



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

Bucaramanga, marzo tres (03) de dos mil veintidós (2022)

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**  
**Exp. No. 680012331000-2011-00328-00**

<b>ACCIÓN:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, SUCESOR PROCESAL -UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP</b> <a href="mailto:jballesteros@ugpp.gov.co">jballesteros@ugpp.gov.co</a> <a href="mailto:rballesteros@ugpp.gov.co">rballesteros@ugpp.gov.co</a>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA</b> <a href="mailto:aforezehltada@gmail.com">aforezehltada@gmail.com</a>
<b>MINISTERIO PUBLICO:</b>	<b>NELLY MARITZA GONZALEZ JAIMES</b> <b>PROCURADORA 159 JUDICIAL II</b> <a href="mailto:nmgonzalez@procuraduria.gov.co">nmgonzalez@procuraduria.gov.co</a>

Procede la Sala a emitir decisión de fondo dentro del proceso adelantado en virtud de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Cajanal hoy UGPP** en contra del señor **Luis Eduardo Rueda Rueda**, previa la siguiente reseña:

**De la Demanda**

**Pretensiones.**

En síntesis, la Entidad demandante solicita la nulidad, por ilegalidad la **Resolución No. 7526 del 8 de febrero de 2005**, proferida por Cajanal- EICE en liquidación, por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela del 19 de mayo de 2004- Proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá - Cundinamarca, por medio del cual se reconoce una pensión gracia a favor del señor Luis Eduardo Rueda Rueda, incurriendo en violación de la Constitución Política y la ley, pues reconoció la pensión a pesar que el demandado no cumplía los requisitos para ello.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al demandado a reintegrar a la entidad demandante, las sumas que hubiere recibido por concepto de pensión gracia de jubilación, a partir del 11 de noviembre de 2000, fecha en que comenzó a recibir efectivamente las mesadas ilegalmente otorgadas y hasta el momento en que efectivamente se produzca el pago con la indexación e intereses causados a que haya lugar.

**Hechos Probados.**

Como fundamento de sus pretensiones refiere el apoderado de la entidad demandante, que:

1. El señor Luis Eduardo Rueda Rueda laboró como docente de tiempo completo en educación Básica Secundaria desde el 10 de marzo de 1970, nombrado por el Ministerio de Educación Nacional en el Colegio Lucas Caballero de Suaita - Departamento de Santander, según consta en Certificación del 04 de octubre de 2000, por lo que a esa fecha acreditaba un tiempo de servicios de 25 años y 05 meses y 20 días de servicio.



2. El señor Luis Eduardo Rueda Rueda nació el 11 de noviembre de 1950, luego cumplió los 50 años de edad el 11 de noviembre de 2000.
3. Mediante resolución No. 0011508 del 8 de mayo de 2001, la subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación solicitada por el accionado, al considerar que de acuerdo con los certificados de tiempo de servicios arrimados, no demostró haber laborado durante los 20 años en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital conforme lo exige la ley, pues todo el tiempo de servicios lo prestó en establecimiento educativo del nivel nacional.
4. La anterior decisión fue objeto de los recursos de reposición, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 22175 del 20 de septiembre de 2001 confirmando en todas sus partes la decisión inicial que negaba el reconocimiento y pago de la pretendida pensión gracia de jubilación.
5. El señor Luis Eduardo Rueda Rueda interpuso acción de tutela a fin de obtener el reconocimiento pensional negado por la administración, la cual fue concedida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá – Cundinamarca- mediante fallo del 19 de mayo de 2004, ordenando a CAJANAL EICE EN LIQUIDACION, proferir el acto administrativo de reconocimiento de la pensión gracia de jubilación al demandado, entre otros, dentro del plazo de treinta (30) días, con la indexación a que hubiere lugar.
6. Mediante Resolución No. 7526 del 8 de febrero del 2005, la Gerencia General de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, dio cumplimiento al fallo de tutela referido, reconociendo y ordenando el pago de la pensión gracia de jubilación al señor Luis Eduardo Rueda Rueda, en cuantía de \$1.120.413, efectiva a partir del 11 de noviembre de 2000.

