



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

PROCESO: *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*
RADICACIÓN *110013335-012-2020-00333-00*
ACCIONANTE: *UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN
SOCIAL - UGPP.*
ACCIONADA: *MARÍA EULALIA RIVEROS DE TORRES*

**ACTA 233 – 2022
AUDIENCIA INICIAL
ARTICULO 180 DE LA LEY 1437 DE 2011**

En Bogotá D.C. a los veintitrés (23) días del mes de septiembre de 2022, siendo las 09:00 a.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:** *Dr. Wildemar Alfonso Lozano Barón, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.746.608 y T.P. 98891 del C.S. de la J.*

PARTE DEMANDADA:

- **APODERADO:** *Apoderado Dr. Ricardo Antonio Buitrago Márquez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.767.624 y T.P. 158304.*
- *Se presenta la señora María Eulalia Riveros De Torres, identificada con cedula de ciudadanía No. 20340437.*

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. *Excepciones previas*
3. *Fijación del litigio*
4. *Conciliación*
5. *Medidas cautelares*
6. *Decreto de pruebas*
7. *Alegaciones Finales*

8. Fallo.

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. EXCEPCIONES PREVIAS

*En esta oportunidad se advierte que no hay excepciones previas para resolver. La señora **MARÍA EULALIA RIVEROS DE TORRES** no contestó la demanda.*

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

III. FIJACIÓN DEL LITIGIO

De conformidad con la demanda, la contestación y las pruebas allegadas al proceso, el Despacho encuentra probados los siguientes hechos:

- 1. La señora María Eulalia Riveros de Torres, nació el 25 de abril de 1943. Prestó sus servicios como docente oficial en la Secretaría de Educación de Cundinamarca desde el 4 de mayo de 1965 hasta el 30 de julio de 2002.*
- 2. Mediante la Resolución Nro. 41169 de 18 de noviembre de 1993 la extinta CAJANAL, hoy la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación Gracia a favor de la señora María Eulalia Riveros de Torres, 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 \$142.848,56 m/cte., efectiva a partir del 25 de abril de 1993.*
- 3. Con Resolución Nro. 1693 del 16 de julio de 2002 se aceptó la renuncia de la señora María Eulalia Riveros de Torres y el retiro efectivo del servicio se produjo a partir del 1º de agosto de 2002.*
- 4. A través de la Resolución Nro. 17347 de 04 de septiembre de 2003, la extinta CAJANAL (hoy UGPP) reliquidó por retiro del servicio la pensión gracia devengada por la causante, aplicando el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios (2001 -2002), incluyendo el factor de asignación básica, en cuantía de \$1.166.567,50 m/cte., efectiva a partir del 1º de agosto de 2002.*

Conforme a estos hechos y lo expuesto por las partes el Despacho advierte que para el caso que aquí nos convoca, el litigio se circunscribe a determinar si a la señora María Eulalia Riveros de Torres le asistía el derecho a la reliquidación de la pensión gracia con los factores percibidos en el último año de servicios o si por el contrario dicha reliquidación era improcedente.

Se concede el uso de la palabra a los apoderados para que se pronuncien sobre la fijación del litigio.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

IV. CONCILIACIÓN

Se concede el uso de la palabra a los apoderados para que se pronuncien sobre la fijación del litigio. Se concede el uso de la palabra a la apoderada de la entidad demanda, para que manifieste si le asiste ánimo conciliatorio. La apoderada manifiesta que no propone fórmula conciliatoria. Por lo anterior se declara fallida la etapa de conciliación y se procede a resolver la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

V. 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 actos, este Despacho se abstendrá de resolver la medida en este momento procesal dado que, por las características propias de este caso se proferirá sentencia en la presente audiencia.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

VI. DECRETO DE PRUEBAS

Se tendrán en cuenta como pruebas las aportadas con la demanda. Igualmente, se advierte que las partes no solicitaron el decreto de otras pruebas, por lo cual este Despacho declarará cerrada la etapa probatoria.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

VII. ALEGACIONES FINALES

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

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

VIII. SENTENCIA

PROBLEMA JURÍDICO

El presente asunto se contrae a determinar si a la señora María Eulalia Riveros de Torres le asistía el derecho a la reliquidación de la pensión gracia con los factores percibidos en el último año de servicios o si por el contrario dicha reliquidación era improcedente.

