



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Segunda – Subsección “C”

Calle 24 No. 53-28, Of 1-11, Torre C, Bogotá, D.C.
memorialessec02sctadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

TRASLADO EXCEPCIONES

Bogotá, D.C., 15/11/2021

EXPEDIENTE : 25000234200020210054000
DEMANDANTE : REQUILDA MUÑOZ VIVAS
DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCION S
MAGISTRADA : Dra. AMPARO OVIEDO PINTO

La suscrita **OFICIAL MAYOR**, con funciones de **SECRETARIA**, en uso de las facultades otorgadas en el Artículo 175, parágrafo 2 del C.P.A.C.A.; y vencido el término para contestar demanda, otorgado en el Artículo 199 del C.P.A.C.A, modificado por el Artículo 612 del C.G.P., procede a:

Correr **TRASLADO EXCEPCIONES**, por el término de **TRES (3) DIAS** hábiles, de conformidad con el artículo 110 del C.G.P., este término empezará a correr a partir del día siguiente de esta fijación.


GRASE ADRIANA AMAYA MEDINA
Oficial Mayor con funciones de Secretaria

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

M.P. Dra. AMPARO OVIEDO PINTO

E. S. D.

Ref.: CONTESTACIÓN DEMANDA

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante: REQUILDA MUÑOZ VIVAS

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

Radicado: 25000234200020210054000

Respetados señores:

KARINA VENCE PELAEZ, abogada en ejercicio, vecina de Bogotá D.C., identificada con C.C. No 42.403.532, y portadora de la T.P. 81621 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada especial de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, de acuerdo al poder allegado en su oportunidad, en el presente escrito comedidamente me permito contestar la demanda que originó el proceso de la referencia, así:

1. CONSIDERACIONES INICIALES:

- 1.1** La CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL -CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN, fue creada mediante la ley 6° de 1945, como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, transformando en empresa industrial y comercial del estado, entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante la Ley 490 de 1998, vinculada al ministerio de la protección social.
- 1.2** Mediante Decreto No. 2196 del 12 de junio de 2009, el Gobierno Nacional dispuso, entre otras medidas, la disolución y liquidación de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL-CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN.
- 1.3** Como consecuencia de lo anterior, en todo caso, la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades a fines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4 del Decreto N° 2196 del 12 de junio de 2009, de acuerdo con las normas que rigen la materia.
- 1.4** Igualmente, CAJANAL E.I.C.E en liquidación, continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la unidad

administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social – UGPP.

- 1.5 Con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN, contrató con la sociedad fiduciaria FIDUPREVISORA S. A. – patrimonio autónomo BUENFUTURO - a partir del 12 de junio de 2009, la atención de todos los asuntos relacionados con la atención del usuario y del pensionado, incluyendo la sustanciación de las solicitudes de prestaciones económicas y toda la correspondencia relacionada con trámites de pensiones, notificaciones y recursos contra los actos administrativos radicados con anterioridad a tal fecha.
- 1.6 Contrato que termino el 11 de junio de 2011, razón por la cual se extinguió el Patrimonio Autónomo Pensional Buen Futuro, y cesaron para la Fiduciaria todas y cada una de las obligaciones jurídicas y contractuales relacionadas con CAJANAL E.I.C.E en Liquidación.
- 1.7 Ahora bien, en virtud del Decreto 877 del 30 de abril de 2013, LA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, perdió capacidad jurídica para ser parte en los procesos de carácter misional, en tanto dicha condición fue asignada a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARA FISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, en los términos del numeral 27 del artículo 6 del decreto 5021 de 2009.

2. EN CUANTO A LAS DECLARACIONES Y CONDENAS

COMEDIDAMENTE MANIFIESTO QUE ME OPONGO A TODAS LAS PRETENSIONES PLANTEADAS EN LA DEMANDA QUE NOS OCUPA POR SER CARENTES DE FUNDAMENTOS TANTO FÁCTICOS COMO LEGALES, RAZÓN POR LA QUE NIEGO TODA CAUSA O DERECHO EN QUE LA ACCIONANTE PRETENDE FUNDAMENTAR SUS IMPETRACIONES, SOLICITANDO EN CONSECUENCIA QUE SE ABSUELVA A MI MANDANTE DE LOS CARGOS IMPUTADOS EN ESE LIBELO Y SE CONDENE EN COSTAS A LA PARTE ACTORA.

