



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**

Tunja, catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

DEMANDADO: ROSALBA GARCÍA FORERO

RADICACIÓN: 150013333001 2018 00133-00

I. ASUNTO

Decide el despacho sobre el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, contra la señora ROSALBA GARCÍA FORERO con el objeto que se declare la nulidad de la Resolución N° 004978 del 10 de marzo de 1998, por medio de la cual se le reconoció a la demandada una pensión gracia.

II. SÍNTESIS DEL CASO

La UGPP demandó la nulidad de la Resolución N° 004978 del 10 de marzo de 1998, por medio de la cual se le reconoció una pensión gracia a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, al considerar que la demandada no cumplía con uno de los requisitos que las leyes que regulan la materia impone para que se reconozca tal derecho, como lo es que durante el tiempo de servicios exigido su vinculación sea del orden municipal, distrital, departamental o nacionalizado, puesto que los períodos por los que le fue reconocida la prestación fueron prestados como docente del orden nacional.

III. LA DEMANDA

3.1. Pretensiones.

Pretende la UGPP a través del medio de control instaurado mediante apoderado que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 004978 del 10 de marzo de 1998, por medio de la cual la extinta Caja Nacional de Previsión Social le reconoció a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO una pensión gracia.

Como consecuencia de la declaración anterior, solicita a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada devolver todos y cada uno de los dineros recibidos y que llegase a recibir en lo sucesivo por concepto del reconocimiento de la pensión gracia, que las sumas a las que sea condenada sean indexadas y que se le ordene el pago de intereses comerciales y moratorios, así como que se le condene al pago de costas y agencias en derecho.

3.2. Fundamentos Fácticos

En resumen, los hechos en los cuales se fundan las pretensiones de la demanda son:

Señaló la UGPP que la señora ROSALBA GARCÍA nació el 22 de enero de 1931, que prestó sus servicios como docente para el Ministerio de Educación Nacional desde el 09 de mayo de 1976 hasta el 24 de noviembre de 1996, siendo su último lugar de prestación de servicios la Normal Nacional del Valle de Tenza ubicada en el Municipio de Somondoco.

Que la demandada adquirió el estatus jurídico para la pensión el 08 de mayo de 1996, que mediante Decreto No. 21602 del 25 de noviembre de 1996 emanado del Gobernador del Departamento de Boyacá, fue retirada del servicio activo a partir de la citada fecha. Que mediante Resolución No. 004978 de 10 de marzo de 1998, la extinta CAJANAL reconoció el pago de una pensión mensual de jubilación gracia a la accionada, acto en el que se le tuvieron en cuenta como tiempo de servicios el período comprendido entre el 09 de mayo de 1976 y el 24 de noviembre de 1996, durante el cual el tipo de vinculación de la docente fue del orden nacional.

Adujo que mediante Auto No. ADP 9397 de 12 de diciembre de 2017, se le solicitó a la señora GARCÍA FORERO el consentimiento previo, expreso y por escrito para adelantar la revocatoria directa del acto demandado, que mediante Resolución No. RDP 001911 del 22 de enero de 2018 se le negó una solicitud de indexación de primera mesada y que verificada la nómina de pensionados, la demandada aún se encuentra incluida con la Resolución de la que se pretende se declare su nulidad.

3.3. Normas Violadas y Concepto de Violación.

Mencionó como normas violadas la Ley 114 de 1913, la Ley 37 de 1933 y la Ley 91 de 1989.

Como concepto de violación citó algunos artículos de las normas antes señaladas, enfatizando en lo que respecta a la pensión gracia. Indicó luego que la señora ROSALBA GARCÍA no acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 37 de 1993 y la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia, puesto durante el tiempo de servicios de la docente su vinculación fue del orden nacional, por lo que no cumple con el requisito de 20 años de servicio

en el orden distrital, departamental, municipal o nacionalizado, necesario para que se le otorgara la pensión gracia.

Manifestó que en ese orden de ideas, la señora ROSALBA GARCÍA no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracias, al no cumplir con el requisito antes citado, en tanto para adquirir dicha pensión no se permite computar o completar tiempos de servicios prestados en la Nación, cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación nacional, tiempos que son incompatibles con los prestados a un Departamento, Municipio o Distrito.

Concluyó entonces que el acto acusado es contrario a derecho al vulnerar el orden constitucional y legal, causando periódica y sucesivamente un grave detrimento al patrimonio del Estado, y afectando de forma directa la estabilidad del sistema financiero de la seguridad social.

IV.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.1. ROSALBA GARCÍA FORERO (fls.137 a 142)

La apoderada de la demandada manifestó mediante escrito, que se opone a cada una de las pretensiones de la demanda.

Afirmó que con la suspensión de la pensión gracia a la demandada se le estarían vulnerando sus derechos fundamentales, que es sujeto de especial protección constitucional pues cuenta con 88 años de edad, por lo que los entes encargados de la Administración de Justicia deben encargarse de proteger y velar por sus derechos al encontrarse en un grado de vulneración mayor comparado con otras personas.