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 que 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).

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

Régimen aplicable para la liquidación de la pensión gracia

Al ser una pensión especial y no ordinaria, la pensión gracia no se rige por las Leyes 33 y 62 de 1985. Fue excluida de esta reglamentación por el legislador al tenor de lo dispuesto en el inciso 2.º del artículo 1.º de la Ley 33 de 1985:

***ARTÍCULO 1º.** El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.*

No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.

Así las cosas, la norma aplicable a la pensión gracia es la Ley 114 de 1913, la cual, en su artículo 2.º señaló que “La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubieren devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubieren devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos”.

Este monto y promedio se consideró modificado por la Ley 4ª de 1966, artículo 4.º, en cuanto el mismo no excluyó ninguna pensión de las recibidas por los servidores oficiales. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, el cual en el artículo 5.º reguló:

***“ARTÍCULO QUINTO.** A partir del veintitrés (23) de abril de 1960 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por*

ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.

Así pues, para liquidar la pensión gracia se debe tener en cuenta lo consagrado en la Ley 4ª de 1966 y el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, tomando como base el año anterior a la adquisición del estatus pensional, en la medida en que es ese momento a partir del cual se empieza a devengar sin que sea necesario acreditar el retiro definitivo del servicio para su efectividad ya que es compatible con el salario.

Esta ha sido la línea que sobre el tema ha adoptado el Consejo de Estado. En la sentencia de unificación de 11 de agosto de 2022¹:

“ Así las cosas, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se declarará la nulidad de los actos acusados y se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia pretendida, en cuantía del 75% del promedio de los factores devengados por la demandante en el año anterior a la consolidación de su estatus pensional, comprendido entre el 21 de mayo de 2008 y el 21 de mayo de 2009, con inclusión de la asignación básica y las doceavas partes de las primas de vacaciones docentes y de navidad.

126. La referida liquidación es consonante con los artículos 4 de la Ley 4 de 1966, 5 del Decreto 1743 de 1966 y los lineamientos jurisprudenciales trazados por esta corporación frente al monto de la prestación, esto es, que «la pensión gracia debe liquidarse con base en los emolumentos devengados durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional».²

Caso concreto

Se encuentra probado que la señora María Eulalia Riveros de Torres, nació el 25 de abril de 1943. Prestó sus servicios como docente oficial en la Secretaría de Educación de Cundinamarca desde el 4 de mayo de 1965 hasta el 30 de julio de 2002.

Mediante la Resolución Nro. 41169 de 18 de noviembre de 1993, la extinta CAJANAL, hoy la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación Gracia a favor de la señora María Eulalia Riveros de Torres, 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 \$142.848,56 m/cte., efectiva a partir del 25 de abril de 1993.

Con Resolución Nro. 1693 del 16 de julio de 2002, expedida por la Secretaría de Educación de Cundinamarca, se aceptó la renuncia de la señora María Eulalia Riveros de Torres y el retiro efectivo del servicio se produjo a partir del 1° de agosto de 2002.

A través de la Resolución Nro. 17347 de 04 de septiembre de 2003, la extinta CAJANAL (hoy UGPP) reliquidó por retiro del servicio la pensión gracia devengada por la causante, aplicando el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios (2001 -2002), incluyendo el factor de asignación básica, en cuantía de \$1.166.567,50 m/cte., efectiva a partir del 1° de agosto de 2002.