3. EN CUANTO A LOS HECHOS RELACIONADOS:

- 3.1. **EL PRIMERO:** Es cierto, este hecho puede constatarse mediante el análisis de las piezas documentales que conforman del expediente administrativo que maneja la entidad a nombre del causante, especialmente la fotocopia de su cedula de ciudadanía.
- 3.2. **EL SEGUNDO:** No me consta, este acápite deberá ser constatado mediante el análisis de cada pieza documental que compone el expediente administrativo y las que se alleguen con la demanda, especialmente se deberá examinar cada uno de los certificados laborales emitidos por la entidad competente a nombre del causante; por lo cual frente a este hecho, me atengo a lo que resulte probado en el presente litigio.

3.3. EL TERCERO: No me consta, se avienen a apreciaciones subjetivas respecto del causante por parte del comedido libelista, para apoyar las pretensiones incoadas y así generar derechos a favor de la demandante.

Como bien se estableció en acto administrativo No. RDP 044240 del 25 de noviembre de 2017, el causante no alcanza a completar 20 años de servicio como docente con vinculación de tipo municipal, distrital, departamental o nacionalizado, y por el contrario la financiación de la vinculación docente para el municipio de Copacabana y el municipio de Medellín proviene de recursos de la nación y no de una entidad territorial o tuviese el carácter de nacionalizado.

3.4. EL CUARTO: Es cierto, así lo establece el contenido de la Resolución No. 036175 del 08 de septiembre de 1999 emitida por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL en la cual se ordenó el reconocimiento y pago de una pensión gracia a favor del señor JUAN DE JESUS VIVAS RODRIGUEZ (Q.E.P.D), de la cual reposa fiel facsímil en el expediente que nos ocupa y ante lo cual, comedidamente, solicito se tenga en cuenta su contenido literal.

3.5. EL QUINTO: No me consta, se avienen a apreciaciones subjetivas por parte de la comedita libelista, para apoyar las pretensiones incoadas y así generar derechos a favor del demandante; no obstante, es un hecho que es susceptible de ser desvirtuado en el presente proceso por el fallador de instancia mediante la sana critica, evaluación e inspección minuciosa del acervo probatorio obrante en el cartulario y las pruebas que se decreten y recuden, determinándose en consecuencia si este hecho se considera ajustado a la realidad o no.

3.6. EL SEXTO: Es cierto, este hecho puede constatarse mediante el análisis de las piezas documentales que conforman del expediente administrativo que maneja la entidad a nombre del causante, especialmente la fotocopia de su

3.7. EL SÉPTIMO: No me consta, es el juez mediante la sana critica el encargado de determinar mediante la evaluación e inspección minuciosa del acervo probatorio obrante en el cartulario y las pruebas que se decreten y recuden, si este hecho se considera ajustado a la realidad, especialmente se deberá corroborar este hecho mediante el análisis de los requisitos para acceder a la pensión que la demandante reclama.

3.8. EL OCTAVO, EL NOVENO: Es cierto, este hecho puede constatarse mediante el análisis de las piezas documentales que conforman del expediente administrativo que maneja la entidad a nombre de la actora, específicamente el acto administrativo No.

RDP 038196 del 05 de Octubre de 2017 y la Resolución No. RDP 044240 del 25 de noviembre de 2017, de las cuales reposan fiel facsímil en el expediente que nos ocupa y ante lo cual, comedidamente, solicito se tenga en cuenta su contenido literal.

3.9. FRENTE AL CAPÍTULO DENOMINADO CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Mi representada, no incurrió en las violaciones que se le endilgan en el libelo que estoy respondiendo, por cuanto no es cierto que con su actuar haya vulnerado derechos fundamentales, o económicos, o sociales, o normas creadoras de derechos y beneficios, a favor de la señora REQUILDA MUÑOZ VIVAS.

