

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CINCUENTA Y CUATRO (54) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Lesividad
Expediente No. : 11001 33 42 054 **2021 00129 00**
Demandante : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE
LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Demandado : LIBIA DE JESÚS PAUCAR ARROYABE

Se encuentra el expediente al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, en el proceso iniciado por la **UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la señora **LIBIA DE JESÚS PAUCAR ARROYABE** identificada con cedula de ciudadanía número 24.267.443. Sin encontrarse causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales se procede a efectuar el análisis jurídico del *sub lite*, de la siguiente manera:

1. DEMANDA¹

1.1. Pretensiones:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad de los actos administrativos, Resolución No. 016262 del 11 de marzo de 1993 y la Resolución 44661 del 20 de diciembre de 1993 por las cuales la extinta CAJANAL EICE reconoció y reliquidó una pensión gracia a favor de la señora LIBIA DE JESÚS PAUCAR ARROYAVE por no ajustarse a Derecho al haber ostentado la docente vinculación de carácter NACIONAL situación está que, contraviene lo establecido en la Ley 114 de 1913 y la Ley 91 de 1989.

SEGUNDA: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones a título de Restablecimiento del Derecho se ordene a la señora LIBIA DE JESÚS PAUCAR ARROYABE devolver todos y cada uno de los dineros recibidos por concepto del reconocimiento y reliquidación de la Pensión Gracia realizado desde su reconocimiento pago, y en lo sucesivo. Esta devolución debe ser ordenada en forma retroactiva e indexada.

¹ 02Demanda.pdf Folios 1 a 40

CUARTA: La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el Art. 187 de la Ley 1437 del 2011, aplicando los ajustes de valor o indexación desde el momento en que se causó hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso, prorrogable hasta la fecha del pago efectivo del reajuste y la retroactividad.

QUINTA: Si la señora LIBIA DE JESÚS PAUCAR ARROYABE, no efectúa el pago en forma oportuna, deberán liquidarse los intereses comerciales y moratorios tal y como lo ordena el Art. 192 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTA: Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte accionada.”

1.2 Relación fáctica:

Como hechos relevantes, el Despacho sintetiza los siguientes:

1.2.1. La señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe prestó sus servicios al Departamento de Cundinamarca desde el 23 de febrero de 1966 hasta el 30 de enero de 1974 y al Ministerio de Educación desde el 4 de marzo de 1974 hasta el 16 de febrero de 1989.

1.2.2. La señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe adquirió su estatus pensional el 26 de marzo de 1986 y su último cargo fue docente grado 11, en el Instituto Nacional de Educación Media INEM.

1.2.3. A través de la Resolución No. 16736 del 17 de diciembre de 1987 CAJANAL reconoció pensión de jubilación ordinaria a la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, en calidad de profesora Ministerio de Educación.

1.2.4. Mediante Resolución No. 016262 del 11 de marzo de 1993 CAJANAL reconoció una pensión gracia a la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989 fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989 y, a través de la Resolución No. 44661 del 20 de diciembre de 1993, dicha pensión fue reliquidada.

1.2.5. Con auto número ADP 006339 del 27 de septiembre de 2019 la UGPP solicitó a la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe el consentimiento expreso y tácito para revocar las Resoluciones 16262 y 44661 de 1993.

1.2.6. Teniendo en cuenta que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe no otorgó su consentimiento para efectos de revocar las Resoluciones 16262 y 44661 de

1993, la Subdirección de determinación de derechos pensionales procedió a enviar el expediente pensional a la Subdirección Jurídica Pensional para que se iniciaran las acciones pertinentes.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El apoderado de la parte actora invoca como normas violadas las siguientes:

Artículos 1, 2, 6, 48, 209 y Acto Legislativo No. 01 de 2005 de la Constitución Política.

Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1982, Ley 37 de 1933, Ley 91 de 1989.

Manifestó que las Resoluciones Nos. 16262 y 44661 de 1993 a través de las cuales fue reconocida una pensión gracia a la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe son contrarias al ordenamiento jurídico, legal y jurisprudencial.

