



242

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO

Sogamoso, nueve (9) de marzo del año dos mil veinte (2020)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 157593333002-2018-00094-00
Demandante: María Antonia Bonilla de Chaparro
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

1. ASUNTO

Corresponde al Despacho¹ proferir sentencia en primera instancia para decidir de fondo la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia.

2. PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, la señora María Antonia Bonilla de Chaparro por intermedio de apoderado, solicita se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. RDP 015213 del 11 de abril de 2017 mediante el cual la accionada le negó el reconocimiento de la pensión gracia por presunta mala conducta, así como de la Resolución RDP 022589 del 31 de mayo de 2017 y Resolución RDP 015213 del 11 de abril de 2017, mediante las cuales se resuelven los recursos de reposición y apelación en contra de la Resolución RDP 015213, confirmándola.

A título de restablecimiento del derecho, pretende se ordene a la entidad demandada reconocer y pagar a la demandante lo correspondiente a la pensión gracia a partir de la fecha en que cumplió los requisitos para tal efecto.

Que la demandada cumpla la sentencia de conformidad con los artículos 176 y 177 del CPACA, y sea condenada en costas y agencias en derecho.

3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los supuestos fácticos (fls.4-6) que respaldan las pretensiones de la demanda se sintetizan de la siguiente forma:

Señala que la señora María Antonia Bonilla de Chaparro fue nombrada por el Departamento de Boyacá para ejercer labores docentes mediante el Decreto No. 110 del 24 de febrero de 1967y que el día 2 de julio de 1996, cumplió la edad de 50 años.

Relata que el día 2 de agosto de 1996, la señora Bonilla de Chaparro solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social el reconocimiento de la pensión gracia, entidad que mediante Resolución No. 008896 del 21 de abril de 1998, reconoce que la demandante cumplió con los requisitos de tiempo de servicio, edad y haber laborado para una entidad territorial, sin embargo niega la solicitud pensional aduciendo que

¹ Una vez establecida la inexistencia de causales de nulidad que invaliden lo actuado y la estructuración de los presupuestos procesales para ello (Son aquellos requisitos que deben estar presentes en todo proceso, para que al Juez le resulte posible proferir una sentencia con efectos de cosa juzgada material, sobre las pretensiones y excepciones propuestas. Ellos son: a) demanda en forma; b) competencia; c) capacidad para ser parte; e) capacidad procesal y f) legitimación en la causa).

la demandante se encontraba inmersa en lo dispuesto por el artículo 37, literal k) del Decreto 1135 de 1952, en atención a su participación en el paro del 25 de marzo de 1976. Expresa que este acto, fue objeto de recurso de apelación el cual fue resuelto por la misma entidad mediante la Resolución 005457 del 7 de diciembre de 1998, confirmando.

Cuenta que el día 13 de diciembre de 2016 se radicó ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social - UGPP, los documentos para solicitar nuevamente la pensión gracia de la demandante, la cual fue resuelta negativamente mediante la Resolución RDP 015213 del 11 de abril de 2017 por la causal de mala conducta de la solicitante, de conformidad con el Decreto 247 del 9 de abril de 1976 modificado por el Decreto 293 de 14 de abril de 1976, decisión que fue objeto de los recursos de reposición y de apelación, los cuales fueron resueltos mediante las resoluciones RDP 22589 del 31 de mayo de 2017 y RDP 028146 del 13 de julio de 2017, confirmando.

4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En sentir del demandante, con la expedición del acto administrativo demandado se violaron las siguientes disposiciones (*fls. 6-19*)

Constitución Política Arts. 13, 29 y 53.

De orden legal: Ley 114 de 1993, Decreto 1135 de 1952, Decreto 2277 de 1979, Ley 33 de 1985, Ley 62 de 1985, Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993, Ley 115 de 1994 y el artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Advierte en su concepto de violación que la decisión adoptada por la accionada adolece de falsa motivación y agrede las normas esgrimidas como vulneradas por indebida aplicación, en el entendido que no se demuestra que en el caso de la demandante, se haya surtido el correspondiente proceso para demostrar que incurrió en mala conducta, como tampoco existe norma alguna que otorgue a la UGPP facultades para juzgar disciplinariamente a los docentes o para calificar sus conductas.

5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La UGPP, por intermedio de apoderada judicial, contestó la demanda (*fls. 117-128*) oponiéndose a las pretensiones formuladas por la demandante e indica que los actos administrativos demandados fueron proferidos siguiendo los lineamientos establecidos por la normatividad vigente para el reconocimiento y pago de pensiones.

