



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE:	ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ
ACCIONADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
EXPEDIENTE:	500013333002-2014-00323-00

Procede el Despacho a proferir decisión de fondo en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

## I. ANTECEDENTES

### 1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA.

#### 1.1. Medio de control

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, impetró demanda ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, cuyas pretensiones consisten en que se declare la nulidad del acto administrativo, contenido en la i) Resolución RDP 018932 del 24 de abril de 2013, mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia a la demandante y ii) AUTO ADP 011221 del 02 de agosto de 2013 con el cual se resolvió archivar el expediente, toda vez que la entidad había realizado pronunciamiento antes, y en forma negativa.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se le restablezca el derecho de la demandante, accediendo al reconocimiento y pago de la prestación pensional en cita.

#### 1.2. Sustento fáctico.

La fijación del litigio fue establecida en la audiencia inicial, de fecha 19 de julio de 2016, tal como consta a folios 84-87, fase procesal que quedo en firme y sobre la cual no hay mérito para declaratoria de nulidad ni sanear situación anormal.

Los hechos constitutivos de la demanda indican que a la señora ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ, le ha sido negada la pensión gracia, conforme a la Resolución RDP 018932 del 24 de abril de 2013, razón por la cual el problema jurídico planteado en la audiencia inicial, consiste en determinar si la mencionada, tiene derecho al reconocimiento de esta pensión (fol. 84-87).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

**2. ALEGACIONES DE LAS PARTES**

Durante el término del traslado para alegar de conclusión, las partes se pronunciaron de la siguiente manera:

**3.1. LA ENTIDAD DEMANDADA**, se mantiene en que, la demandante no cumple con los requisitos, consistente en haber laborado como docente antes del año 1980 en el orden territorial y/o nacionalizado. (fol. 123-124 y 308-309)

**3.2. PARTE ACTORA**, de entrada manifiesta que su poderdante si laboró para el ente territorial antes de 1980, obrando prueba documental que así lo acredita. (fol. 125-129)

**3.3. EL MINISTERIO PÚBLICO**, no conceptuó.

**II. CONSIDERACIONES**

**1. PROBLEMA JURÍDICO**

Es el determinado en la audiencia inicial del 19 de julio de 2016 (fol. 84-87) consiste en determinar si la docente ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ, tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

**2. HECHOS PROBADOS.**

a) La señora ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ identificada con la CC No 40.367.431 de Villavicencio, laboró como docente a partir del 26 de agosto de 1980 al 19 de octubre de esa misma anualidad, en el plantel educativo Nuevo Ricaurte de Villavicencio, establecimiento Departamental para esa época, según el Decreto 587 del 3 de septiembre de 1980 y acta de posesión No 2726 del 9 octubre de 1980 (fol. 170-171, 169 y 197 respectivamente)

b) Posteriormente, entre 31/07/1981 a 10/12/2015 laboró en forma continua, en propiedad, como docente nacionalizado (fol. 180-182).

c) Dentro del tiempo antes descrito (34 años, 4 meses y 11 días), la demandante adquirió el status pensional el 10/12/2015, para la pensión ordinaria de jubilación, siendo reconocida con la Resolución No 1500.56.03/1917 del 21/06/2016, especificándose que la señora Zulma Cubillos de Díaz prestó sus servicios como docente Nacionalizada (fol. 174 y 175)

d) La UGPP a través de acto administrativo - Resolución RDP 018932 del 24 de abril de 2013, negó la pensión gracia a la demandante por no haber prestados



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

servicio como docente antes del 31 de diciembre de 1980, en razón a que desestimó el Decreto de Nombramiento No. 587 del 3 de septiembre de 1980 y el acta de posesión No. 2726 del 9 de octubre de 1980 (fol.8-9)

e) La señora ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ, demostró el vínculo antes del 31 de diciembre de 1980 con los actos administrativos de nombramiento y posesión y la certificación proferida por el Departamento del meta, correspondiente a la historia laboral, haber laborado más de veinte años como docente territorial y nacionalizado, al igual, de tener más de cincuenta años de edad, toda vez que, nació el 12 de diciembre de 1960, por último, haber solicitado la pensión gracia el 13 de diciembre de 2012 (fol. 8-9)

### 3) ANÁLISIS JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

La Corte constitucional en varias sentencias de exequibilidad<sup>1</sup> ha tenido la oportunidad de analizar el marco histórico de la pensión gracia, el cual es pertinente recordar en el presente caso.