Informó que verificado el expediente pensional de la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe se encontró que ésta prestó sus servicios como docente al Departamento de Cundinamarca y al Ministerio de Educación Nacional acreditando 20 años de servicio y 50 años de edad; que CAJANAL mediante Resolución No. 16262 del 11 de marzo de 1993 reconoció una pensión de gracia a la aquí demandada, al considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913.

Sostuvo además que para determinar si el reconocimiento de la pensión gracia se encuentra conforme a derecho el Lineamiento 187 Acta 1979 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP de fecha 5 de diciembre de 2018 establece que para determinar el tipo de vinculación del docente es necesario valorar: 1. Acto de nombramiento, 2. Acta de posesión, y 3. Certificación laboral.

Respecto al tipo de vinculación ostentado por la Libia de Jesús Paucar Arroyabe, durante los más de 20 años de tiempo de servicio docente acreditados, se puede determinar que Revisado el cuaderno administrativo se encontró:

- **DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA:**

- Certificación expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, el día 23 de julio de 1986, en la que se indicó que la señora

Libia de Jesús Paucar Arroyabe laboró para el Departamento como Maestra del 23 de febrero de 1966 hasta el 30 de enero de 1974, indicando que mediante Decreto 0072 de 17 de enero de 1974 se le aceptó renuncia a partir del 1 de febrero de 1974.

- Certificación expedida por la Secretaria de Educación de Cundinamarca el día 20 de agosto de 1992, en la que se indica que la señora LIBIA DE JESÚS PAUCAR ARROYABE laboró para esa entidad desde el 23 de febrero de 1966 hasta el 31 de enero de 1974, indicando que mediante Decreto 0072 de 17 de enero de 1974 se le aceptó renuncia a partir del 1 de febrero de 1974.

- **DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL:**

- Certificación expedida por parte del INEM José Félix De Restrepo el día 25 de julio de 1985, en la que se indica que la señora libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para este instituto desde el 4 de marzo de 1974 y fue trasladada a partir del 1 de enero de 1976 al INEM de Bogotá.
- Certificación de factores salariales expedida por el Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 30 de julio de 1986, en la que indican que la señora libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para esta institución en los años 1985 y 1986.
- Certificación expedida por el Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 31 de julio de 1986, en la que indican que la señora libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para esta institución a partir del 1 de enero de 1976 como profesora grado 11 del Departamento de Ciencias.
- Certificación de factores salariales expedida por el Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 11 de agosto de 1986, en la que indican que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para esta institución en los años 1984 y 1985.
- Certificación de factores salariales expedida por el Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 30 de septiembre de 1986, en la que indican que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para esta institución en los años 1984 y 1985.

- Certificación expedida por Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 30 de marzo de 1989, en el que indican que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para esta institución desde el 4 de marzo de 1974 y fue trasladado al INEM de Villavicencio a partir del 13 de febrero de 1989.
- Certificación expedida por Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 04 de abril de 1989, en el que indican que la señora libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para esta institución desde el 1 de enero de 1976 hasta el 8 de febrero de 1989.
- Certificación de factores salariales expedida por el Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 22 de enero de 1990, en la que indican que la señora libia de Jesús Paucar Arroyabe, laboró para esta institución en el año 1987.
- Certificación de factores salariales expedida por el Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez el día 8 de junio de 1992, en la que se indica que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe prestó sus servicios a este a partir del 1 de enero de 1976 al 8 de febrero de 1989.
- Certificación expedida por parte del INEM José Félix De Restrepo de Medellín del 21 de julio de 1992, en la que se indica que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, prestó sus servicios a este a partir del 4 de marzo de 1974 nombrada mediante Resolución No. 912 de 26 de febrero de 1974, desempeñado el cargo de Profesora 1-B, trasladada al INEM de Bogotá a partir del 1 de enero de 1976.
- Resolución 01606 de 8 de marzo de 1989 expedido por el Ministerio de Educación Nacional por medio del cual se acepta la renuncia de la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, al cargo de docente del Instituto Nacional de Educación Media y Diversificada INEM Luis López Mesa de Villavicencio a partir del 17 de febrero de 1989.
- Certificado de Información Laboral CETIL 201912899999001000660078 de fecha 10 de julio de 2019 expedida por el Ministerio de Educación Nacional en la que se indicó que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe laboró en el Instituto Nacional de Educación INEM Luis López de Mesa del 4 de marzo de

1974 al 16 de febrero de 1989 como profesora de Tiempo Completo con interrupciones del 1 de agosto de 1984 al 30 de agosto de 1984.