Señaló que las actuaciones de la docente siempre se han configurado bajo el principio de la buena fe, que en su momento la señora GARCÍA FORERO presentó la solicitud para el otorgamiento de la pensión gracia la cual le fue otorgada mediante el acto acusado, que todos los documentos presentados para tal fin se encuentran en orden, que posterior a un estudio realizado por parte de la demandada se le otorgó la citada prestación conforme a la Ley, que no se observa que la demandada haya actuado con el fin de generar un detrimento patrimonial al Estado o enriquecerse con dineros públicos.

Expuso igualmente que la pensión gracia de la demandada es un derecho adquirido que se introdujo a su patrimonio por lo que no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto ni por disposición legal en contrario, que las pretensiones de la demanda no proceden por cuanto no se está causando un perjuicio irremediable al patrimonio del Estado.

Indicó, por último, que la Ley 114 de 1913 creó una pensión de jubilación de carácter especial para los profesores de escuelas primarias oficiales del Estado, que la Ley 116 de 1928 hizo extensivo dichos beneficios a los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de las instituciones públicas y que la Ley 37 de 1933 ordenó que el beneficio de

dicha pensión debía extenderse a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la Ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

V. ACTUACIONES PROCESALES

La demanda fue presentada el 06 de julio de 2018 (fl.8 cuaderno medida cautelar) ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, que mediante auto del 16 de julio de ese año (fls.111 a 113), confirmado en providencia del 03 de agosto de 2018 (fls.119 a 121) decidió remitirla por competencia a los Juzgados Administrativos de Tunja, correspondiéndole su trámite a este Despacho, que mediante auto del 18 de octubre de 2018 (fls.126 y 127) decidió admitirla.

Mediante auto del 07 de febrero de 2019 (fls.16 a 21 cuaderno medida cautelar), este despacho accedió a la medida cautelar solicitada por la UGPP, decretando la suspensión provisional del acto demandado.

Por auto del 16 de mayo de 2019, se fijó fecha para llevar a cabo la Audiencia Inicial, el día 23 de julio del mismo año a partir de las 09:00 a.m. (fl.172).

La Audiencia Inicial se llevó a cabo el día y la hora indicada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 del C.P.A.C.A., en la cual se resolvió la excepción previa propuesta por la parte demandada, se decretó la práctica de pruebas solicitadas por las partes, y se fijó fecha para la Audiencia de Pruebas el día 10 de septiembre de 2019, a partir de las 9:00 a.m. (fls.172 - 179).

Se llevó a cabo Audiencia de Pruebas en la hora y fecha fijada, durante la cual se hizo el recaudo de las pruebas, procediéndose a ordenar a las partes la presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la terminación de la misma (fls. 200 a 202).

VI. DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

6.1. Fijación del litigio (Artículo 180-7 CPACA)

En el presente caso a folios 159 vto. y 160 en la audiencia inicial, una vez se verificó que solo existía consenso frente a los hechos 1, 3, 4, 5 y 11 del libelo demandatorio, se fijó el litigio solo respecto al problema jurídico en los siguientes términos:

*“(…) Corresponde al Despacho examinar, en primer término, la legalidad del acto administrativo por medio del cual se le reconoció la pensión gracia a la señora **ROSALBA GARCÍA FORERO**, en orden a determinar si dicho reconocimiento se atuvo o no a los requisitos fijados en las normas expedidas en esa materia. Solo en caso de que las pretensiones de la demanda estén llamadas a prosperar, deberá establecerse si la anulación*

del acto demandado conlleva a que la demandada reintegre los dineros pagados derivados de dicha pensión. (...)"

Contra dicha decisión no hubo pronunciamiento de las partes ni se presentaron recurso (fl.177).

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1. La parte demandada (fls.205 a 208) presentó escrito de alegatos de conclusión reiterando los argumentos sobre la actuación de buena fe de la señora GARCÍA FORERO, la pensión gracia como derecho adquirido y la especial protección constitucional de que goza la demandada al ser una persona de edad avanzada.

A lo anterior agregó que la posesión de la docente a la Normal de Varones del Municipio de Somondoco la realizó el Alcalde de dicha localidad mediante acta de posesión No. 034 de junio de 1976, prestando sus servicios al Departamento de Boyacá desde el 09 de mayo de 1976 al 24 de noviembre de 1996. Advirtió que la pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 y que en virtud de la Ley 116 de 1928 fue otorgada a los empleados y profesores de las Escuelas Normales, a quienes les fue permitido sumar los períodos laborales en diversas épocas en escuelas de enseñanza primaria y normalista al momento de hacer el cómputo del tiempo de servicios para adquirir la pensión, que la demandada cumple con tal requisito puesto que de la respuesta dada por el Ministerio de Educación Nacional y por la Secretaría de Educación de Boyacá, en las que se allega el acto administrativo de nombramiento, se evidencia que la docente estuvo vinculada a la Normal de Varones de Somondoco.