Argumenta la entidad que la Resolución fue expedida con infracción de las normas constitucionales y legales en las que debía fundarse, indebida aplicación de éstas y

¹ Sentencia de unificación de jurisprudencia de 11 de agosto de 2022. Consejo de Estado. Sección Segunda. Radicación número: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017).

² Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: i) del 25 de enero de 2007, radicado: 25000-23-25-000-2002-08879-01 (2748-05); ii) del 22 de marzo de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2014-03987-02 (1663-17); iii) del 14 de agosto de 2020, radicado: 15001-23-33-000-2014-00462-01 (1644-19).

falsa motivación le está ocasionando a la UGPP y a cada uno de los actores colombianos del sistema pensional, graves perjuicios económicos y de sostenibilidad financiera, al otorgársele a la demandada una reliquidación pensional que legalmente no le corresponde.

Sostiene que la Resolución Nro. 17347 de 04 de septiembre de 2003 desconoce el límite legal y jurisprudencial por cuanto una vez el docente cumple con los requisitos para el reconocimiento de la pensión (50 años de edad y 20 años de servicio docente en entidades de orden municipal, distrital, departamental), tiene el derecho a solicitar su reconocimiento y la liquidación de la prestación se efectúa teniendo en cuenta los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional, lo que quiere decir que no es viable reliquidar la pensión gracia al retiro definitivo del servicio.

Que la mesada correcta corresponde a la suma de \$142.848.56, reconocida en la Resolución Nro. 41169 de 1993, y no la dispuesta en la Resolución Nro. 17347 de 2003, en cuantía de \$1.166.567.50, por cuanto genera un pago mensual adicional, entre lo que se debe pagar y la reliquidación efectuada, generando en los últimos tres años un pago en exceso de \$57.318.455, y desde la reliquidación en \$215.598.636, y los que se continúen pagando mientras se decreta la medida o dure el proceso contencioso.

Al respecto, el Despacho observa que la entidad reliquidó la pensión gracia de la señora María Eulalia Riveros con base en lo dispuesto en las Leyes 33 de 1985 y Ley 62 de 1985, teniendo en cuenta lo devengado en el año anterior al retiro del servicio, pese a que es improcedente, lo que le ha permitido percibir una mesada pensional de un valor superior a la que se le reconoció inicialmente con la Resolución Nro. 41169 de 18 de noviembre de 1993. De acuerdo con la normatividad y la jurisprudencia citada anteriormente, la pensión gracia de la señora María Eulalia Riveros De Torres solo podía liquidarse con base en el promedio de lo devengado en el año anterior a la adquisición del estatus pensional. Por lo anterior, deberá declararse la nulidad de la Resolución Nro. 17347 de 04 de septiembre de 2003, pues resulta evidente que contraviene lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley 4 de 1966, 5 del Decreto 1743 de 1966 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 María Eulalia Riveros De Torres, por concepto de la pensión gracia que le fue reliquidada mediante la Resolución Nro. 17347 de 04 de septiembre de 2003, 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.

Así, 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, la jurisprudencia 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”³.

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. 17347 de 04 de septiembre de 2003, 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 ESTRADOS⁴

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

Se deja constancia que en el curso de la audiencia ingresaron a la sala virtual la demandada y su apoderado, a quien se le reconoció personería jurídica. Manifestó

³ «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 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.

⁴ <https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/2f9e0235-03bd-42ac-863c-c77f006b57d3?vcpubtoken=12cceff9-91e4-45e0-80f8-6ac8303f7b36>

RADICACIÓN: 110013335-012-2020-00333-00
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: MARÍA EULALIA RIVEROS DE TORRES

que interpondría el recurso de apelación dentro del término de ley, para lo cual solicitó se le remitiera previamente el acta correspondiente.

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

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: **268b9bc1981226b776b0b7e4b915aacab5729ced16c6108252c5fdd608c9a5ef**

Documento generado en 23/09/2022 03:08:51 PM

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