Expresa que a pesar de que la pensión gracia es una dádiva del estado, el derecho a acceder a esta prestación nace tras el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1993.

Ahora bien, uno de los requisitos que impone la norma para ser beneficiario de la pensión gracia es la buena conducta de los docentes en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, Indica que en el caso de la demandante obra en el expediente administrativo certificado de tiempo de servicios del 18 de junio de 1996, expedido por la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá en el que se indica que la misma fue objeto de sanción en tiempo a través del Decreto 293, por los días 20 al 22 de abril de 1976, al servicio del Colegio Nacional Sugamuxi.

Agrega que se encuentran los decretos Nos. 247 y 293 de 1976 a través de los cuales el Departamento de Boyacá – Secretaria de Educación sancionó, suspendió y descontó días salariales a ciertos docentes, entre ellos a la demandante, en atención al paro del 25 de marzo de la misma anualidad.

Por lo anterior, la señora Bonilla de Chaparro no reúne los requisitos exigidos por el legislador para ser merecedora de la pensión gracia por cuanto no cumplió con el requisito de buena conducta.

Propuso además de la *genérica*, las excepciones denominadas:

- “*Inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido*” porque en cumplimiento a la ley no puede reconocerse la pensión gracia a la demandante por cuanto no cumple con el requisito de buena conducta de que trata la norma –Ley 114 de 1913-.
- “*Inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales*” bajo el argumento de que el acto administrativo que niega el reconocimiento de la pensión solicitada por la demandante se realizó con estricta sujeción a la ley, lo que implica que se está garantizando los principios constitucionales y legales y no lo contrario como lo quiere hacer ver la demandante.
- “*Prescripción de mesadas*” solicita que en caso de una eventual condena tras acceder las pretensiones de la demanda, se declare la prescripción de las mesadas o las diferencias de las mensualidades causadas con anterioridad a los tres años de la presentación de la demanda y con respecto a la fecha de adquisición del estatus pensional de acuerdo con los decretos 1848 de 1969 y 3135 de 1968.

6. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Boyacá y correspondió por reparto al Despacho del magistrado Oscar Alfonso Granados Naranjo (fl.62) quien por auto del 30 de abril de 2018 remite por competencia por los factores de cuantía y territorial el proceso de la referencia a los Juzgados Administrativos de Sogamoso (fls.64 y 65), correspondiendo por reparto a este Juzgado (fl.73), una vez se verificó el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 162 del CPACA, se admitió la demanda por auto de 8 de junio de 2018 (fl.75).

Consejo Superior

La entidad demandada contestó oportunamente la demanda y vencido el término de traslado de las excepciones (fl.132) por auto de 8 de octubre de 2018 (fl.144) se fijó fecha para audiencia inicial, la cual se llevó a cabo el 13 de febrero de 2019 (fls.149-151), diligencia dentro de la cual se agotaron las etapas señaladas en el artículo 180 del CPACA.

En la audiencia de pruebas realizada el 8 de mayo de 2019 (fl.181) se incorporaron las pruebas documentales decretadas en audiencia inicial, se declaró cerrado el periodo probatorio, se dispuso prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, igualmente, se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que si lo considera pertinente rindiera concepto.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte accionada presentó alegatos de conclusión (fl.186 a 194) reiterando los argumentos de la contestación de la demanda, sin realizar cambios sustanciales en su exposición.

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión.

La Agente Delegada del Ministerio Público no rindió concepto en este proceso.

8. PROBLEMA JURÍDICO

El primer problema jurídico a resolver el Despacho concierne a verificar si sobre el supuesto fáctico y jurídico sustentado en este caso, se configura cosa juzgada frente a la reclamación judicial del derecho a obtener pensión gracia por la docente MARÍA ANTONIA BONILLA DE CHAPARRO.

En caso que no se configure cosa juzgada en el presente caso, el Despacho debe establecer si la señora MARÍA ANTONIA BONILLA DE CHAPARRO tiene derecho a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social – UGPP le reconozca y pague el derecho a la pensión gracia señala en la Ley 114 de 1913, sin tener en cuenta la sanción impuesta mediante Decreto 293 de 1976 como causal de mala conducta y requisito para tal fin.