Señaló que la Ley 37 de 1933 estipuló que el beneficio de la pensión gracia se extiende a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado en la Ley en establecimientos de enseñanza secundaria, requisito con el cumple la señora GARCÍA FORERO.

7.2. La entidad demandante UGPP (fls.213 a 217) presentó escrito de alegatos de conclusión, en el que indicó que con las pruebas obrantes en el plenario se demuestra que el reconocimiento de la pensión gracia realizado a la demandada resulta violatorio de la Constitución y de la Ley, puesto que su pago está supeditado al cumplimiento de unos requisitos, entre ellos, el haber laborado al servicio de la docencia departamental, municipal o nacionalizada. Que como se evidencia en la Resolución 3455 del 31 de mayo de 1976, fue el Ministerio de Educación Nacional el que realizó el nombramiento de la docente, documentos que junto al acta de posesión reafirman que el tiempo de servicios acreditado por la accionada para obtener la prestación en disputa corresponde a aquel en la que se desempeñó como docente del orden nacional, razón por la que considera que la docente estaba gozando de una pensión a la cual no tenía derecho pues ella solo fue reconocida a docentes con vinculación, departamental, municipal, distrital o nacionalizada.

Sobre el restablecimiento del derecho solicitado, adujo que la única excepción para que no se ordene el mismo es el principio de la buena fe, el cual no tiene aplicación en el presente caso, debido a que el mismo solo se aplica en situaciones donde el administrado haya estado al margen del error, circunstancia que no se presenta en este caso puesto que la demandada sabía claramente que no tenía derecho a que la pensión le fuera reconocida, y aun así, presentó la solicitud respectiva para tal fin, induciendo a error a la administración, que computó tiempo de servicios del orden nacional para reconocer la prestación a la docente, lo cual resulta abiertamente reprochable y lesiona gravemente los intereses económicos del erario.

El agente del Ministerio Público no se pronunció.

VIII. CONSIDERACIONES.

8.1. COMPETENCIA

De conformidad con el numeral 2 del artículo 155 del CPACA, los jueces administrativos son competentes para conocer en primera instancia de controversias que se susciten con ocasión al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral en los que se controviertan actos administrativos, cuando su cuantía no exceda cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

8.2. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a los hechos de la demanda y la contestación de la entidad demandada, el problema jurídico se resume en los siguientes interrogantes:

¿El reconocimiento de la pensión gracia realizado a la señora **ROSALBA GARCÍA FORERO** se atuvo a los requisitos fijados en las normas expedidas en esa materia?, y en caso de que la respuesta a dicha pregunta sea negativa, ¿conlleva la anulación del acto demandado a que la demandada reintegre los dineros pagados derivados de dicha pensión?

8.3. ANÁLISIS PROBATORIO

Prevía descripción puntual del material probatorio recaudado en el proceso y que resulta relevante para resolver el problema jurídico planteado, es necesario recordar algunas reglas respecto a las formalidades y valoración de los elementos de convicción en los procesos de competencia de esta jurisdicción:

En cuanto a la valoración de los documentos aportados en copia simple, el artículo 246 del Código General del Proceso, establece:

“ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.”

En consecuencia, se dará mérito a las documentales aportadas en tal condición, siempre y cuando hayan sido allegados dentro de los términos procesales dispuestos para aportar pruebas, dado que los antecedentes procesales revelan que no existe controversia entre los justiciables respecto a este tópico.

8.4. PRUEBAS

En el expediente obran las siguientes pruebas documentales:

- Copia de la Constancia expedida por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP, expedido el 29 de mayo de 2018, en la que certifica los pagos realizados a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, por concepto de pensión gracia desde mayo de 1998 a mayo de 2018 (fls.70 a 72).
- Liquidación realizada por la UGPP de los valores pagados a la demandada por concepto de pensión gracia desde 1996 a 2018 (fl.74).
- Copia de la solicitud formulada por la docente a la extinta CAJANAL para el pago de su pensión de jubilación gracia, presentada el 18 de junio de 1997 (fls.77 a 79).
- Copia de la partida de bautismo de la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, en la que se señala que la docente nació el 03 de junio de 1934 (fl.80).
- Certificación expedida por la Secretaría de Educación de Boyacá de 14 de agosto de 1997 sobre el tiempo de servicios de la docente ROSALBA GARCÍA FORERO, en la que se corrobora que fue nombrada mediante Resolución 3455 desde el 09 de mayo de 1976 al 24 de noviembre de 1996 en la Normal Nacional Valle de Tenza del Municipio de Somondoco (fl.81).
- Copia de la Certificación No 008 del 13 de febrero de 1997, expedida por el Rector de la Escuela Normal Superior Valle de Tenza del Municipio de Somondoco, en la que certifica lo devengado por la demandada y los descuentos que se realizaron con destino a la extinta CAJANAL. Se señala en dicha certificación que la docente fue

nombrada mediante Resolución No. 3455 de 31 de mayo de 1976 emanada del Ministerio de Educación Nacional (fls.82 a 84).