#### **Normas Violadas y Concepto de Violación.**

- Constitución Política: art. 25
- Ley 114 de 1913.
- Ley 91 de 1989: Artículo 15 numeral 2

Como concepto de violación, señala el apoderado de la parte demandante; que la ley limitó el reconocimiento de la pensión gracia a los docentes que no hayan recibido ni reciban pensión o recompensa de carácter nacional; lo cual fue complementado por la Ley 91 de 1989 que dispuso en su artículo 15, que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y demás normas que le hubieren modificado se les reconociera ésta prestación siempre y cuando cumplieran con la totalidad de los requisitos.

Refiere que conforme a lo establecido en el Decreto 081 de 1989 la pensión gracia es compatible a la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar a cargo total o parcial de la Nación y la seguirá reconociendo la Caja Nacional de Previsión Social, de acuerdo a la competencia y requisitos determinados en la Ley 91 de 1989 a saber:

- a) Haber prestado sus servicios en el magisterio por un lapso no menor de veinte años de enseñanza primaria, secundaria o normal en labores de inspección de la educación en planteles departamentales, municipales o nacionalizados.
- b) Demostrar la idoneidad en el desempeño del cargo
- c) Tener cincuenta años de edad, o acreditar que el solicitante se encuentra incapacitado por enfermedad o alguna u otra causa, para ganar lo necesario.

En ese orden de ideas, no quedan incluidos entre los beneficiarios de la prestación, los docentes del orden nacional, sino exclusivamente los docentes nacionalizados.

Señala que en el sublite, el demandado comprobó haber laborado como docente de establecimiento educativo del nivel nacional por espacio de 25 años, 5 meses y 20 días y como docente a nivel Departamental *–al 4 de octubre del 2000, fecha de expedición del*



*certificado de tiempo de servicios* -, razón por la cual, no es posible convalidar el tiempo nacional para computar el tiempo requerido legalmente para hacerse acreedora de la pensión gracia, toda vez que conforme el marco normativo expuesto los servicios válidos para la titularidad de la pensión gracia son los prestados como Maestros de Escuelas primarias oficiales, empleado o profesor de Escuela Normal o de Inspector de instrucción pública o Profesor de Establecimiento de enseñanza secundaria.

Indica que en el ámbito constitucional se violó flagrantemente lo dispuesto en el artículo 25 ya que el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación tiene implícito un derecho derivado de la relación laboral que la docente no cumplió por haberse desempeñado durante toda su vida laboral por nombramiento del orden nacional.

Aduce que en el caso que se demanda se encuentra demostrado que el accionado obtuvo el reconocimiento pensional con base en unos documentos - Certificación de Servicios como docente nacional- que no son computables legalmente para ser beneficiaria de la prestación, lo que implica la utilización de un medio ilegal para la obtención de un beneficio pensional.

Manifiesta que se desconoció el criterio jurisprudencial unificado que se estableció a partir de la Sentencia de Agosto 26 de 1997 proferida por la Sala plena del H. Consejo de Estado Exp. N° S-699 Magistrado Ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda.

### **Trámite Procesal**

La demanda fue presentada el 02 de mayo de 2011 (Fl. 179). Mediante proveído del 25 de mayo de 2011, este Tribunal dispuso admitir la demanda y decretar la suspensión provisional del acto demandado (Fls. 180-181), decisión que fue notificada por estados a las partes y al Ministerio Público. Se notificó personalmente al Demandado (Fl. 183), se fijó en lista el proceso el 07 de febrero de 2012 (Fl.183 vto.) Mediante providencia del 29 de marzo de 2012, se abre el proceso a pruebas (Fl. 193). Posteriormente, mediante auto 10 de abril de 2018, se dispone correr traslado para alegatos de conclusión.

