



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*
RADICACIÓN *110013335-012-2022-00138-00*
ACCIONANTE: *UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN
SOCIAL - UGPP.*
ACCIONADA: *GLORIA BETTY QUINTERO DE PÁEZ*

**ACTA No. 057 – 2023¹
AUDIENCIA DE PRUEBAS, ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO
ARTÍCULOS 181 Y 182 DE LA LEY 1437 DE 2011**

En Bogotá D.C. a los treinta (30) días del mes de marzo de 2023, siendo las 02:30 p.m., la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretaria Ad Hoc declaró abierta la audiencia virtual, a través de la plataforma Lifesize, con la asistencia de los siguientes.

INTERVINIENTES

PARTE DEMANDANTE:

- **APODERADO UGPP:** *Dra. Lucía Arbeláez de Tobón, identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.412.769 y T.P. 10254 d del C.S. de la J. A quien se le reconoce personería para actuar.*

PARTE DEMANDADA:

- **APODERADO:** *Apoderado Dr. Juan Carlos Peñaranda Arregoces, identificado con la cédula de ciudadanía No. 84.034.059 y T.P. 80224.*

Verificados los antecedentes de los apoderados, no aparece registrada sanción alguna en su contra y sus tarjetas profesionales se encuentran vigentes.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que, de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes etapas:

1. *Saneamiento del proceso.*
2. *Pruebas.*
3. *Medidas cautelares.*
4. *Fallo.*

¹ <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/66584e25-1746-42e7-befe-7e7761247aa3?vcpubtoken=1802e715-85d3-485f-8aa4-c474c7485f1e>

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del CPACA y con el fin de evitar sentencias inhibitorias, se procede a evacuar la etapa de saneamiento del proceso. Para tal efecto, se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el despacho tampoco observa causales de nulidad, se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

II. PRUEBAS

En la diligencia anterior el Despacho ordenó oficiar a Colpensiones, UGPP y el FOMAG para que informaran si la señora Gloria Betty Quintero era beneficiaria de alguna pensión. El apoderado de la parte actora solicitó ante el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP la copia del acto administrativo mediante el cual se reconoció la pensión de vejez de la demandada.

Por su parte el apoderado de la UGPP informa que “Una vez consultado Registro Único de Afiliados – RUAF, se confirma que la señora GLORIA BETTY QUINTERO, tiene reconocidas dos prestaciones, la primera de jubilación a cargo de la FIDUPREVISORA de la cual no se cuenta con los correspondientes soportes por no estar a cargo de mi representada, por lo cual no es posible allegar los soportes de la misma. (...) La segunda prestación, corresponde a una pensión gracia a cargo de UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP-, de la cual mi poderdante remitió la resolución No. 016207 de 5 de septiembre de 1997, que reconoce tal prestación”.

El Despacho considera que la información allegada por el apoderado de la demandante es suficiente para emitir una decisión de fondo.

III. MEDIDAS CAUTELARES

Si bien es cierto, la medida de suspensión provisional puede ser decretada cuando del análisis de los actos demandados, las normas invocadas como violadas y las pruebas allegadas con la solicitud se advierta la ilegalidad del acto, este Despacho se abstendrá de resolverla en este momento procesal dado que, por las características propias del caso se proferirá sentencia en la presente audiencia.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

IV. ALEGACIONES FINALES

Se corre traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión. Los argumentos expuestos quedan consignados en la videograbación anexa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

V. SENTENCIA

PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver las pretensiones de la demanda el Despacho deberá determinar si la señora Gloria Betty Quintero de Páez cumplía con los requisitos exigidos para el reconocimiento de la pensión gracia.

CONSIDERACIONES

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De la pensión gracia.

La pensión gracia es una prestación especial, creada con la Ley 114 de 1913 para reducir la desigualdad entre los docentes territoriales (departamentales, regionales y municipales) frente a sus pares con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional quienes devengaban salarios superiores. Mediante las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se extendió esta prestación a profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y a docentes de establecimientos de enseñanza secundaria.

Su reconocimiento está sometido al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913 (veinte (20) años de servicios y cincuenta (50) años de edad).

La Ley 114 de 1913 consagró:

*“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, de conformidad con las prescripciones de la presente Ley.
(...)”*

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.*
- 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.”*

Sentencia de Unificación de 21 de junio de 2018.

El Consejo de Estado mediante sentencia de unificación estableció que la pensión gracia se reconocerá a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que cumplan con la totalidad de los requisitos previstos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933:

“De manera que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término de veinte (20) años y que estuviere”

vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta”²

En la misma sentencia estableció que de la clasificación de docentes en nacionales, nacionalizados o territoriales depende que tenga o no derecho a la pensión gracia:

“El artículo 1º de la ley 91 de 1989, categoriza y define a los docentes oficiales de la siguiente manera:

- i) Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional.
- ii) Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la ley 43 de 1975.
- iii) Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1º de enero de 1976, sin cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la ley 43 de 1975.

La importancia de la anterior clasificación radica en que se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el docente interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia”³

En cuanto al personal nacional la regla es clara. Tanto el marco jurídico que rige la aludida prestación como la doctrina legal en la materia son explícitos en advertir que los docentes nacionales no tienen derecho a su reconocimiento, y que el tiempo laborado en esa condición no se puede computar con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial.”

