437 de 2011 en su artículo 164, numeral 1 literal c, dispone que la demanda podrá ser presentada en cualquier tiempo siempre que *“Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”*

De lo anterior, se colige que no existe la posibilidad de recuperar las prestaciones periódicas cuando han sido pagadas de buena fe, lo que le impone a la entidad demandante la carga de probar los actos fraudulentos del beneficiario para obtener el reconocimiento de un derecho que no le corresponde.

De ahí, le correspondía a la entidad accionante demostrar que el señor Ruiz Padilla con maniobras y actos fraudulentos indujo en error a la administración, a fin de obtener para sí unos beneficios, esto es, el reconocimiento de la pensión gracia, pues de lo allegado al plenario no observa la Sala que hubiese omitido información respecto de los tiempos de servicios prestados, razón por la cual no hay lugar al restablecimiento pretendido.

Lo anterior, impone a la Sala confirmar en su integridad la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, por los argumentos expuestos en la providencia.

3.6. De la condena en costas en segunda instancia.

Las costas procesales, entendidas como los gastos necesarios en los que las partes tuvieron que incurrir para ejercer una correcta defensa de sus intereses dentro del proceso judicial, comprenden de un lado, las expensas o gastos ordinarios del proceso y de otra, las agencias en derecho.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

Su reconocimiento está regulado por el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual dispone que: «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 Procedimiento Civil».

Al respecto, esta Sala ha afirmado que cuando es la entidad pública la que demanda su propio acto en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, en costas:

«En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de **lesividad**, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego.

Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte “vencida” en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño»²⁶.

De acuerdo con la jurisprudencia en cita, no es viable en estos casos condenar en costas en ninguna de las instancias, pues en este tipo de eventos en los cuales se ventila un interés público, como lo es el patrimonio estatal, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión, razón por la cual no se condenará en costas en segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 21 de abril de 2016, expediente: 3400-2013, magistrado ponente Luis Rafael Vergara Quintero.



Radicado: 47001-23-33-000-2016-00479-01

Número interno: 1473-2018

Demandante: U.G.P.P.

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 15 de noviembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que accedió parcialmente las pretensiones de la demanda presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), contra Carlos Rodolfo Ruiz Padilla, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: SIN condena en costas en segunda instancia.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen y efectúense las anotaciones en el programa “SAMAI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

La anterior providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