De la anterior reseña, se destaca lo que sigue:

### **Contestación a la Demanda**

El señor **Luis Eduardo Rueda Rueda**, a través de apoderado legalmente constituido se opone a la totalidad de las pretensiones de la demanda argumentando su defensa en que no puede pretenderse dentro del presidente trámite, dejar sin efecto un fallo de tutela debidamente ejecutoriado al solicitar la nulidad del acto administrativo que le dio cumplimiento al mismo. Adicionalmente, si puede establecer que si cumple con los requisitos exigidos por las normas que establecen el derecho. Delo que se trata es de una interpretación diferente de las normas que violenta el principio constitucional de favorabilidad de los trabajadores.

Propone como excepciones las siguientes:

- Cosa Juzgada
- Buena fe
- Inexistencia del derecho demandado

### **Alegatos de Conclusión**

La **Parte Demandante**, dentro del término legal, el apoderado reitera lo que se pretende y de conformidad al material probatorio aportado con la demanda, se puede válidamente afirmar que la parte demandada no tiene derecho al reconocimiento de la Pensión Gracia, por cuanto no cumple con el requisito que impone el artículo 15 numeral 2, literal A, de la Ley 91 de 1989, el cual expresa que, para el derecho causarse, el docente debe estar vinculado al 31 de diciembre de 1980 como docente oficial de carácter territorial(Departamental, Municipal, Distrital y/o Nacionalizado), tampoco completó mínimo 11 años de servicio al 29 de diciembre de 1989, por lo que la demandada, aún en el hipotético caso de acreditar vinculación alguna anterior al 31 de diciembre de 1980, tampoco cumple éste nuevo requisito, tal como lo manifiestan las sentencias C-084 de 1999 y C-489 de 2000 de la Corte Constitucional, ni tampoco cumple con los 20 años de servicios



como docente oficial de carácter territorial (Departamental, Municipal, Distrital y/o Nacionalizado) que exige el artículo 1 de la Ley 114 de 1913.

La **Parte Demandada** interviene en esta etapa procesal solicitando se nieguen las pretensiones de la demanda por cuanto el demandado es una persona de la tercera edad, a la fecha tiene 67 años, lo que implica que a la luz de la normatividad constitucional goza de protección especial por parte del estado pues dada su avanzada edad, no está en condición de ingresar nuevamente al mercado laboral, resalta el hecho que la pensión de gracia data desde el año 2005, es decir que ha ingresado a su patrimonio y ha formado parte integral de su mínimo vital aproximadamente por más de 10 años. Pretender desconocer esta situación, es atentar no solo contra un derecho adquirido sino, además contra su mínimo vital.

El **Ministerio Público** rindió concepto de fondo por medio del cual arguye que se encuentra plenamente demostrado que el demandado presto sus servicios por más de veinte años a la educación primaria y secundaria en el Departamento de Santander; luego sin dubitaciones se puede afirmar que le es aplicable la Ley 114 de 1913 y demás normas que, modifican, como la Ley 37 de 1993.

Conforme al marco normativo que se deja expuesto y en virtud de principios superiores como la favorabilidad, seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima y para en orden a garantizar los derechos adquiridos debe concluirse que el demandado LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA de 67 años de edad, como sujeto especial protección tiene derecho al mantenimiento de la pensión gracia que le fue reconocida por la Caja Nacional de Previsión Social, hoy Liquidada.

### **Competencia**

De conformidad con lo establecido en el Art. 133.1 del C.C.A., en concordancia con el Art. 181 ibídem, esta Corporación es competente para decidir el recurso.

### **De las excepciones propuestas:**

Las excepciones formuladas por el demandado como son buena fe e inexistencia del derecho, no constituyen verdaderas excepciones, pues sólo son argumentos de defensa, que buscan evitar se les impute responsabilidad y como tal serán tenidos en cuenta al momento de analizar el fondo la litis del proceso, pues no tienen la virtualidad de evitar un pronunciamiento de fondo, que es la esencia de la excepción.