Así las cosas, con su actuar frente a la accionante, mi mandante honró el debido proceso, obrando de buena fe como es su costumbre; amén de ceñirse en todo caso a los métodos y procedimientos establecidos por la Ley para este tipo de solicitudes.

4. FUNDAMENTOS DE LA DEFENSA:

5.1. PENSIÓN SUSTITUTIVA:

La Ley indica cómo se puede acceder a las pensiones de sobreviviente, esto es la Ley 797 de 2003 que modifica la Ley 100 de 1993, que en su artículo 13 establece:

ARTÍCULO 13. Los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:

Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

- a) **En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;**(negrilla y subraya fuera de texto).
- b) *En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).*

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

- c) **En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente serán la esposa o el esposo.** *Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá al cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;(negrilla y subraya fuera de texto).*
- d) *Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;*
- e) *A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este;*
- f) *A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.*

PARÁGRAFO. Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil.

- g) *El aparte del artículo: **“En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente serán la esposa o el esposo”.** Del caso que nos ocupa, la actor no acredita este requisito que es de exigencia para ser beneficiario de la pensión;(negrilla y subraya fuera de texto).*

El Honorable Consejo de Estado al respecto precisó lo siguiente:

“Se desprende de la norma transcrita que, para acceder a la pensión de sobrevivencia, la cónyuge o compañera permanente, deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes presupuestos:

- *Que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte.*
- *Que convivió con el fallecido, no menos de cinco años continuos con anterioridad a su muerte.”*

También la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia 40309 de 2011:

h) “Para que el cónyuge pueda acceder a la pensión de sobrevivientes de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, no es suficiente con la demostración del requisito formal del vínculo matrimonial, sino que es menester que se demuestre la efectiva convivencia de la pareja, durante los 5 años continuos que anteceden al fallecimiento, como elemento indispensable para entender que está presente el concepto de familia que es la amparada por la seguridad social”.(negrilla y subraya fuera de texto).

Ahora bien, nuestra carta política, al hacer referencia sobre la pensión de sobreviviente, señala en el artículo [48](#) que

“(…) la seguridad social es un servicio público obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley (…)”.

Así, por medio de la Ley [100](#) de 1993, el legislador estructuró el sistema de seguridad social integral cuyo objeto es garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten. Dicho sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios u otras que se incorporen en el futuro.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo [46](#) de la ley 100 de 1993, la pensión de sobrevivientes es una prestación económica reconocida a favor del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez que fallece, y tiene por finalidad proteger a los miembros de dicho grupo del posible desamparo al que se pueden enfrentar por razón de la muerte del causante, en tanto antes del deceso dependían económicamente de aquél. De esta manera, con la pensión de sobrevivientes se pretende garantizar a la familia del causante el acceso a los recursos necesarios para garantizarse una existencia digna y continuar con un nivel de vida similar al que poseían antes de su muerte.

Desde sus primeros fallos, la Honorable Corte Constitucional reconoció que la pensión de sobrevivientes es un derecho revestido por el carácter de cierto, indiscutible e irrenunciable, y que constituye para sus beneficiarios un derecho fundamental. Lo anterior, por estar contenido dentro de valores tutelables: el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo. Es inalienable, inherente y esencial. Y, hay una situación de indefensión del beneficiario respecto a quien debe pagarle la mesada.

En reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado también se ha descrito la finalidad de la sustitución pensional y sus criterios han sido empleados por la Corte Constitucional en el sentido de entender que el propósito central de la pensión de sobrevivientes es el de dar apoyo económico a los familiares del pensionado o del afiliado fallecido, frente a las necesidades que surgen como consecuencia de su deceso, dejando claro lo siguiente:

“Adicionalmente, no puede hacerse abstracción del sentido mismo y finalidad de la institución de la pensión de sobrevivientes que busca precisamente impedir que quien haya convivido permanente, responsable y efectivamente, y prestado apoyo afectivo a su pareja al momento de su muerte, se vea abocado a soportar aisladamente las cargas, tanto materiales como espirituales, que supone su desaparición”.