Igualmente informó que fue remitida la certificación electrónica de tiempos laborados CETIL 202012899999114000620014 expedida por la Secretaría de Educación de Cundinamarca el 11 de diciembre de 2020, la cual señala que la docente laboró desde el 23 de febrero de 1966 hasta el 31 de enero de 1974, nombrada en propiedad con vinculación NACIONALIZADA, siendo sus salarios financiados a través de recursos provenientes del situado fiscal durante ese periodo de tiempo de servicios prestados.

También afirma que los tiempos laborados por la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe en el Instituto Nacional de Educación Media Diversificada-INEM: Desde el 4 de marzo de 1974 hasta el 16 de febrero de 1989 (14 años, 11 meses y 13 días) son de carácter NACIONAL.

De otra parte, también señaló que la pensión gracia reconocida a la señora libia de Jesús Paucar Arroyabe es incompatible con la pensión de jubilación ordinaria, toda vez que CAJANAL reconoció a su favor una pensión de jubilación teniendo en cuenta los mismos tiempos computados para el reconocimiento de la pensión gracia, esto es con los tiempos laborados al Ministerio de Educación Nacional.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA².

La demandada se opuso a la prosperidad de la pretensión al carecer de sustento factico y jurídico, bajo el argumento que cumplió todos los requisitos exigidos en la normatividad de la pensión Gracia, teniendo en cuenta que los tiempos laborados en la secretaria de Educación de Bogotá D.C, son de carácter territorial y no Nacionales como lo indica la demandante UGPP.

Afirmó que lo anterior puede ser constatado en la Certificación de la Secretaria de Educación de Bogotá del 5 de diciembre de 2019 donde indica que los dineros con los que se pagaron los salarios y prestaciones sociales provienen del SISTEMA GENERALDE PARTICIPACIONES transferidos a la SED.

Sostuvo que se debe tener en cuenta la Sentencia de Unificación de fecha 21 de junio de 2018, Consejero Ponente: CARMELO PERDOMO CUETER Numero de

² 09ContesaciónLibia.pdf

Radicado: 25000234200020130468301 N.I: 3805-2014, donde se aclaró que el requisito exigido por la normatividad que regula la Pensión Gracia, en cuanto a la vinculación del docente, es acreditar la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada.

3. RESOLUCIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS, AUDIENCIA INICIAL: FIJACIÓN DEL LITIGIO Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, con auto del 18 de febrero de 2022, se convocó a sentencia anticipada, se fijó el litigio, se dio valor probatorio a las pruebas y se corrió traslado para que las partes alegaran de conclusión.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Parte demandante

Solicitó acceder a las pretensiones de la demanda toda vez que para el reconocimiento pensional se tuvieron en cuenta tiempos de carácter nacional esto son:

1. “Del 23 de febrero de 1966 hasta el 31 de enero de 1974, nombrada en propiedad con vinculación NACIONALIZADA. Secretaría de Educación de Cundinamarca”.
2. “Del 4 de marzo de 1974 hasta el 16 de febrero de 1989, Carácter docente nacional. Laborados para el Ministerio de Educación Nacional-INEM. Carácter docente Nacional”.

Afirmó que se encuentra demostrado que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe laboró como docente nacional, al: i) Haber sido nombrada por la Secretaría de Educación de Cundinamarca y el Ministerio de Educación Nacional (INEM). ii) Prestó sus servicios en un centro educativo de carácter nacional. iii) Los recursos con los cuales fueron pagados sus salarios, provenían de la Nación. En consecuencia, al no tener en cuenta este tiempo, no se cumple con el primer presupuesto para el reconocimiento de la pensión gracia, esto es, haber laborado como docente territorial o nacionalizado antes de 1980.