La Corporación sostuvo que el requisito esencial frente al reconocimiento de la pensión gracia es la acreditación del tipo de plaza que ocupaba el docente, esto es, de carácter nacionalizado o territorial. También dejó claro que los docentes territoriales y/o nacionalizados no se convierten en educadores nacionales, por el hecho de que los recursos de sostenimiento del fondo educativo regional tengan origen en la nación:

“Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

“(…) Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas -situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones.”

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, Bogotá 21 de junio de 2018, medio de control: Nulidad y Restablecimiento del derecho, expediente: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).

³ *ibidem*

Lo anterior fue ratificado recientemente por el máximo órgano de la jurisdicción, en providencia de 13 de mayo de 2021 C.P. César Palomino Cortés:

“Reitera la Sala que, de acuerdo con 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, tienen derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador.”

De conformidad con la normativa que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

Caso concreto

Excepción de fondo propuesta por el demandado:

Argumenta el apoderado de la señora Gloria Betty Quintero que la resolución demandada reconoce una pensión de jubilación y no la pensión gracia.

El Despacho advierte que si bien en dicho acto se hace alusión a una pensión de jubilación lo cierto es que en la Resolución 3578 de 14 de febrero de 2022, que resuelve la solicitud de reliquidación de la prestación reconocida en la Resolución Nro. 16207 del 05 de septiembre de 1997, expresamente se indica que esta es una pensión gracia. Adicionalmente, este hecho fue aceptado por la demandada en la audiencia inicial y demostrado con la documental allegada por la demandante, en la que se verifica que la actora recibe su pensión de jubilación por el FOMAG y la pensión gracia en virtud de la resolución demandada, expedida por la UGPP. En estas condiciones corresponde negar la excepción propuesta.

Hechos probados:

De las pruebas aportadas al proceso se establece lo siguiente:

La señora Gloria Betty Quintero de Páez, nació el 25 de abril de 1946, por lo cual cumplió los 50 años de edad el 25 de abril de 1996.

Con Resolución Nro. 4102 del 02 de mayo de 1973 el Ministerio de Educación nombró a la señora Betty Gloria Quintero “para que preste sus servicios en la Misión Alemana”. En el artículo único de este acto se señaló: “Hácese los siguientes nombramientos de Profesoras de Enseñanza Elemental, con asignación mensual de acuerdo a la categoría que acrediten en el Escalafón Nacional, en la Escuela Nacional Bavaria de Bogotá.” (fl.73 Nro. 01)

Mediante Resolución Nro. 191 del 20 de enero de 1977 “Por la cual se hacen unos nombramientos, en el Programa de Jornadas Adicionales de Colegios Privados en el Distrito Especial de Bogotá”, aclarada con Resolución Nro. 2739 de 31 de marzo de 1977, el Ministerio de Educación traslada a la señora Gloria Betty del cargo de profesora en comisión de la Misión Alemana al de profesora de la Jornada Adicional en el Colegio Isabelita Tejada. (fl.74-84 Nro. 01)

Con Resolución Nro. 12382 de 18 de septiembre de 1987 el Ministerio de Educación trasladó a la demandada del cargo de profesora de tiempo completo del Centro Lestonac del programa jornada adicional de Bogotá a uno igual en el Colegio Superior Americano. (fl.85-86 Nro. 01)

De conformidad con los certificados de historia laboral obrantes a folios 55 a 71, la demandada tuvo las siguientes vinculaciones como docente:

ENTIDAD	NIVEL	NOVEDAD	DESDE	HASTA	TIEMPO LABORADO
Departamento de Boyacá	Departamental	Tiempo de servicio	04/02/1967	18/05/1973	6 años, 3 meses, 14 días
Secretaría Distrital de Bogotá	Nacional	Tiempo de servicio	18/05/1973	04/05/1992	18 años, 11 meses, y 14 días
		Interrupción 89 días	15/02/1991	15/05/1991	
		Interrupción 89 días	04/02/1992	03/05/1992	

Mediante la Resolución Nro. 16207 del 05 de septiembre de 1997 la extinta CAJANAL, hoy Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación gracia a favor de la señora Gloria Betty Quintero de Páez, liquidando el 75% de lo devengado en el año anterior al de adquisición del status pensional, con la inclusión del factor salarial de asignación básica, en cuantía de \$171.594,33 m/cte., efectiva a partir del 25 de abril de 1996.

Análisis del caso:

Argumenta la entidad que la Resolución fue expedida con infracción de las normas constitucionales y legales en las que debía fundarse, en razón a que en la certificación electrónica de tiempos laborados CETIL se señala que su vinculación en la Secretaría de Educación de Bogotá fue como docente de carácter nacional y que los recursos de financiación fueron también del nivel nacional, por lo tanto, al haberse computado estos tiempos para efectos de reconocer la pensión gracia se desconoció la ley y el criterio fijado por la jurisprudencia.