5.2. DE LA PENSIÓN GRACIA:

La pensión mensual vitalicia de jubilación gracia o "pensión gracia" es una prestación otorgada a los docentes del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados, mediante las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1977 como un reconocimiento a los educadores que pusieron su capacidad y conocimientos al servicio de los educandos por un lapso no menor de 20 años, que contaren con 50 o más años de edad, que demuestren durante todo el tiempo conducta intachable, que en el desempeño del cargo se han conducido con honradez y consagración, que carecen de medios de subsistencia según su posición social y costumbres, y que no perciban emolumento alguno del tesoro nacional.

En efecto, el artículo primero de la Ley 114 de 1913 creó la pensión gracia en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1º.- Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.”

A continuación, el artículo segundo de la citada normativa establece que la cuantía de la misma corresponde a la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio y el artículo tercero prevé que pueden computarse los tiempos de servicio en distintas épocas.

De otra parte, el artículo 4 ibídem consagra los requisitos a cumplir por parte del afiliado para acceder al derecho a la pensión gracia, en los siguientes términos:

“(…) ARTÍCULO 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

- 1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
 - 2. (Derogado por la Ley 45 de 1931).*
 - 3. 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 o por un Departamento Ver Artículo 19 [Ley 4 de 1992](#) Artículo 6 [Ley 60 de 1993](#) [Decreto Nacional 224 de 1972](#)*
- Nota: Esta vigente el régimen de excepción para el personal docente en materia de edad. En el sector docente la edad y el tiempo de servicios es la misma para el hombre y la mujer o sea 50 años y 20 años de servicios.*
- 4. Que observe buena conducta.*
 - 5. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).*
 - 6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento. (…)”*

Así las cosas, a pesar de ser una dádiva del estado, el derecho a acceder a esta prestación nace tras el cumplimiento de los mencionados requisitos, no siendo posible para la entidad pagadora el reconocimiento del derecho cuando alguno de ellos no se cumple.

Es de anotar que dicho artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C.- 479 del 9 de septiembre de 1998, indicando:

“(…) En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la Pensión Gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viole la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente anotar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezca ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación.

En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar la administración racional de los recursos del Estado, cumplimiento el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (Art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (Art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la Ley.

"Siendo así, tampoco lo asiste razón al demandante, pues la norma acusada parcialmente no infringe el Estatuto Máximo (...)"

Por su parte el Consejo de Estado en sala plena en sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente No. S- 699, expresó:

"1. La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella."

Su carácter de dadiva especial del estado es reconocido por la H. Corte Constitucional, así:

"Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación." ¹

Evidentemente, el Estado pretendía en ese momento el cubrimiento de las necesidades especiales de una población específica que se encontraba en condiciones de desigualdad frente a otros que cumplían las mismas condiciones.

El reconocimiento de la pensión gracia corresponde a una desigualdad positiva que protege los derechos de los maestros que cumplan con condiciones especiales y, es por ello, que se torna obligatorio el cumplimiento de los requisitos para garantizar que dicha prestación no se convierta en una dadiva injustificada que ponga a sus posibles o supuestos destinatarios en una posición superior a los demás.

Ahora bien, el numeral 2º del Art. 15 de la Ley 91 de 1989 estableció que la pensión de los docentes otorgadas por mandatos de las leyes 114 /13, 116 /28, 37/33, y demás normas que la desarrollen o modifiquen, seguiría reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976, norma en virtud de la cual dicha entidad asumió las funciones que cumplía la sección de pensiones de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida al personal que adquirió o llegó a adquirir el derecho pensional estando al servicio del magisterio en el nivel de primaria.

Respecto a si existe límite temporal en cuanto a la vinculación del docente al servicio para el reconocimiento de la pensión de gracia, basta con dar lectura al artículo 15 numeral 2º, literal A de la citada ley 91 de 1989¹, disposición que hace referencia a los docentes departamentales y

¹ Sentencia C- 479 de 1998.

¹ Artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989: "Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener

municipales que quedaron comprendidos dentro del proceso de nacionalización, es decir, que los docentes nacionalizados con vinculación posterior a la fecha del 31 de diciembre de 1980 no pueden hacerse acreedores al reconocimiento del derecho prestacional en mención por expresa prohibición legal.