4.2 Parte demandada

Solicitó tener como alegatos de conclusión los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Despacho es competente para conocer y decidir el asunto, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. Problema jurídico

Corresponde al Despacho estudiar la legalidad de los actos administrativos demandados (Resoluciones No. 16262 y 44661 de 1993) y determinar si a la demandada le asistía el derecho a que le fuere reconocida la pensión gracia.

3. Actos administrativos demandados.

En el presente asunto se debate la legalidad de los siguientes actos administrativos: Resolución No. 016262 del 11 de marzo de 1993 y Resolución No. 44661 del 20 de diciembre de 1993, por las cuales la extinta CAJANAL EICE reconoció y reliquidó una pensión gracia a favor de la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe.

4. Del régimen aplicable al caso.

Con el fin de dirimir la controversia debatida, conviene precisar la normatividad aplicable a la demandada para el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

El marco de la controversia se circunscribe al estudio de la legalidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 016262 del 11 de marzo de 1993 y 44661 del 20 de diciembre de 1993 por las cuales la extinta CAJANAL EICE reconoció y reliquidó una pensión gracia a favor de la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe.

El fundamento de la UGPP para demandar radica en que la accionada obtuvo el reconocimiento pensional, pero no cumple con el requisito legal de vinculación territorial.

Sobre la temática en estudio debe decirse que, la mentada pensión fue establecida por la Ley 114 de 1913 para los maestros de escuelas primarias oficiales de carácter territorial siempre y cuando no hayan recibido o reciban otra pensión o recompensa de carácter nacional; por lo anterior, quedaban excluidos los docentes nacionales al recibir remuneración de la Nación.

A su turno el artículo 6° de la Ley 116 de 1928, extendió el anterior beneficio a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, sumándose para el cómputo de los años, los prestados tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, así como la relacionada con la inspección sin importar el carácter continuo o discontinuo de cada una de ellas.

El carácter restrictivo de los anteriores beneficios, fue ampliado aún más por la Ley 37 de 1933, incluyendo a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria; específicamente el artículo 3°, inciso 2° menciona: *“Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio mencionados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”*.

Tales parámetros fueron recogidos por la Ley 91 de 1989, reiterando el derecho de los docentes que estuvieran vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y que tuviesen o llegasen a tener los requisitos exigidos por las leyes anteriormente mencionadas y manifestando su compatibilidad con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar a cargo total o parcial de la Nación. Por lo anterior es forzoso concluir que los docentes vinculados después de la fecha referida no podrán beneficiarse de dicha pensión. Bajo esta misma línea el Consejo de Estado³ en fallo de 2012, consignó lo siguiente:

“En este orden de ideas, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la ley 43 de 1975 de la educación primaria como de la secundaria. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el

³ Consejo de Estado. Sentencia del 12 de abril de 2012. C.P Víctor Hernando Alvarado

aditamento de su compatibilidad "...con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación"; hecho que modificó la ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera "... otra pensión o recompensa de carácter nacional". En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa en referencia, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación".

De acuerdo con los elementos jurídicos anteriormente consignados, el beneficiario de la pensión gracia podía indistintamente laborar parte de los veinte (20) años de servicio como profesor de las escuelas normales, las escuelas primarias o con vinculaciones en establecimientos de enseñanza secundaria, sin que en un momento dado queden excluidos quienes hubieren alcanzado la totalidad del tiempo en el servicio docente en secundaria, o incluso con tiempos servidos en la enseñanza vocacional, en la medida; en que de tiempo atrás el ejecutivo mediante el artículo 2° del Decreto 3362 de 1954, dispuso involucrar a la enseñanza primaria los programas a cargo de las escuelas vocacionales agropecuarias y las escuelas de hogar, en un esfuerzo por ampliar el campo de acción de la educación primaria en Colombia, nacionalizada a través del decreto 2838 de septiembre 25 de 1954 y que la norma referida reglamentó.