### **Cosa Juzgada**

La demanda de la referencia es promovida por CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN hoy UGPP contra el señor Luis Eduardo Rueda, en la cual solicita la declaratoria de nulidad del acto contenido en la resolución No.7526 del 08 de febrero de 2005, mediante el cual CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN dio cumplimiento a un fallo de tutela de 19 de mayo de 2004, proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá que ordenó el reconocimiento de la pensión gracia. Como consecuencia de lo anterior, la entidad demandante pretende se ordene al demandado a reintegrar a CAJANAL hoy UGPP la totalidad de las sumas canceladas en virtud del acto administrativo demandado, las cuales deberán ser indexadas al momento del pago.

Sea lo primero advertir que por regla general en los casos en donde se demanda un acto administrativo, conforme al cual se le da cumplimiento a un fallo, el acto administrativo es un acto de mera ejecución que no es susceptible de control judicial<sup>1</sup>, ello siempre que el acto administrativo no modifique la situación jurídica creada en la providencia judicial. Lo anterior por cuanto el H. Consejo de Estado ha indicado que: "*todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución*".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 5 de abril de 2001, exp. 17.872, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-sección b, pronunciamiento del ocho (08) de febrero de 2012, M.P.: Ruth Stella Correa Palacio, exp.: 20689.



No obstante, vale señalar que en el presente caso CAJANAL EICE EN LIQUIDACION hoy UGPP promueve la acción conocida como LESIVIDAD, por considerar que el acto acusado transgrede el principio de legalidad consagrado en los artículos 1, 2, 6, 121 y 122 de la Carta Política, puesto que fue expedido en cumplimiento de una sentencia de tutela en la que el juzgado ordenó el reconocimiento pensional sin el cumplimiento de los requisitos legales y desconociendo el precedente jurisprudencial establecido.

Sobre el particular, en virtud de los derechos a la igualdad, la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia, esta Sala estima pertinente acoger lo expuesto en la providencia proferida por el H. Consejo de Estado el día 25 de octubre de 2011, en el proceso radicado 11001-03-15-000-2011-01385-0003, el cual se estructuró sobre los mismos supuestos facticos del presente proceso, en el que la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo indicó:

*"En primer lugar, es preciso señalar que si bien la administración se encuentra imposibilitada para revocar o modificar actos que haya expedido para revocar o modificar situaciones jurídicas particulares y concretas sin el consentimiento del afectado en virtud Dicha acción denominada doctrinaria y jurisprudencialmente "de lesividad", le permite que en defensa del interés público y del orden jurídico y ante la existencia de actos que vulneren este último, demande sus propios actos ante la jurisdicción contencioso administrativo, dentro del término concedido por el numeral 7º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.*

*En este orden de ideas, **cuando la administración ha expedido un acto administrativo que reconozca prestaciones periódicas, y respecto del cual considere fue emitido con violación del orden jurídico, puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que determine su legalidad (...)***

*Es cierto que la resolución de reconocimiento de la pensión fue expedida en cumplimiento de la sentencia que definió una acción de tutela, en un proceso en que se encontró amenaza o vulneración de derechos fundamentales, no obstante, es importante recordar que **la acción de tutela está dirigida a proteger derechos fundamentales, sin que nada obste que el juez competente conozca de las demandas en contra de actos administrativos y decida si estos se ajustan a la legalidad o no.***

*De allí que si bien la resolución en cuestión tiene la connotación de acto de ejecución, al ser cumplimiento de una sentencia, lo cierto es que **la orden fue impartida dentro de una acción de tutela que es de naturaleza distinta a la de la acción ordinaria, motivo por el cual es probable su estudio a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.***