- Copia del certificado de devengados de la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, emanado de la Secretaría de Educación de Boyacá en el período comprendido entre enero de 1995 a septiembre de 1996, en el que se señala que la vinculación de la demandada es del orden nacional (fl.85).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora ROSALBA GARCÍA FORERO (fl.86).
- Copia de las declaraciones extrajuicio realizadas tanto por la demandada como por otros dos testigos, en las que manifiestan bajo la gravedad del juramento que la señora GARCÍA FORERO ha desempeñado su labor docente con honradez, consagración y buena conducta, y que carece de medios de subsistencia más allá de su sueldo como educadora (fls.87 a 92).
- Copia del Decreto No. 002162 de 25 de noviembre de 1996, por medio del cual el Gobernador del Departamento de Boyacá retira del servicio de la docencia a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, al haber alcanzado la edad de retiro forzoso (fl.93).
- Copias de las certificaciones expedidas por CAJANAL en las que se certifica que la demandada no había sido inscrita antes como pensionada por cuenta de dicha entidad (fls.95 y 96).
- Copia de la Resolución No. 004978 del 10 de marzo de 1998, por medio de la cual la extinta CAJANAL le reconoce el pago de una pensión de jubilación gracia a ROSALBA GARCÍA FORERO, efectiva a partir del 09 de mayo de 1996, en la que se indica que la demandada prestó sus servicios al Estado como docente por parte del Ministerio de Educación Nacional desde el 09 de mayo de 1976 al 24 de noviembre de 1996, contando en ese momento con 66 años de edad (fls.97 a 99).
- Copia del Auto ADP 009397 de 12 de diciembre de 2017, por medio del cual la UGPP advierte que la docente no contaba con los 20 años de servicio en el orden municipal, departamental, distrital o nacionalizado, por lo que no habría lugar al reconocimiento y pago de la pensión gracia al no ser posible que se computaran tiempos del orden nacional para su obtención (fl.100).
- Copia de la Resolución No. RDP 001911 del 22 de enero de 2018 por medio de la cual la UGPP le niega la indexación de la primera mesada pensional a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, con sus respectivas comunicaciones y notificaciones (fls.101 a 108).
- Copia de la Resolución No. 1034 del 09 de septiembre de 1997 por medio de la cual se le reconoce a la docente ROSALBA GARCÍA

FORERO una pensión vitalicia por vejez por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, efectiva a partir del 10 de mayo de 1996 (fls.144 a 146).

- Copia de la Resolución No. 3455 de 31 de mayo de 1976 emanado del Ministerio de Educación Nacional, por medio del cual se hizo el nombramiento de la señora ROSALBA GARCÍA FORERO como docente de la Normal Nacional de Varones del Municipio de Somondoco a partir del 28 de abril de 1976 (fls.191 y 194).
- Copia del acta No 034 del 07 de junio de 1976, por medio de la cual el Alcalde del Municipio de Somondoco posesiona a la docente ROSALBA GARCÍA FORERO como docente de la Normal Nacional Valle de Tenza ubicada en dicha localidad, indicándose en dicha acta que la demandada había sido nombrada mediante Resolución No. 3455 del 31 de mayo de 1976 (fl.192).

8.5. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

Sobre la pensión gracia y los requisitos para su reconocimiento.

La pensión gracia es una prestación creada por el artículo 1° de la Ley 114 de 1913, destinada a los “(...) Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años (...)”. Dicha norma en su artículo 4°, consagra los requisitos que debían cumplirse para que los docentes pudieran acceder a dicha pensión. Dicha norma dispone lo siguiente:

“(...) ARTÍCULO 4°.- 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.

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. (...).”

El artículo 6° de la Ley 116 de 1928¹ y el artículo 3° de la Ley 37 de 1933²,

¹(...) **Artículo 6°.** Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el computo de los años de servicio se sumaran los prestados en diversas épocas, tanto en

extendieron el beneficio de la pensión gracia, entre otros, a los empleados y profesores de Escuelas Normales y a los profesores de establecimientos de enseñanza secundaria.

Con la expedición de la Ley 91 de 1989, el Legislador estableció un límite temporal para la concesión del beneficio de la pensión gracia a los docentes. Consagra la citada norma en su artículo 15 numeral 2° lo siguiente:

*“(...) **ARTÍCULO 15.** A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

(...)

2. Pensiones:

*A. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> 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.*

B. Para los docentes vinculados a partir del 1. de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos 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. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional. (...)”