Teniendo claro lo anterior, se hace necesario determinar si la parte demandada reúne los presupuestos exigidos por la norma para tener derecho a la pensión.

Obra en el expediente lo siguiente:

- Acta de posesión No. 3179 de la Gobernación de Cundinamarca, en la cual consta que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe laboró como maestra desde el 23 de febrero de 1966⁴.
- Certificación Electrónica de tiempos laborados CETIL 20201289999114000620014 en la que consta que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe laboró al servicio del Departamento de Cundinamarca (Colegio José Asunción Silva – Institución Educativa Distrital) desde el 23 de febrero de 1966 al 31 de enero de 1974, nivel **nacionalizado**⁵.
- Resolución No. 0912 de 1974 del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares ICCE y Acta de posesión, en las que consta que la señora Paucar Arroyabe laboró desde el 4 de marzo de 1974 en el Instituto Nacional de Educación Media Diversificada "INEM" de Medellín⁶.

⁴ Documento 24.2 2021-00129Expediente Administrativo, folio 103

⁵ Documento 24.2 2021-00129Expediente Administrativo, folio 105

⁶ Documento 24.2 2021-00129Expediente Administrativo, folio 161-162

- Certificación expedida por el Instituto Nacional de Educación Media Diversificada - INEM “Santiago Pérez”, en la que consta que la señora Paucar Arroyabe fue nombrada mediante Resolución 0912 de 1974 para trabajar en el INEM de Medellín y que luego mediante Resolución No. 5881 del 31 de diciembre de 1975 fue trasladada al INEM “Santiago Pérez” de Bogotá⁷.
- Resolución 1606 del 8 de marzo de 1989 del Ministerio de Educación Nacional en la que acepta la renuncia presentada por la aquí demandante a partir del 17 de febrero de 1989⁸.
- Certificación Electrónica de tiempos laborados CETIL 201912899999001000660078 en la que consta que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe laboró al servicio del **Ministerio de Educación Nacional** desde el 4 de marzo de 1974 al 16 de febrero de 1989⁹.

Advierte el despacho que el argumento central de la UGPP en la presente demanda es que a la demandada Libia de Jesús Paucar Arroyabe no le asiste derecho a la pensión gracia toda vez que no acredita los 20 años con vinculación de carácter nacionalizado o territorial, ya que su vinculación fue NACIONAL desde el 4 de marzo de 1974 hasta el 16 de febrero de 1989 (14 años, 11 meses y 13 días); sin embargo, la apoderada judicial de la demandada en su escrito de contestación de la demanda indicó que la aquí demandada cumplió todos los requisitos exigidos en la normatividad de la pensión gracia, teniendo en cuenta que los tiempos laborados en la Secretaria de Educación de Bogotá D.C, son de carácter territorial y no Nacionales toda vez que los dineros con los que se pagaron los salarios y prestaciones sociales provienen del Sistema General de Participaciones transferidos a la Secretaria de Educación de Bogotá.

Ahora bien, recuerda el despacho que el fundamento de la concesión de la pensión de gracia fue compensar los bajos niveles salariales que recibían los profesores de primaria en las entidades territoriales, respecto de las asignaciones que, a su vez, recibían los docentes vinculados directamente con la Nación.

Descendiendo al caso bajo examen resulta claro que, la parte demandada no satisface los requisitos exigidos por la Ley para el reconocimiento de la Pensión Gracia y en consecuencia se declarará la nulidad de las Resoluciones No. 16262 y 44661 de 1993, por medio de las cuales se reconoció a la parte demandada la pensión gracia y se reliquido la misma, respectivamente.