*En esas condiciones, la Entidad solamente contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad del acto que ella misma expidió, y al haber rechazado la demanda con el argumento de que el acto administrativo no es demandable, **vulneró los derechos de la entidad demandante, cercenándole la oportunidad de controvertir en sede judicial la legalidad del acto que ella misma expidió**" (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

Con fundamento en los argumentos expuestos, considera la Sala que en el presente caso no hay lugar a dar aplicación a la cosa Juzgada constitucional, en tanto la entidad accionante si puede promover la demanda de Lesividad contra sus propios actos, así hayan sido expedidos en virtud del cumplimiento de un fallo de tutela, ya que la acción constitucional no releva al juez competente para conocer de las demandas que se promuevan contra actos administrativos y pronunciarse acerca de su legalidad, máxime cuando alrededor de los reconocimientos pensionales efectuados en virtud de ese fallo existieron serias irregularidades que fueron objeto de investigaciones disciplinarias y penales, desestimándose de esta manera la excepción propuesta.

## CONSIDERACIONES

### Problema Jurídico



1. El problema jurídico a resolver se contrae a establecer si el señor **LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA** tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia aplicando el régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y restantes normas que regulan la misma prestación?.

**Tesis: No.**

### **Solución al Problema Jurídico Planteado**

#### **Reconocimiento de la pensión gracia.**

La pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1 de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, autorizando a los docentes, según el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Más adelante, con la Ley 37 de 1933, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Así mismo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención que:

*"(...) 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 al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. (...)"*

La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>3</sup>, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

*"(...) También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...).siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos". Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley. (...)"*

Ahora bien, las pensiones reguladas por regímenes especiales se rigen por las normas aplicables a ellas, para el caso de la pensión gracia, el artículo 2 de la Ley 114 de 1913, estableció que "La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubieren devengado

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia núm. S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.



en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubieren devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos."

Con la expedición de la Ley 4ª de 1966, se modificó el monto y el promedio, y en el artículo 4 íbidem, no excluyó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales; dicha normatividad fue reglamentada mediante el Decreto 1743 de 1966, el cual en el artículo 5, estableció:

*"A partir del veintitrés (23) de abril de 1960 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, **serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.**" (Negritas fuera del texto)*

Conforme con lo anterior, las pensiones de régimen especial, como en este caso es la pensión gracia, no pueden ser liquidadas al tenor del ordenamiento establecido en la Ley 33 de 1985, en el entendido que no se trata de una pensión ordinaria sino especial, excluida de esta reglamentación por determinación expresa del legislador al tenor de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, así como tampoco puede aplicarse lo dispuesto en la Ley 62 de 1985, pues ésta solo modificó el artículo 3 y mantuvo incólume el artículo 1, referente al régimen de excepción en su aplicación.

Así las cosas, se debe tener en cuenta lo establecido en el régimen anterior y el especial, esto decir, el regulado en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario 1743 del mismo año, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios, en donde este último año de servicios se refiere al año anterior a la consolidación del derecho, en la medida en que es ese momento a partir del cual se empieza a devengar, admitiendo compatibilidad con el salario, bajo el entendido que no es necesario acreditar el retiro definitivo del servicio, para percibir la pensión gracia.

Con fundamento en lo anterior, es improcedente la reliquidación de la pensión gracia con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro, en la medida que para acceder a la pensión gracia es necesario el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por el legislador, por lo que su liquidación se debe efectuar teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho, y no es posible reliquidarla por nuevos tiempos de servicios prestados o factores devengados.

#### Caso concreto:

Dentro del expediente se encuentra acreditado lo siguiente:

1. El señor LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA nació el 11 de noviembre de 1950 (FI.47) y prestó sus servicios como docente al Estado, según consta en los certificados de tiempos de servicio que obran en el expediente de la siguiente manera.

INSTITUCIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO	DESDE	HASTA	CLASE DE VINCULACIÓN
Grupo Urbano-Oiba	Decreto 393 del 03 de marzo de 1970	10/03/1970	23/04/1972	Nacionalizado
Colegio Integrado Lucas Caballero-Suaita	Decreto 907 del 14 de abril de 1972	24/04/1972	1/03/1975	Nacionalizado



Colegio Cooperativo-San Gil	Resolución 2318 del 12 de mayo de 1975	14/04/1975	27/04/1998	Nacional
Colegio Luis Camacho Rueda- San Gil	Decreto 01 del 28 de abril de 1998	28/04/1998	-	Nacional

- En el Colegio Luis Camacho Rueda hasta la fecha en la que se expidió la certificación el 4 de octubre de 2000- aún prestaba sus servicios como docente en el nivel básica secundaria, correspondiendo a un total de tiempo de servicio para esa fecha de **30 años, 5 meses y 13 días** (Fls. 48-49).
  - Constancia de que el sueldo del docente cancelado por el Departamento de Santander es pagado con los recursos del situado fiscal. (Fl. 51)
2. El demandante en el 11 de diciembre de 2000 solicitó a CAJANAL el reconocimiento y pago de la pensión gracia por considerar que cumplía los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por el legislador para tales efectos, adjuntando la documentación para ello requerida, solicitud que fue negada a través de la Resolución 011508 del 08 de mayo de 2001 (Fls.58-63) aduciendo que la vinculación de la docente era de carácter nacional, decisión que fue objetada a través del recurso de reposición siendo confirmada por medio de la Resolución 22175 del 20 de septiembre de 2001 (Fls.81-85)
  3. El señor LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA, junto con otros docentes, a través de apoderado judicial interpusieron Acción de Tutela en contra de CAJANAL EICE, siendo resuelta por el Juzgado Terceero Penal del Circuito de Bogotá mediante proveído de fecha 19 de mayo de 2004, en el que la autoridad judicial dispuso ordenar a la entidad que en el término de treinta (30) días hábiles dictara los actos administrativos mediante los cuales reconociera al grupo de accionantes la Pensión Gracia.
  4. En cumplimiento del fallo de Tutela referido, CAJANAL EICE EN LIQUIDACION expidió la **Resolución 7526 del 08 de febrero de 2005** mediante la cual reconoció al señor LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA la pensión Gracia en cuantía \$1.120.413 efectiva a partir del 11 de noviembre de 2000 (Fls. 150-153)

De conformidad con los antecedentes normativos previamente expuestos, se observa que la pensión gracia cobija a aquellos docentes que hubieren prestado sus servicios como profesores de establecimientos públicos, que cumplan 20 años de servicios con nombramientos del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizado, sin que les sea dable acumular tiempos en el orden nacional.

El señor Lancheros nació el 11 de noviembre de 1950, es decir, para la fecha en que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, - 11 de diciembre de 2000 – tenía más de 50 años de edad, es decir, cumple con el requisito contemplado en el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993.

Además acreditó que desempeñó el empleo con honradez y consagración, al no registrar sanciones ni inhabilidades vigentes; por lo tanto, acreditó el requisito previsto en el numeral 1 de la Ley del artículo 4 de la Ley 114 de 1993.

Ahora bien, en relación con el tiempo de servicio allegado por la demandante al proceso, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, se observa que cumple con el requisito de haberse vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, como docente departamental en el nivel básica primaria al servicio de la Secretaría de Educación de Santander, nombramiento realizado mediante Decreto 393 del 03 de marzo de 1970 en Grupo Urbano de Oiba cargo de señor Rueda, hasta el 4 de octubre de 2004 aun prestaba sus servicios como quedó demostrado en la certificación de tiempo de servicios expedida por la Secretaria de Educación del Departamento de Santander- para un total de tiempo de servicios como





docente **nacional** de: secundaria, correspondiendo a un total de tiempo de servicio para esa fecha de 30 años, 5 meses y 13 días.