Entonces ellos, solamente devengan la pensión ordinaria de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del año anterior a la adquisición del status pensional, tal y como lo dispone el literal B del mismo precepto, que se otorga tanto a docentes nacionales como nacionalizados, puesto que lo que el legislador quiso fue ponerle fin a la pensión gracia, y así lo ha interpretado el H. Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia².

Entonces, en atención a lo dispuesto en el Art. 15 de la pluricitada ley 91 de 1989, y la Ley 114 de 1913, los requisitos para ser merecedor de la pensión gracia a saber son los siguientes:

- *Ser docente del orden territorial, es decir docente nacionalizado y territorial.*

En tal sentido, es del caso indicar que a la voz de la disposición bajo estudio se entiende al docente nacionalizado aquel vinculado por nombramiento por una entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y personal nombrado a partir de dicha fecha, en atención a lo previsto en la Ley 43 de 1975; y en lo que respecta a los docentes del orden nacional serán aquellos cuyo nombramiento lo fue por parte del Gobierno Nacional.

- Vinculación laboral con el Magisterio (nombramiento y posesión) con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.
- Contar con 50 o más años de edad.
- Haber laborado para el Magisterio por un tiempo no menor de 20 años.
- Haber desempeñado el cargo con honradez y consagración, que carezca de medios de subsistencia según su posición social y costumbres, y que no perciban emolumento alguno del tesoro nacional.

Ahora bien, el citado beneficio tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los profesores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida.

De manera que, que la pensión gracia se constituyó en un beneficio de los docentes a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya

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”.

Ver en tal sentido sentencias proferidas por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, de fechas dieciocho (18) de junio de dos mil nueve (2009), dentro del expediente radicado bajo el No. 41001-23-31-000-2006-00669-01(1759-08), siendo Consejero ponente el Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila y del cinco (5) de junio de dos mil ocho (2008), radicación número: 25000-23-25-000-2003-09010-01(0874-07), siendo Consejero ponente el Dr. Jaime Moreno García.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, C. P. Dr. Jesús María Lemus Bustamante en sentencia de fecha 21 de abril de 2005, actor: José Fernando Gómez Blandón, demandado: Caja Nacional de Previsión Social.

remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores.

Es así, que se expidió la Ley 116 de 1928, que en su artículo 6° estableció lo siguiente:

“Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección...”

Por su parte, la Ley 37 de 1933, en su artículo 3°, inciso segundo, dispuso:

“Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.

Lo que hizo la norma anteriormente citada fue simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

De conformidad con lo anterior, no es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional.

Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

- a. Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.
- b. No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria.

Por eso en su encabezamiento se lee: "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones". Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: "La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación".

Por último, el literal a) del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:

“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 hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

De lo anterior se colige, que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional y la misma se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 1980.

En resumen, de conformidad con las leyes antes citadas, tienen 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 con ponencia del Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda: **“sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales y cuya vinculación se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 1980. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional”.** (Negrilla fuera de texto)

Así mismo en sentencia C-085-02 la Corte Constitucional expresó:

"4.3 Como se ve, los docentes oficiales en el país pertenecían a dos esferas administrativa diferentes: unos, vinculados por su nombramiento a las entidades territoriales y, otros, directamente nombrados por la Nación para la prestación del servicio. Se trata entonces de dos universos diferentes, lo que trajo como consecuencia remuneraciones distintas y, en materia de pensión, resultaba, en consecuencia, que los docentes oficiales del orden territorial, en principio, no tenían derecho a pensión por parte de la Nación, al paso que los vinculados a ésta sí tenían derecho a ella. Por eso, no resulta inexecutable que el legislador haya instituido para los primeros la denominada pensión de gracia a cargo de la Nación, bajo el requisito de que no tuvieran ninguna otra a cargo del Tesoro Nacional, lo cual en nada vulnera el derecho de los docentes a cargo de la Nación a que se les reconociera y pagara luego su respectiva pensión por su empleador, es decir, la Nación, previo el cumplimiento de los requisitos legales para el efecto."

Nótese de lo anterior, que la ley es clara en exigir el cumplimiento de todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación gracia, lo que quiere decir ello que la normativa anteriormente expuesta limita a la Entidad al reconocimiento de tal beneficio cuando no se cumplen la totalidad de los presupuestos para tal fin.