⁷ Documento 24.2 2021-00129Expediente Administrativo, folio 179

⁸ Documento 24.2 2021-00129Expediente Administrativo, folio 255

⁹ Documento 24.2 2021-00129Expediente Administrativo, folio 259

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien es cierto que la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe cumplió 50 años el 25 de noviembre de 1985, que se vinculó a la docencia el 23 de febrero de 1966 y que cuenta con un total de 22 años, 10 meses y 22 días de tiempo de servicio como docente, no es menos cierto que durante el periodo comprendido entre el 4 de marzo de 1974 al 16 de febrero de 1989, laboró en el Instituto Nacional de Educación Media Diversificada - INEM José Félix Restrepo de Medellín, en el Instituto Nacional de Educación Media Diversificada - INEM Santiago Pérez de Bogotá y en el Instituto Nacional de Educación Media Diversificada - INEM Luis López de Mesa de Villavicencio, tal como consta en las Resoluciones 912 del 26 de febrero de 1974, 5881 del 31 de diciembre de 1975 y 240 del 1º de febrero de 1989, los cuales de conformidad con el Decreto 1962 de 1969 “*Por el cual se establece la enseñanza media diversificada en el país*” eran administrados por el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares – ICCE, institución que era un establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional, por lo que es factible concluir que dicho tiempo laborado fue de carácter **NACIONAL**, y por tanto dicho lapso no puede ser computado para el reconocimiento de la pensión gracia.

Y es que en gracia de discusión, así ha sido enseñado por el Consejo de Estado al indicar que la prestación de servicios docentes en Instituciones Nacionales de Educación Media Diversificada - INEM, no pueden computarse para la pensión gracia, por cuanto:

*“(…) las plantas de personal docente adscritas a los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada ostentan el carácter nacional, toda vez que dichos institutos dependen del Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con lo anterior, la Sala considera, como bien lo determinó el Tribunal de Cundinamarca, que el vínculo de la actora durante el tiempo en el que prestó sus servicios como docente en el INEM Santiago Pérez, del 8 de noviembre de 1993 al 14 de agosto de 1996 y del 5 de abril de 1999 al 5 de septiembre de 2013, fue de carácter nacional. Reitera 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.”¹⁰.*

En síntesis, los beneficiarios de la pensión gracia son los docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, descartando de esta forma aquellas **del orden nacional**, bien sea porque provengan directamente del Gobierno Nacional o se

¹⁰ Sentencia del 1 de diciembre de 2016, subsección B exp. 0783-14 con ponencia de César Palomino Cortés. En igual sentido, sentencia del 14 de septiembre de 2017, subsección A exp. 0071-14 con ponencia de Rafael Suárez Vargas.

acredite en el plenario que la profesión se ejerció en una institución educativa nacional, como los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada (INEM).

Aunado a lo anterior debe señalar el despacho que no puede obligarse a la administración a continuar pagando una pensión cuando notoriamente no se cumplen las exigencias legales.

Al respecto el honorable Consejo de Estado consideró lo siguiente¹¹:

“En primer lugar, es preciso señalar que si bien la administración se encuentra imposibilitada para revocar o modificar actos que haya expedido para revocar o modificar situaciones jurídicas particulares y concretas sin el consentimiento del afectado en virtud del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, también es cierto que tiene la posibilidad de demandar los actos administrativos expedidos por ella misma. Dicha acción denominada doctrinaria y jurisprudencialmente “de lesividad”, le permite que en defensa del interés público y del orden jurídico y ante la existencia de actos que vulneren este último, demande sus propios actos ante la jurisdicción contencioso administrativo, dentro del término concedido por el numeral 7° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. En este orden de ideas, cuando la administración ha expedido un acto administrativo que reconozca prestaciones periódicas, y respecto del cual considere fue emitido con violación del orden jurídico, puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que determine su legalidad (...) Es cierto que la resolución de reconocimiento de la pensión fue expedida en cumplimiento de la sentencia que definió una acción de tutela, en un proceso en que se encontró amenaza o vulneración de derechos fundamentales, no obstante, es importante recordar que la acción de tutela está dirigida a proteger derechos fundamentales, sin que nada obste que el juez competente conozca de las demandas en contra de actos administrativos y decida si estos se ajustan a la legalidad o no. De allí que si bien la resolución en cuestión tiene la connotación de acto de ejecución, al ser cumplimiento de una sentencia, lo cierto es que la orden fue impartida dentro de una acción de tutela que es de naturaleza distinta a la de la acción ordinaria, motivo por el cual es probable su estudio a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En esas condiciones, la Entidad solamente contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad del acto que ella misma expidió, y al haber rechazado la demanda con el argumento de que el acto administrativo no es demandable, vulneró los derechos de la entidad demandante, cercenándole la oportunidad de controvertir en sede judicial la legalidad del acto que ella misma expidió”