Ahora bien, conforme a la normatividad citada, sobre la pensión de jubilación gracia y los requisitos para obtener su reconocimiento, se puede concluir lo siguiente:

i) El artículo 1° de la Ley 114 de 1913 crea una pensión mensual vitalicia de jubilación, mejor conocida como pensión gracia para los maestros de escuelas primarias oficiales, la cual se hizo extensiva a los docentes de escuelas secundarias y escuelas normalistas en virtud de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, pensión que según dicha norma se le otorgaría a los docentes que hayan servido al magisterio por un término no menor a 20 años.

el campo de la enseñanza primaria cono en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.(...)”

² “(...) **Artículo 3°** Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. (...)”

Hácese extensivas estas pensiones a los maestro que hayan completado los años de servicios señalados por la Ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

ii) El artículo 4° de la Ley 114 de 1913 fijó como requisitos para acceder a la pensión gracia, además del que estableció el artículo 1° frente al tiempo de servicios, los siguientes: **a)** no haber recibido pensión o recompensa que tenga carácter nacional; **b)** haberse conducido con honradez y consagración en su servicio como docente; **c)** haber observado buena conducta y **d)** haber cumplido cincuenta años, o encontrarse en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

iii) El artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en lo que respecta al reconocimiento de la pensión gracia, establece que los docentes que cumplan con los requisitos para acceder a la pensión gracia nombrados antes del 31 de diciembre de 1980 tendrán derecho a ella, siendo ella compatible con la pensión ordinaria de jubilación, y que los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981 solo tendrían derecho a la pensión ordinaria de jubilación.

Ahora bien, dentro de los requisitos que los docentes debían cumplir para adquirir dicha pensión, se encuentra el de no haber recibido pensión o recompensa de carácter nacional. En virtud de esa condición y de lo que define el artículo 1° de la Ley 91 de 1989³, al momento de determinar el tiempo de servicios necesario para adquirir la pensión gracia, no se pueden tener en cuenta los períodos que se haya trabajado como docente del orden nacional, que conforme al artículo antes citado son los profesores vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Sobre este tema, el Consejo de Estado se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, dejando claro que los tiempos de servicios que los docentes hayan laborado con nombramiento del Gobierno Nacional no pueden ser tenidos en cuenta al momento de contabilizar el período de los 20 años de servicio que exige el artículo 4° de la Ley 114 de 1913 para ser beneficiario de la citada prestación. Al respecto, dicha Corporación, al resolver un recurso de revisión de una sentencia que negaba a un docente el derecho a la pensión gracia al no poderse contar para su obtención los tiempos de servicio en los que trabajó en el orden nacional, señaló lo siguiente:

“(...) la Sección Segunda de esta Corporación ha sostenido que para acceder a la pensión gracia es menester que el servicio se haya prestado en planteles educativos departamentales o municipales, no nacionales, y

³ Artículo 1° Ley 91 de 1989: “(...) Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

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

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1. de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

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

que el tiempo laborado en planteles del orden nacional no es útil para acceder al reconocimiento de la pensión gracia, en efecto indicó:

El análisis de las pruebas allegadas al expediente demuestra que la actora laboró la mayoría del tiempo mediante designación del Gobierno Nacional, lo que permite concluir que, a la luz del inciso primero del artículo 1 de la ley 91 de 1989, tiene el alcance de personal nacional, lo que impide el reconocimiento de la pensión pues es indispensable para lograr el reconocimiento y pago de la pensión gracia que el docente haya prestado sus servicios en planteles departamentales o municipales, no nacionales, dada la incompatibilidad de percibirla conjuntamente con otra pensión de carácter nacional.

En estas condiciones el tiempo laborado en planteles del orden nacional no es útil para acceder al reconocimiento de la pensión gracia, razón por la cual el proveído impugnado merece ser confirmado⁴. (resaltado fuera del texto)

*Igualmente, la Sala Plena de esta Corporación al resolver recursos de súplica en casos similares, indicó que la pensión gracia fue establecida en la Ley 114 de 1913 condicionada a que el beneficiario no disfrutara de otra pensión o recompensa de carácter nacional y, que ninguna norma facultó a los docentes nacionales para recibir simultáneamente la pensión ordinaria y pensión gracia, a cargo de la Nación (...)*⁵

Sobre este mismo punto, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 22 de marzo de 2018, luego de citar algunos pronunciamientos anteriores de dicha Corporación, concluyó que la jurisprudencia ha sido pacífica en el sentido de que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, sin que se pueda tener en cuenta a los profesores que hayan sido vinculados al ejercicio de la docencia en el orden nacional, sea que hayan sido nombrados por el Gobierno Nacional o que sea probado que sus servicios fueron prestados en una institución educativa nacional⁶

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 2 de agosto de 2007, Exp: 68001-23-15-000-2004-00619-01 (1443 -06). C.P. JESÚS MARIA LEMOS BUSTAMANTE.