Para resolver el presente asunto debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado en la precitada sentencia estableció que para el reconocimiento de la pensión gracia, más allá de los recursos con que se financie el nombramiento del docente y la autoridad que haya efectuado el nombramiento, lo esencial es determinar la naturaleza de la plaza ocupada. Para ello puede tenerse en cuenta lo señalado en el mismo acto o lo certificado por la autoridad nominadora:

“[P]ara acreditar la calidad de docente territorial, se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial”

Teniendo en cuenta que la pensión gracia se reconoce a quien fue docente territorial o nacionalizada por más de veinte años, el Despacho accederá a las pretensiones de la demanda toda vez que la demandada solo tuvo vinculación como docente territorial del año 1967 a 1973, con nombramiento del departamento de Boyacá. Expresamente el artículo 1° de la ley 91 de 1989 señala que los docentes vinculados por las entidades territoriales antes del 1° de enero de 1976 tienen el carácter de nacionalizados.

En el presente caso, la señora Gloria Betty fue vinculada como docente, desde 1973, por el Ministerio de Educación en una escuela de orden nacional, por lo tanto, sus salarios y prestaciones fueron cancelados por la Nación, de acuerdo al escalafón docente. Esta circunstancia es relevante porque la razón de ser de la pensión gracia era reducir la desigualdad entre los salarios devengados por los docentes territoriales y los cancelados a los docentes nombrados por el gobierno nacional. Es decir que, en este periodo, por haber sido vinculada por el Ministerio de Educación en una plaza nacional, recibió salarios de docente nacional y no tuvo el trato desigual que legitima el reconocimiento de la pensión gracia.

La accionada fue trasladada en los años 1977 y 1987 y su vinculación con la Nación se mantuvo hasta 1992, en la Institución Educativa Distrital Escuela Nacional de Comercio. Se colige entonces que la prestación del servicio como docente en la Secretaría de Educación de Bogotá fue de carácter nacional.

Así las cosas, el único tiempo de servicios que podía contabilizarse para el reconocimiento de la pensión gracia era el laborado en el departamento de Boyacá entre el 04 de febrero de 1967 y el 18 de mayo de 1973 que tan solo suman 6 años, 3 meses y 14 días.

En consecuencia, al no acreditar los 20 años de servicios como docente territorial o nacionalizado, deberá declararse la nulidad de la Resolución Nro. 16207 del 05 de septiembre de 1997, pues resulta evidente que contraviene lo dispuesto en los artículos 1° y 4° de la Ley 114 de 1913 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Sobre la solicitud de reintegro a favor de la UGPP

Por otra parte, la pretensión de reintegro a favor de la UGPP de las sumas de dinero recibidas por la señora Gloria Betty Quintero de Páez, por concepto de la pensión gracia que le fue reconocida, será despachada desfavorablemente en consideración a lo establecido por el artículo 164, numeral 1, literal c de la Ley 1437 de 2011, según el cual no habrá lugar a reembolsar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, circunstancia ésta que se presume conforme lo señalado por el artículo 83 de la Constitución Política y el artículo 3 literal c de la Ley 1437 de 2011.

En orden a hacer viable el reembolso de las sumas de dinero perseguidas en esta demanda, la UGPP debió centrar su esfuerzo procesal en demostrar no sólo la ilegalidad del reconocimiento contenido en los actos demandados, sino también, en acreditar que la obtención de tal derecho por parte de la accionada se hizo con desconocimiento de los postulados de la buena fe.

CONDENA EN COSTAS

En lo que atañe a la condena en costas en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido en la modalidad de lesividad, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que no resulta procedente cuando hay un reconocimiento irregular de una prestación económica. En estos casos, considera que el yerro cometido afecta intereses públicos que generan un perjuicio patrimonial no sólo a la entidad pública que cometió el error, sino también a los ciudadanos aportantes al sistema, por lo que no puede considerarse al titular de la prestación, la parte “vencida”⁴.

⁴ «En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de lesividad, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene

Por lo expuesto, el Despacho no condenará en costas.

REMANENTES DE LOS GASTOS

Toda vez que no se acreditó en el expediente que se hayan consignado gastos procesales, no hay valores pendientes para liquidación por este concepto.

*En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución Nro. 16207 del 05 de septiembre de 1997, expedida por la extinta CAJANAL hoy UGPP, por las razones expuestas en la parte considerativa de este fallo.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en el presente fallo.

TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: NO HAY LUGAR a liquidación de remanentes.

QUINTO: EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones respectivas

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

Las partes cuentan con el término de ley para interponer los recursos a que haya lugar.

El apoderado de la demandada interpone el recurso de apelación el cual será sustentado dentro del término correspondiente.

Fungió como secretaria Ad-Hoc: Greissy Fernanda Palacios Moreno.

derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego.

Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte "vencida" en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño». Sentencia de 21 de abril de 2016, Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, expediente: 3400-2013, Actor: Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE en Liquidación, demandado: Ligia Eugenia Álvarez Ponce.

Firmado Por:
Yolanda Velasco Gutierrez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 012 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **3547bc585443e197199985a5f51d1c6597c04d10785ce82abc64c89e7dc17ad0**

Documento generado en 17/04/2023 03:52:03 PM

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