5.3. DEL CASO CONCRETO:

Entonces, partiendo de la base normativa en la cual los docentes vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, cuya vinculación fuera del orden departamental, distrital, municipal o



nacionalizados, y que cumplieran con TODOS los requisitos establecidos en la ley, podían acceder a una pensión gracia equivalente a la mitad del salario devengado durante los dos últimos años y sin perjuicio de poder acceder a otro tipo de pensión, conforme a dicho presupuesto se tiene que:

Una vez analizado el expediente administrativo que maneja la entidad a nombre del causante, se deduce conforme las normas pre citadas 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.

Ahora, si en gracia de discusión se atendieran los tiempos de servicios laborados por **EL DOCENTE**, con el fin de contabilizar los 20 años de servicios para efectos del reconocimiento pensional que hace parte del debate, es del caso mencionar, que solo deberá tenerse en cuenta aquellos tiempos de servicios laborados hasta 31 de diciembre de 1989, por cuanto con la unificación del régimen pensional de los docentes oficiales, esto con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, las vinculaciones posteriores al 1 de enero de 1990, cuentan con el mismo régimen prestacional de los servidores públicos, teniendo en consecuencia derecho a una sola pensión como sería la de jubilación y no la pensión gracia:

“A partir del 1 de enero de 1990 existe un régimen pensional unificado para el personal docente oficial sin importar su tipo de vinculación, lo que implica per sé que los docentes territoriales vinculados con posterioridad a dicha calenda, aun cuando hubiesen laborado antes del 31 de diciembre de 1980, no pueden reclamar el reconocimiento de la pensión gracia a su favor. Los nombramientos al 31 de diciembre de 1989 no se conciben como nacionalizados, pues esta clasificación se terminó en esa fecha”.

Y es que dicha postura, viene siendo aplicada de tiempo atrás por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-489 del 4 de mayo de 2000, en la que luego de estudiar la exequibilidad contenida en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, concluyó:

"De la norma acabada de transcribir, surge entonces que de acuerdo con lo preceptuado en el numeral segundo, literal B, del citado artículo 15 de la Ley 91 de 1989, a los docentes vinculados con posterioridad al 1° de enero de 1981, tanto nacionales como nacionalizados, al igual que para los nombrados a partir del 1° de enero de 1990, “se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, con sujeción al “régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional”. Es decir, que la citada Ley 114 de 1913 y las que posteriormente la modificaron o adicionaron, o sea las Leyes 111 de 1928 y 37 de 1933 que ampliaron su radio de acción, fueron derogadas por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la cual reguló íntegramente la materia relativa a las prestaciones sociales del magisterio y creó para el efecto un Fondo Nacional cuyo objeto es, precisamente, el atender lo relativo, entre otras cosas, al pago de pensiones del sector docente.

(...)



*Queda claro, entonces, que en virtud de lo dispuesto por el artículo 15, numeral 2º, literal b), de la Ley 91 de 1989, la pensión de gracia a que se ha hecho mención, sólo subsiste para los docentes que se vincularon al servicio oficial **antes del 31 de diciembre de 1980**, puesto que “para los docentes **vinculados a partir del 1º de enero de 1981**, nacionales y nacionalizados, **y para aquéllos** que se nombren a partir del 1º 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”, pensionados que “gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.*

(...)

No obstante lo anterior, la Corte considera importante hacer claridad en lo siguiente: a los docentes que antes de entrar a regir la ley 91/89 (diciembre 29/89) hubieran completado todos los requisitos exigidos en el ordenamiento positivo para tener derecho a la pensión de gracia, deberá reconocérseles, pues los derechos adquiridos, por expreso mandato constitucional (art. 58 C.P.), deben ser protegidos y respetados por la ley nueva. De ahí que esta corporación haya reiterado la regla general contenida en el artículo 58 de la Carta, de acuerdo con la cual: una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. En consecuencia, la expresión que aquí se acusa en estos casos no tendría operancia. -negrilla fuera de texto-

No sucede lo mismo con quienes para esa fecha aún no habían cumplido los requisitos para gozar de tal pensión, pues frente a ellos simplemente existía una mera expectativa o probabilidad de obtener algún día ese beneficio, esto es, cuando cumplieran la condición faltante. Por tanto, bien podía el legislador modificar esas expectativas de derecho, sin vulnerar norma constitucional alguna.”