De otra parte, frente a la pretensión de reintegro de los valores recibidos por la parte accionada por concepto de esa pensión gracia, considera esta Sede Judicial que debe denegarse, toda vez que, la decisión del reconocimiento pensional fue expedida sin

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCION “A”. Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN. Veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01385-00(AC).

“Igualmente, en relación al tema en estudio se pronunció el H. Consejo de Estado mediante auto del 17 de abril de 2013, con ponencia del Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN”.

que implique mala fe, pues la demandada no engañó a la administración para obtener el reconocimiento.

En consecuencia, ha de aplicarse lo dispuesto en el literal c del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido que no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, comoquiera que ésta se presume, tal y como lo prescribe el artículo 83 de la Constitución Política y la mala fe se debe probar.

No encuentra de igual manera el Despacho, que la entidad demandante haya acreditado una actuación ilegal de la demandada para obtener la sumas ya reconocidas y por ello dichas reclamaciones no pueden prosperar.

7. COSTAS

Al respecto en el artículo 188 del C.P.AC.A establece lo siguiente a saber:

*“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia **dispondrá** sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”* Resaltado fuera de texto.

Ahora bien, el artículo 365 del Código General del Proceso indica que:

*“En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquéllos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.
Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe...”*

El honorable Consejo de Estado, ha dejado claro que en procesos declarativos como el que nos concierne, se aplica un régimen subjetivo, por lo que no es suficiente la comprobación de que el demandante o la demandada haya perdido el juicio y la acusación de las costas dentro del proceso, sino que adicionalmente el juez debe verificar la buena o mala fe desplegada por la parte vencida.¹²

¹² Ver sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil once (2011). Radicación Número: 25000-23-26-000-1996-02052-03(39030). Actor: ECOSALUD

De la norma transcrita se observa que para la condena en costas se hace un juicio en el que no tiene relevancia la conducta de las partes, pues se afirma que quien es vencido en el proceso debe asumir la condena al pago de las costas; sin embargo, considera el Despacho que esta concepción absolutista contraría los principios constitucionales de gratuidad y libre acceso a la administración de justicia; por lo que de acuerdo con la jurisprudencia del honorable Consejo de Estado, resulta una interpretación más razonable, la de ponderar en cada caso la conducta de las partes dentro del proceso para “disponer” de la condena en costas, de acuerdo con el artículo 188 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, considerando que la parte demandada no observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida en este proceso, y que los argumentos de defensa estuvieron racionalmente fundamentados en un estudio eminentemente jurídico, no procede la condena en costas. Esta evaluación se realiza con fundamento en lo ordenado en el Artículo 55 de la ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO. - DECLARAR la nulidad de las Resoluciones No. 016262 del 11 de marzo de 1993 y 44661 del 20 de diciembre de 1993 por las cuales la extinta CAJANAL EICE reconoció y reliquidó una pensión gracia a favor de la señora Libia de Jesús Paucar Arroyabe, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO.-. Sin condena en costas.

CUARTO. - Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, archívese el expediente previa devolución de los valores consignados para gastos del proceso descontando los causados.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹³,


TANIA INÉS JAIMES MARTÍNEZ
JUEZA

¹³ Correos electrónicos: nataliamoyanoa@gmail.com; cmendivels@ugpp.gov.co; nubiapaucar@hotmail.com; carolnel@hotmail.com

Firmado Por:

Tania Ines Jaimes Martinez
Juez
Juzgado Administrativo
054
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: **6aa53863722050a6f694615b6401dd1c220c07df9a4f96aeb11cf67709b6af54**
Documento generado en 14/06/2022 10:08:29 AM

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