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, estableció que la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que se vincularon a la administración por primera vez, a partir del 1º de enero de 1981; sin embargo, quienes hubiese ejercido la docencia con anterioridad a la precitada fecha, la entidad de previsión no podía desconocer el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, de tal suerte que si a 31 de diciembre de 1980, no se encontraban vinculados como docentes, pero acreditaban experiencia anterior, este tiempo de servicio debe ser tenido en cuenta para efectos de la pensión gracia reclamada, siempre que se cumpla con los demás requisitos para su reconocimiento.

Frente a tales supuestos, no cabe duda que la pensión gracia es una dádiva reservada de manera exclusiva por el legislador para los docentes territoriales y los que posteriormente se nacionalizaron en virtud de la Ley 43 de 1975, entre los años 1976 y 1980, justificada en que sus ingresos eran inferiores a los de sus pares nacionales. A éste beneficio, tal como quedó analizado, también pueden acceder los directivos docentes, al tratarse de cargos que hacen parte de la profesión de educador. En resumidas cuentas, ni los docentes nacionales, ni quienes ocupan cargos de índole administrativo dentro del sector educativo, tienen derecho a la pensión gracia.

Al respecto, es claro, y está debidamente acreditado, que durante el tiempo que el demandado acreditó para solicitar la pensión gracia, estuvo vinculado como docente del orden NACIONAL.

Luego, es evidente que con su vinculación no es procedente el reconocimiento de la pensión gracia, pues se desconoce el requisito según el cual, los servicios deben haber sido prestados en establecimientos educativos del orden territorial o establecimientos que se hayan visto afectados por el proceso de nacionalización de la educación ordenada por la ley 43 de 1975.

De la anterior reseña probatoria, la Sala concluye que el señor LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA, no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia reconocida mediante la Resolución 7526 del 08 de febrero de 2005, pues para el efecto, si se acreditaron los 20 años exigidos por el Artículo 15 de la Ley 91 de 1989, para reconocer la pensión gracia a los docentes vinculados en entidades territoriales que fueron sometidas al proceso de nacionalización de la educación, es decir, haber prestado los servicios docentes en entidades territoriales o nacionalizadas con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, el mismo era de carácter nacional, el cual no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia objeto de la presente.

Conforme lo expuesto, encuentra la Sala razones suficientes para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de la **Resolución 7526 del 08 de febrero de 2005**.

#### **Del reembolso de las sumas pagadas por pensión gracia:**

El principio de la buena fe se encuentra contemplado en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, de la siguiente manera:

“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.”

Sumado a lo anterior, el artículo 136 del C.C.A estableció en su numeral 2º que “*los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe*”. (Subrayado de la Sala). El aludido principio ha sido explicado por el H. Consejo de Estado<sup>4</sup> de la siguiente manera:

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia de fecha veinte (20) de mayo de dos mil diez (2010). C.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, rad. N° 25000-23-25-000-2002-13188-01(0807-08



“La buena fe, como principio general del Derecho, es el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión o la rectitud de una conducta. Exige, entonces, una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina principio de probidad. El principio de buena fe en el Derecho Administrativo, significa que los poderes públicos no pueden defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación; de manera que el ciudadano puede confiar en la Administración y a su vez ésta puede confiar en aquel; confianza que en todo caso, debe desprenderse de signos externos, objetivos, inequívocos, que induzcan racionalmente al administrado a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta. No puede deducirse de manera subjetiva o psicológicamente, suponiendo intenciones no objetivas.”

En el *caso sub examine*, se tiene que mediante Resolución 7526 del 08 de febrero de 2005, se reconoció y ordenó a favor del demandado el reconocimiento y pago de una pensión gracia, en cumplimiento de un fallo de acción de tutela.