Así las cosas, la pensión de sustitución alegada por la actora, no puede ser reconocida por la UGPP, hasta tanto no se valide que el causante reunía todos los requisitos para acceder a la prestación que en vida disfrutaba y que ahora la parte demandante pretende le sea reconocida.

6. RESPECTO DE LAS COSTAS PROCESALES:

Las costas procesales son las erogaciones económicas en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta en el juicio. El Consejo de Estado en su sección segunda considera que las costas procesales se representan en los gastos ordinarios, las cauciones, el pago de los honorarios a los peritos, los gastos de publicaciones, los viáticos, entre otros, y encuadran en lo que se denomina expensas. Así mismo, comprenden en esta noción los honorarios del abogado, que en el aspecto jurídico son las agencias en derecho. **Y que además el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 entrega al Juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual resulta del análisis de los diversos aspectos dentro de la actuación procesal.**

Así mismo, no se desconoce el pronunciamiento del Consejo de Estado de fecha 7 de abril de 2016², en el que se acoge el criterio objetivo valorativo respecto a la causación de las costas, no

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A” Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Bogotá D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 13001-23- 33-000-2013-00022- 01. Número Interno: 1291-2014.

obstante, como quiera que no se trata de un pronunciamiento unificado de la Sección Segunda, se considera que debe continuarse aplicando la tesis de la Subsección A del Consejo de Estado que indica: “(...) la Ley 1437 de 2011 no impone la condena de manera automática frente a aquél que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que ella es el resultado de observar una serie de factores tales como la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el Juez pondera tales circunstancias y se pronuncia sobre la procedencia de imposición con una decisión sustentada”³

Dichos aspectos que conducen a una condena en costas, esto es la conducta de las partes, deben estar causadas y comprobadas, siendo consonantes con el artículo 365 del Código General del Proceso, **descartándose así una apreciación objetiva que simplemente refiera quien resulte vencido para que le sean impuestas.**

Sumado a lo anterior, se recuerda que al condenar en costas, se violenta el principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social en pensiones, por ser de interés público, expresamente el Consejo de Estado, Sección Segunda, en Sentencia 25000234200020130644901 (39892015) del 1 de marzo de 2018, indicó:

“Cuando se trata de procesos donde se ventila un interés público no hay lugar a la imposición de esta erogación y, por último, explicó que el trámite de liquidación lo deberá realizar el secretario del despacho para posterior aprobación por el juez (...)”
(Subraya y negrilla afuera de texto).

7. EXCEPCIONES:

Están fundamentadas en el Art. 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

7.1. DE MERITO:

7.1.1. LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:

Los actos administrativos atacados gozan de plena legalidad, por ser proferidos por el funcionario competente, respetando el orden jurídico contenido en las normas en que se fundaron y los motivos que le sirvieron de causa a su expedición.

7.1.2. BUENA FE:

La buena fe indica que cada cual debe celebrar sus negocios, cumplir sus obligaciones en general, ejercer sus derechos, mediante el empleo de una conducta de fidelidad, o sea por medio de lealtad y sinceridad que imperan en una comunidad de hombres dotados de criterio honesto y razonable.

³ Consejo de Estado. Expediente 47001233300020120001301 (1755-2013) C.P. Dra. Sandra Lissette Ibarra Vélez.

La buena fe se desdobra en dos aspectos: Primeramente, cada persona debe usar para con aquel con quien establece una relación jurídica, una conducta sincera, vale decir, ajustada a las exigencias del decoro social; en segundo término, cada persona tiene derecho a esperar de la otra esa misma lealtad o fidelidad. En el primer caso se trata de una buena fe activa, y en el segundo, de una buena fe pasiva (confianza).

La buena fe hace relación con una conciencia recta, sincera, es decir, con un sentimiento de honradez, sin embargo es un sentimiento que tiene la virtud de objetivizarse, de darse a conocer mediante ciertos comportamientos preestablecidos en una agrupación de hombres.