⁵ Consejo de Estado – Sala Plena. Providencia del 3 de noviembre de 2015. Expediente No.: 11001-03-15-000-2004-01015-00(S). C.P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

⁶ Expediente No. 66001-23-33-000-2014-00417-02(1843-17). C.P.: SANDRA LIZETH IBARRA VÉLEZ. Sobre el punto del tipo de vinculación que debe tener el docente para ser beneficiario de la pensión gracia, cita, entre otros, los siguientes pronunciamientos de dicha Corporación: Consejo de Estado - Sección Segunda. Sentencia del 17 de noviembre de 2016. Radicado No. 2114-2016. C.P. SANDRA LIZETH IBARRA VÉLEZ, y Consejo de Estado – Sección Segunda. Sentencia del 11 de febrero de 2015. Radicado No. 3051 – 2013. C.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, pronunciamientos de los que cita textualmente lo siguiente:

“(…) Ahora, a fin de determinar en cada caso la clase de vinculación que ostenta el personal docente que aspira a acceder a la pensión gracia, la Ley 91 de 1989 en su artículo 1° definió quienes son docentes nacionales, y quienes ostentan vinculación nacionalizada y territorial, así:

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, particularmente en el artículo 10°.

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1° de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10° de la Ley 43 de 1975⁵.

Conforme a lo expuesto, está claro que para cumplir el requisito de los 20 años de servicio para adquirir la pensión de jubilación gracia solo se pueden computar los que se hayan laborado como docente del orden territorial o nacionalizado, mas no los que se hayan prestado como profesor nombrado por el Gobierno Nacional.

8.6. CASO CONCRETO

8.6.1. Las razones de inconformidad formuladas contra el acto acusado, según quedó visto, están relacionadas con el hecho de que los tiempos de servicio de la demandada que se tuvieron en cuenta para reconocer el derecho a la pensión gracia, fueron prestados como docente del orden nacional, por lo que la señora GARCÍA FORERO no tenía derecho a dicha prestación, puesto que el requisito es que dicho período sea prestado como docente del orden municipal, departamental, distrital o nacionalizado.

Por su parte, la demandada ROSALBA GARCÍA FORERO afirmó que sí cumple con el requisito del tiempo de servicios exigido por la Ley para adquirir la pensión gracia tras haberse demostrado que trabajo durante 20 años en la Escuela Normal de Varones del Municipio de Somondoco, cargo para el cual fue posesionada por el Alcalde de dicha localidad. Agregó además que siempre actuó de buena fe, que al ser una persona de avanzada edad es un sujeto de especial protección constitucional, que al dejarle de pagar la pensión gracia se le afecta su mínimo vital y se está atentando contra un derecho adquirido por la docente.

8.6.2. En primer lugar, el despacho encuentra probado que la docente ROSALBA GARCÍA FORERO prestó sus servicios como profesora entre el 09 de mayo de 1976 al 24 de noviembre de 1996 en la Normal Nacional de Varones del Municipio de Somondoco, cargo para el que fue nombrada mediante Resolución No 3455 del 31 de mayo de 1976 por el Ministerio de Educación Nacional. De dicha apreciación puede concluirse que la demandada era una docente que, conforme a lo definido por el artículo 1° de la Ley 91 de 1989, era del orden nacional al ser nombrada por el Ministerio de Educación. Vale recordar que la norma habla de nombramiento y no de posesión, por lo que el rótulo de profesora del orden nacional se lo da la entidad que la nombra, no la que la posesiona.

En este orden de ideas, se llega a la conclusión que la señora ROSALBA GARCÍA FORERO no tenía derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, puesto que el tiempo de servicios durante el cual ejerció la docencia lo hizo bajo un nombramiento hecho por el Gobierno Nacional, por

Es necesario aclarar entonces, con miras a definir en cada caso el cumplimiento de los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión gracia, que el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes, no lo determina la ubicación del plantel educativo en donde se presten los servicios, sino el ente gubernativo que en efecto profiere dicho acto, lo que a su vez define la planta de personal a la que pertenecen y el presupuesto de donde proceden los pagos laborales respectivos."

lo que ese tiempo no era computable para adquirir la citada prestación, teniendo en cuenta que los periodos que se podían contabilizar hacen referencia a los que se laboraban como docentes del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizado.

Bajo las premisas antes expuestas, se logra determinar claramente que el reconocimiento realizado por la extinta CAJANAL, hoy UGPP, a través del acto administrativo demandado es ilegal al no haber cumplido la docente con todos los requisitos que el artículo 4° de la Ley 114 de 1913 le exigía para ser beneficiaria de la pensión gracia, razón por la cual encuentra el despacho que la Resolución demandada debe ser declarada nula.

8.6.3. Sobre el argumento expuesto por la parte demandada de que la pensión gracia es un derecho adquirido que no puede ser afectado al haber ingresado al patrimonio de la docente, es menester precisar que dicha prerrogativa establecida por el artículo 58 constitucional en efecto no permite que situaciones subjetivas y consolidadas bajo el imperio de una ley pueda ser afectada con posterioridad al ingreso de dicho derecho al patrimonio de una persona⁷. No obstante, uno de los requisitos establecidos para que dicha situación sea tratada como tal es que “(...) las circunstancias específicas de la situación deben encajar dentro de los postulados legales que crean el derecho (...)”⁸.