Así pues, aun cuando logró determinarse que debido a la vinculación nacional del docente demandado, durante el tiempo que acreditó para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia, no le asiste derecho a acceder a tal beneficio pensional, según el marco jurídico expuesto en precedencia, la Sala considera viable dar aplicación en su caso al principio de la buena fe, pues en curso del proceso CAJANAL hoy UGPP como parte demandante, no ejerció actividad probatoria alguna tendiente a demostrar la mala fe del señor LUIS RUEDA, pese a que se encontraba obligado a ello tratándose la “buena fe” de una presunción *iuris tantum* -de orden constitucional, la cual admite prueba en contra.

En este orden, al margen de la naturaleza de la prestación que fue indebidamente cancelada al demandado, *-esto es, si se trata de una prestación periódica o unitaria-*, debe aclarar la Sala que para que en el presente caso sea procedente ordenar la devolución de las sumas pagadas, a CAJANAL hoy UGPP le correspondía la demostración de la mala fe del demandado, situación que como se indicó en párrafos precedentes, se echa de menos en el proceso, pues el material probatorio que fue aportado por el ente territorial no permite establecer que el actor hubiera actuado de mala fe para hacerse acreedor al pago concedido, reconocimiento que además, se recuerda fue ordenado por vía de acción de tutela.

Una decisión en contrario *-que condene a la devolución de las sumas indebidamente pagadas al demandado-*, adicional a trasgredir el principio de la buena fe *-de arraigo constitucional consagrado en el artículo 83 superior-*, vulneraría el principio de la confianza legítima<sup>5</sup> en virtud del cual, el demandado, *-atendiendo la presunción de legalidad de que se encontraba investida la Resolución 7526 del 08 de febrero de 2005-*, podía válidamente confiar en la legalidad del pago efectuado a su favor. Al respecto, ha señalado el Máximo Tribunal de lo Contencioso ha mencionado:

“La posición así fijada encuentra su razón de ser en el principio de la buena fe, que implica la convicción del ciudadano, en que el acto emanado de la administración está sujeto a legalidad y por ende no tiene que prever que sea susceptible de demanda judicial o revocatoria, pues existe una legítima confianza en la actuación pública dada precisamente por la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos.

Del texto del Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, se deduce que por la presunción de legalidad inherente a los actos administrativos, estos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En esa medida, si el actor recibió un pago en virtud de la existencia jurídica de la

---

<sup>5</sup> Artículo 66 del C.C.A.



resolución del Hospital, no puede pretenderse su reembolso en detrimento de disposiciones legales y constitucionales.”<sup>6</sup>

En ese orden de ideas, no habrá lugar a devolución de las sumas de dinero solicitadas por la parte actora.

### **CONDENA EN COSTAS**

Habida cuenta que el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 prevé que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el sub lite, no se evidencia actuación de esta naturaleza, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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

### **RESUELVE:**

**Primero:** **DECLARAR** la nulidad de la **Resolución No. 7526 del 08 de febrero de 2005**, mediante la cual, la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL, hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** efectuó el reconocimiento y ordenó el pago de la pensión gracia al señor **LUIS EDUARDO RUEDA RUEDA**.

**Segundo:** **DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda, conforme las razones expuestas en el presente proveído.

**Tercero:** Sin condena en costas por las razones expuestas.

**Cuarto:** Una vez en firme esta providencia, ARCHIVAR las diligencias previas las anotaciones en el aplicativo web SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 05 de 2022.**

**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
**Magistrado Ponente**

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
**Magistrado**

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**  
**Magistrado**

Firmado Por:

Ivan Mauricio Mendoza Saavedra

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia de tutela del 09 de mayo de 2008, expediente 2008-00196-00, C.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN.

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 6 Administrativa  
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander**

**Julio Edison Ramos Salazar  
Magistrado  
Mixto 005  
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander**

**Milciades Rodriguez Quintero  
Magistrado  
Mixto 003  
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander**

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

Código de verificación: **558fb997d7ac1b91a252156228710ca525febb92e074d78dbeae8dc9eb8844dc**

Documento generado en 07/03/2022 12:41:44 PM

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