Obrar de buena fe indica que la persona se conforma con la manera corriente de las acciones de quienes obran honestamente, esto es, con un determinado estándar de usos sociales y buenas costumbres. Por lo tanto, los usos sociales y las buenas costumbres que imperan en la sociedad, son las piedras de toque que sirven para apreciar en cada caso la buena fe, su alcance y la ausencia de ella.

La buena fe se refiere a la ausencia de obras fraudulentas, de engaño, reserva mental, astucia o viveza, en fin, de una conducta lesiva de aquel obrar de las personas que actúan en sus negocios “con espíritu de justicia y equidad” o del proceder razonable del “comerciante honesto y cumplidor”⁴

Conducta – Buena Fe – que ha sido recogida y está consagrada en nuestra Constitución Política al señalar que “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 aquéllos adelanten ante éstas.”⁵

La demandada en el presente caso, así como en todas sus actuaciones siempre obró de buena fe y de manera honesta, en desarrollo de su actividad, ante el Estado y los particulares dentro del estricto orden jurídico y estándar de usos sociales y buenas costumbres.

7.1.3. INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

La UGPP no incurrió en las violaciones que se le endilgan en el libelo que estoy respondiendo, por cuanto no es cierto que con su actuar hayan vulnerado derechos fundamentales, o económicos, o sociales, o normas creadoras de derechos y beneficios, a favor de la entidad demandante.

7.1.4. INNOMINADAS y/o GENERICA:

En los términos del artículo 282 del C.G.P., aplicable por analogía al procedimiento administrativo, solicito al señor Juez reconocer oficiosamente en la sentencia todos aquellos hechos que se hallen probados y que constituyan excepciones de mérito o de fondo.

⁴ Derecho Civil Parte General y Personas. Arturo Valencia Zea – Álvaro Ortiz M. Décimo Tercera Edición Pág. 170

⁵ Artículo 83 Constitución Política

7.1.5. INEXISTENCIA DEL DERECHO:

En términos generales, la declaración o reconocimiento de un derecho se hace con base en unas pruebas conducentes y capaces de revelar la verdad jurídica y al no encontrarse probado en este proceso que al demandante le asiste la razón, no es factible reconocerle derecho alguno, pues las mismas no tienen vocación de prosperidad.

8. PETICIÓN:

Teniendo en cuenta los razonamientos de orden legal, solicito respetuosamente no acceder a las pretensiones o súplicas de la demanda.

9. PRUEBAS:

Reservándome el derecho de aportar las que considere pertinentes dentro de los momentos procesales oportunos, con el fin de controvertir los hechos afirmados en la demanda y probar los expuestos en esta contestación, respetuosamente solicito a ese Despacho, decretar y tener como pruebas las siguientes:

9.1. DOCUMENTALES:

- 9.1.1.** El escrito de la demanda y sus anexos, en lo que sean favorables a mi representada.
- 9.1.2.** El expediente Administrativo digitalizado del causante JUAN DE JESÚS VIVAS RODRÍGUEZ, remitido por la Entidad que represento, para efectos de allegarlo con esta contestación, con el propósito de acreditar lo expuesto.

10. NOTIFICACIONES:

La Entidad que represento tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá y allí recibirá notificaciones en la Av. Carrera 68 No. 13 - 37 Bogotá D.C, Correo electrónico notificacionesjudicalesugpp@ugpp.gov.co.

Las personales las recibiré en la secretaria de su Despacho, en mi oficina ubicada la Calle 93B # 11a-44 Edificio Parque 93-Oficina 404 / Tel.: 6226121 Cel. 3172577654/ E-mail: info@vencesalamanca.co.

11. ANEXOS:

- 11.1.** Adjunto las pruebas documentales relacionadas y expediente administrativo digitalizado.
- 11.2.** Copia de la Escritura Pública de Poder General No. 605 levantada en la Notaria 73 del Círculo de Bogotá, el 12 de febrero de 2020, por la que se me confiere poder general para actuar en representación de la demandada.

Atentamente,



KARINA VENCE PELAEZ
C.C. 42.403.532 de San Diego.
T.P. 81621 del C.S. de la Judicatura.