En este sentido, se logra establecer de manera certera que al haberse comprobado que la docente no cumplía con uno de los requisitos que la Ley 114 de 1913 establecía para que se le concediera la pensión gracia, como lo era el prestar sus servicios durante un tiempo de veinte años como docente del orden municipal, distrital, departamental o nacionalizado, su situación no se enmarca dentro de lo que se define como derecho adquirido.

8.6.4. Por otro lado, la parte demandada también alega que dada su avanzada edad, es sujeto de especial protección constitucional y que privarla de ese derecho es afectarle su mínimo vital.

Sobre este punto, está demostrado que la demandada es una persona que ostenta la condición anotada, puesto que tiene 88 años de edad⁹, entendiendo con ello que dada dicha condición puede ser considerada como un sujeto de especial protección constitucional. Sin embargo, dicha figura solo opera en caso de que se le esté vulnerando un derecho fundamental a la demandada que exija una acción efectiva en aras de garantizar este derecho¹⁰.

⁷ Sobre la definición de derechos adquiridos ver Consejo de Estado – Sección Segunda. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Radicación No: 18001-23-31-000-2011-00001-01(0830-18). M.P.: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

⁸ Ibídem.

⁹ Según su cédula de ciudadanía (fl.86), la señora ROSALBA GARCÍA FORERO nació el 22 de enero de 1931.

¹⁰ La Corte Constitucional en sentencia T – 167 de 2011. M.P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ definió la categoría de sujetos de especial protección constitucional “(...) aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva (...). Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza (...)”

En el presente caso, se observa claramente que el derecho fundamental que se podría ver afectado a la señora ROSALBA GARCÍA MORENO es el de su mínimo vital, sin embargo, se encuentra en el proceso prueba de que la demandada devenga una pensión de jubilación a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocida mediante Resolución No. 01034 de 09 de septiembre de 1997¹¹, con lo que se demuestra que su mínimo vital no se vería afectado al tener otra remuneración periódica de la cual puede derivar su sustento.

8.6.5. Sobre la pretensión del reintegro de los dineros cancelados a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO con motivo de la Resolución de la cual se va a declarar su nulidad, este despacho dirá que no se puede acceder a dicha solicitud, por cuanto conforme al literal C del numeral 1° del artículo 164 del CPACA, no hay lugar a la devolución de prestaciones pagadas a particulares de buena fe, siendo que dentro de la demanda no existe prueba de que la docente haya actuado de mala fe o que hubiese obtenido el monto de la deuda laboral con actos que indujesen al error a la entidad demandante.

El Consejo de Estado¹², en un caso similar el estudiado, señaló sobre la no devolución de dineros pagados cuando el particular haya actuado de buena fe, lo siguiente:

“(…) Como corolario de lo expuesto, se precisa entonces que en el derecho contencioso administrativo, si bien el Estado tiene la facultad de solicitar la nulidad de los actos administrativos que reconozcan prestaciones periódicas, el legislador impone un límite, consistente en que no puede recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. Por consiguiente, es de competencia de la administración, probar que el beneficiario de la pensión, actuó de mala fe, al solicitar el reconocimiento o la reliquidación pensional cuestionada.

Esta Subsección en sentencia del 23 de marzo de 2017, al analizar la buena fe, en un caso de similares condiciones fácticas al presente, explicó¹³:

“De acuerdo con lo anterior, la norma en comento establece una garantía para los principios de buena fe y confianza legítima de los particulares, pues la devolución de las sumas pagadas por prestaciones periódicas se condiciona a verificar que hayan mediado conductas reprochables encaminadas a defraudar a la administración en orden a obtener tales reconocimientos, de modo que si ello no se logra demostrar, no habrá lugar a ordenar reintegro alguno.

El concepto de buena fe hace referencia al comportamiento leal y honesto que deben asumir los particulares y autoridades para mantener un orden justo y permitir el goce efectivo de los derechos y oportunidades de los

¹¹ Fls.157 a 159.

¹² Consejo de Estado – Sección Segunda. Providencia del 16 de agosto de 2018. Rad. No.: 54001233300020130004701 (0258 – 2017). M.P.: CÉSAR PALOMINO CORTÉS.

¹³ “(…) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 23 de marzo de 2017, proceso con radicado 19001-23-31-000-2012-00251-01 (2036-2015) (…). Citada por la providencia Ibídem.

asociados. Además, como se expresó previamente, por mandato Constitucional, se presume la buena fe de los particulares en sus relaciones con las autoridades del Estado, siendo deber de quien alegue la mala fe demostrar los hechos sobre los cuales se fundamenta”.