La Ley 39 de 1903, estableció que la educación pública primaria estaría a cargo de los entes territoriales; y la secundaria de la Nación. Por otra parte, la Ley 114 de 1913, creo la pensión gracia como una retribución a favor de los maestros de primaria del sector oficial, cuyos salarios y prestaciones estaban a cargo de los entidades territoriales, en cuantía mucho menor de la que recibían los docentes que enseñaban secundaria y que tenían como empleador a la Nación; entre los principales requisitos señala la ley para acceder a esta prestación: por lo menos veinte (20) años de servicio, haber cumplido cincuenta años de edad y no estar recibiendo otra pensión o emolumento de carácter nacional<sup>2</sup>.

Las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, ampliaron el beneficio de la pensión a los empleados y profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública vinculados a las entidades territoriales (Ley 116 de 1928), y a los maestros que

<sup>1</sup> Al respecto ver las siguientes providencias: C-954 y C-489 de 2000; C-915 y 084 de 1999; C-479 de 1998 y C-085/02

<sup>2</sup> 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 1913).
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.
1. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1913).
2. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

completaran su tiempo de servicio en los establecimientos de enseñanza secundaria (Ley 37 de 1933).

Posteriormente, la Ley 43 de 1975, nacionalizó la educación primaria que estaba a cargo de los departamentos, desapareciendo el fundamento para el reconocimiento de la pensión de gracia a los docentes del orden territorial. Con el Decreto 081 de 1976, CAJANAL asumió lo correspondiente al pago de estas pensiones y la Ley 91 de 1989, que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, eliminó la pensión gracia para los docentes vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980.

En un caso similar al que hoy decide este Despacho, el Tribunal Administrativo del Meta le ordenó a Cajanal el reconocimiento de la pensión gracia a una docente, a la cual se le había negado la misma señalando posibles inconsistencias en los documentos que acreditaban el tiempo de servicio antes del 31 de diciembre de 1980. La decisión de primera instancia fue apelada, razón por la cual el Consejo de Estado en segunda instancia confirmó la sentencia del Tribunal, señalando lo siguiente:

“No le asiste la razón, entonces, a la parte demandada cuando sostiene en sede administrativa y en el curso del presente proceso, *contestación de la demanda y en el recurso de apelación*, que la señora Blanca Cecilia Mendoza Barreto no contaba, antes del 31 de diciembre de 1980, con una vinculación laboral apta para el reconocimiento de una pensión gracia dado que, como quedó visto, no sólo acreditó en debida forma haber laborado más de 20 años, sino también que durante todo ese tiempo ostentó la condición de docente nacionalizada y territorial, tal y como lo exigen las normas en cita.

**En este punto, a juicio de la Sala, no resulta acertada la exigencia de la entidad demandada al solicitarle a la accionante como requisito para acreditar su tiempo de servicio como docente copia del acto administrativo de posesión en el referido cargo toda vez que, como lo sostuvo el Ministerio Público en su concepto, ninguna de las normas que regulaban el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación le exigía a los educadores una formalidad especial para efectos de acreditar el tiempo de servicio.**

**Una interpretación en contrario, no sólo prohijaría una especie de tarifa legal en lo que se refiere a la actividad probatoria en este tipo de procesos sino que, además, desconocería el principio de buena fe que rige las relaciones entre la administración y los administrados en la medida en que le impone una carga adicional a estos últimos siempre que pretendan acreditar un hecho constitutivo de un derecho verbigracia, para el caso docente.**

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, concluye la Sala que, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador. Así las cosas, dado que en el caso concreto la demandante demostró que su vinculación como docente territorial se registró antes de la referida fecha, incluso desde el 21 de enero de 1974, resulta acertada la decisión del Tribunal en cuanto estimó su pretensión de nulidad y, en consecuencia, accedió a las pretensiones de la demanda.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Así las cosas, estima la Sala pertinente confirmar la sentencia de 27 de junio de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Meta, accedió a las pretensiones de la demanda formulada por la señora Blanca Cecilia Mendoza Barreto contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación<sup>3</sup>. (Resaltado fuera del texto).

Bajo las anteriores consideraciones normativas y jurisprudenciales, se resolverá el caso concreto.

#### 4. CASO CONCRETO.

Teniendo en cuenta el texto del acto acusado, la norma y la jurisprudencia, el Despacho considera que el cargo de nulidad enrostrado por la parte demandante al acto administrativo, contenido en la i) Resolución RDP 018932 del 24 de abril de 2013 y ii) AUTO ADP 011221 del 02 de agosto de 2013, proferido por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P., en donde negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la docente ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ, están llamados a prosperar.