La Sala reitera que la buena fe se presume en la actuación de los particulares ante las autoridades, por tanto, debe desvirtuarse por quien así la alega. Es así que es de competencia de quien la invoca, en este caso de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, acreditar que la demandada, no obró con lealtad, rectitud y honestidad, sino que por el contrario acudió a maniobras engañosas o documentos falsos, para inducir en error a la administración y a las autoridades judiciales, con el fin de obtener el reconocimiento prestacional. (...)”

En este sentido, es claro para el despacho que es a la entidad demandante a la que corresponde probar que hubo una actuación por fuera de los cánones de la buena fe por parte de la demandada a fin de obtener el reconocimiento de la pensión gracia, cuestión que no está demostrada en el proceso, sin que para ello baste el simple hecho de que la señora ROSALBA GARCÍA FORERO haya solicitado dicha prestación a CAJANAL, hoy UGPP, puesto que estaba ejerciendo su derecho a realizar peticiones a la administración, siendo la entidad la que se equivocó al reconocerle dicho derecho sin el cumplimiento de los requisitos. No hay prueba de que la docente haya inducido al error a la administración, pues al ver, por ejemplo, los documentos que sirvieron de sustento al reconocimiento, en ellos no reviste ninguna falsedad, ni tampoco se demuestra que de alguna u otra manera la docente haya realizado alguna maniobra fraudulenta para obtener la pensión gracia.

8.7. CONCLUSIONES

Conforme a la exposición realizada por el Despacho, se tiene que la Resolución demandada, que le reconoció el derecho a la pensión gracia a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, debe ser anulada por cuanto al confrontar su legalidad con las normas que le sirven de fundamento, hay una clara vulneración de lo establecido por el artículo 4° de la Ley 114 de 1913, en cuanto la demandada no cumplía con uno de los requisitos que consagra dicha disposición para la obtención de la citada prestación, la cual es la de tener como mínimo 20 años de servicio como docente del orden municipal, distrital, departamental o nacionalizado, siendo que los tiempos con los que se le reconocieron a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO dicha prestación los cumplió como profesora del orden nacional en los términos del artículo 1° de la Ley 91 de 1989.

El restablecimiento del Derecho solicitado por la demandante debe negarse, en la medida en que no acreditó que la señora GARCÍA FORERO incurriera en conducta fraudulenta, tendiente al reconocimiento de la pensión gracia. En ese sentido, se da aplicación a lo dispuesto en el literal c) del numeral 1° del artículo 164 del CPACA.

8.8. COSTAS

De conformidad con lo establecido en providencia proferida por el Consejo de Estado¹⁴ en la que se señala:

“(...) La norma contenida en el citado artículo 188, no impone al funcionario judicial la obligación de conceder costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

*La mencionada sentencia precisó que si bien es cierto en la Ley 1437 de 2011, no aparece la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas, “teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes”, también lo es la norma establecida en 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 ponderará tales circunstancias y se pronunciará sobre la procedencia de imposición con una decisión sustentada...”*

El Despacho se abstendrá de condenar el costas y agencias en derecho, en la medida en que no se avizora conducta temeraria o malintencionada de parte de los involucrados en la contienda, sumado a que se accederá a las pretensiones de la demanda de manera parcial y, además, de conformidad con lo previsto en el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, no aparece prueba en el expediente sobre la causación de gastos y costas en el curso del proceso.

IX. RESUELVE

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO:- Declarar la nulidad de la Resolución No. 004978 del 10 de marzo de 1998, proferida por la Subdirectora General de Prestaciones Económicas de CAJANAL, hoy UGPP, por medio del cual se le reconoció una pensión jubilación gracia a la señora ROSALBA GARCÍA FORERO, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO:- Se niegan las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO:- Sin condena en costas.

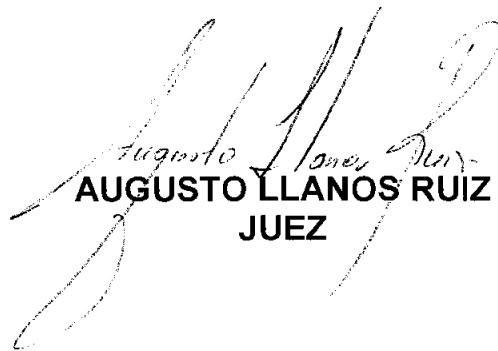
CUARTO:- En firme esta providencia, levántese la medida cautelar de suspensión provisional del acto impuesta por este despacho en auto del 07

¹⁴ Consejo de Estado, providencia de 20 de agosto de 2015, Medio de Control No. 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

de febrero de 2019. En caso tal que contra la presente sentencia no se presente recurso alguno, por Secretaría envíese copia de la presente providencia al Tribunal Administrativo de Boyacá – Despacho 03, a fin de ponérsela en conocimiento y hacer la actuación que le corresponda en virtud del recurso presentado en contra del auto que impuso la medida cautelar.

QUINTO:- Una vez en firme esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor. Si existe excedente de gastos procesales, devuélvanse al interesado. Realícense las anotaciones de rigor en el sistema siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



AUGUSTO LLANOS RUIZ
JUEZ