Ello obedece a que la señora ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ, identificada con CC No 40.367.431 expedida en Villavicencio, acreditó en debida forma que su vinculación y permanencia en el servicio oficial docente, lo fue en calidad de educadora territorial y nacionalizada, primero con el departamento del Meta y luego con el Municipio de Villavicencio. Así las cosas, la interesada demostró plenamente los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, como son el haber prestado los servicios como docente en planteles territoriales – certificado de historia laboral – consecutivo No 1178 del 09/03/2018, por veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (9 de octubre de 1980), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 10 de diciembre de 2010) y observar una buena conducta en su desempeño como docente (fol.194-195).

En ese sentido, se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada, a partir del 10 de diciembre de 2010, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por la actora en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional (diciembre 2009-diciembre 2010), esto es, asignación básica, prima de vacaciones, prima de navidad y prima de alimentación, conforme al certificado No. 151000021 del 9 de abril de 2012 que obra a fol. 16 en “FORMATO 3 (A)” Y la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado<sup>4</sup>, que ha señalado que esta prestación debe ser liquidada, así:

“[L]a pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los

<sup>3</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE - Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2014, Radicación número: 500012333000201200065 01.

<sup>4</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER, 14 de febrero de 2019, Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00443-01(3354-14).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, de conformidad con la Ley 4.<sup>a</sup> de 1966 y el Decreto 1743 de ese año, por cuanto expresamente el artículo 1.<sup>o</sup> (inciso 2.<sup>o</sup>) de la Ley 33 de 1985 excluyó las pensiones especiales del régimen ordinario allí previsto. [...] [L]a Sala encuentra necesario determinar ahora, qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para el 75%, que corresponde al monto final de la pensión. La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.”

**Prescripción**

La parte demandada propuso el medio exceptivo de prescripción. Para estos efectos, se tiene que la señora Zulma Cubillos adquirió el derecho pensional – gracia, el 10 de diciembre de 2010, al haber cumplido los cincuenta años de edad, aunque había obtenido los 20 años de servicios antes, siendo exigida la prestación el 13 de diciembre de 2012, resuelta en forma negativa en el año 2013, y la demanda se impetró el 31 de julio de 2014, como se observa en el acta de reparto individual expedida por la oficina judicial de Villavicencio, visible a folio 33, por consiguiente, este fenómeno jurídico no se configuró.

**Cumplimiento de la sentencia**

Las sumas que deberá cancelar la entidad accionada por concepto de aportes para pensión se actualizarán de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Se aclara que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Por último, se declarará sin prosperidad las excepciones “AUSENCIA DE VICIOS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO; INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE RECONOCER LA PENSIÓN; y COBRO DE LO NO DEBIDO”.

**Sobre las costas**



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Teniendo en cuenta la nueva postura esbozada por la Sección Segunda del Consejo de Estado respecto al tema de la condena en costas<sup>5</sup>, según la cual, se deben valorar aspectos objetivos relacionados con su causación, tal como lo establece el Código General del Proceso; pues consideró el alto tribunal que una de las variaciones que introdujo el CPACA fue cambiar del criterio subjetivo que predicaba el CCA, al objetivo, y en ese entendido, en toda sentencia se debe disponer sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

Considerando que en el presente caso se decidió un asunto de carácter laboral, cuya controversia fue de puro derecho, el cual no causó expensas que justifiquen la imposición de costas, el Despacho se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo, contenido en la i) Resolución RDP 018932 del 24 de abril de 2013 y ii) AUTO ADP 011221 del 02 de agosto de 2013, mediante la cual la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la señora ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ, conforme a lo dicho en la motivación de esta decisión.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP reconocer y pagar la pensión gracia de la señora ZULMA CUBILLOS DE DÍAZ, identificada con CC No 40.367.431 expedida en Villavicencio, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, esto es, asignación básica, prima de vacaciones, prima de navidad y prima de alimentación, conforme al certificado No. 151000021 del 9 de abril de 2012 que obra a fol. 16 en “FORMATO 3 (A)”, con efectos fiscales a partir del 10 de diciembre de 2010, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO:** La UGPP deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Radicado 1300123330000130002201 (12912014), Sentencia del 7 de abril de 2016.  
Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 54001-23-33-000-2012-00180-01(1706-15), Sentencia del 19 de enero de 2017.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

**CUARTO:** Sin condena en costas.

**QUINTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídase copia del fallo, conforme al numeral 2 del artículo 114 del C.G.P y devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA**

**Juez**