9. DE LA COSA JUZGADA

Acorde con lo allegado al expediente se observa la posible configuración de la institución de *cosa juzgada*, razón por la que entra el Despacho a pronunciarse de manera oficiosa, así:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 303 del CGP los elementos que constituyen la cosa juzgada, son:

a).- **Identidad de partes:** Esto es que al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.

b).- **Identidad de causa petendi (normas):** Para tal efecto la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento y en caso de llegarse presentar nuevos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.

c).- **Identidad de objeto:** Significa que la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada, se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.²

Es decir que una situación fáctica resuelta judicialmente no puede ser objeto de debate en un nuevo proceso, en el entendido que la decisión adoptada en el primigenio es vinculante, obligatoria e inmutable.³

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cueter. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00794-00(2480-14) del 14 de abril de 2016

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. C.P. Carmelo Perdomo Cueter. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00794-00(2480-14) del 14 de abril de 2016

Para el caso bajo estudio se tiene que de la prueba documental contenida en archivos digitales, que corresponde a la carpeta administrativa allegada por la apoderada de la parte demandada (CD - fl.131) se evidenció la presencia de ciertas decisiones judiciales que podían llegar a tener injerencia en el asunto examinado en este proceso.

Por lo anterior, mediante auto del 3 de septiembre de 2019 se requirió a la Secretaria del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá a fin de que allegara copia de la demanda y de los fallos proferidos en primera instancia por esa Corporación el 4 de septiembre de 2002 y en segunda instancia por el H. Consejo de Estado el 26 de febrero de 2004, así como copia de lo resuelto en el recurso de súplica, todas estas decisiones adoptadas dentro del proceso con radicado No. 15001-23-31-000-1999-00435-00 (fl.196), los cuales fueron allegados y obran en el expediente (fl.215-236)

Bajo los anteriores parámetros, se realiza un análisis en paralelo de las piezas procesales que obran en el expediente Rad. 1999-0435 en relación con el que cursa en este Despacho. Veamos:

Proceso 1999-0435	Proceso 2019-0094
EXTREMOS PROCESALES	
Demandante: María Antonia Bonilla de Chaparro Demandado: Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL	Demandante: María Antonia Bonilla de Chaparro Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social - UGPP
PRETENSIONES	
1.- Declarar la nulidad de los actos administrativos que siguen: <ul style="list-style-type: none"> • Resolución No.8896 del 21 de abril de 1998, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de CAJANAL, que negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación en los términos de la ley 114 de 1913. • Resolución No.5457 del 07 de diciembre de 1998, proferida por el Director General de CAJANAL que resuelve confirmando el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No.8896 del 21 de abril de 1998. 2.- Que se decrete a favor de la demandante el derecho a recibir la pensión gracia, desde cuando cumplió con los requisito exigibles por la ley 114 de 1913, el día 2 de julio de 1996. 3.- Que se condene a CAJANAL a reconocer, liquidar y pagar a la demandante la pensión gracia desde 02 de julio de 1996 cuando cumplió los requisitos exigidos por la ley 114 de 1913, teniendo en cuenta los factores salariales devengados en el último año de servicio, se reajuste y se indexe.	1.- Declarar la nulidad de los actos administrativos que siguen: <ul style="list-style-type: none"> • Resolución No. RDP 015213 del 11 de abril de 2017 expedida por la cual la UGPP que negó la pensión gracia a la demandante presunta mala fe. • Resolución No. RDP 022589 del 31 de mayo de 2017 expedida por la UGPP que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto impugnado, confirma. • Resolución RDP 028146 del 13 de julio de 2017 que resuelve el recurso de apelación, confirmó la Resolución atacada. 2.- A título de restablecimiento de derecho, se declare que la demandante tiene derecho a que la UGPP, reconozca y pague la pensión gracia a partir de la fecha en que cumplió los requisitos y status de pensionada de gracia el 03 de julio de 1996. 3.- Que se ordene a la UGPP a reconocer y pagar la pensión gracia a la demandante a partir de la fecha en que cumplió los requisitos para acceder al status de pensionada gracia, es decir, a partir del 02 de julio de 1996.

FUNDAMENTOS DE HECHO	
<ul style="list-style-type: none"> ○ María Antonia Bonilla de Chaparro prestó sus servicios como docente oficial en el Ministerio de Educación, Secretaria de Educación de Boyacá, nombrada según decreto No. 110 desde el 24 de febrero de 1967, hasta el 6 de Mayo de 1982 en la concentración Escolar Urbana Mixta en el Municipio de Sogamoso <p>Según Resolución No. 422 fue trasladada desde el 7 de Mayo de 1982 hasta la demanda al establecimiento público Colegio Nacional de Sugamuxi, sección primaria.</p> <p>Según su hoja de vida, a la fecha de la demanda se encuentra en escalafón grado 11 como Docente Nacionalizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ María Antonia Bonilla de Chaparro nació el 2 de Julio de 1946, al cumplir los requisitos de 20 años de tiempo de servicio y 50 años de edad solicito a CAJANAL que reconozca y pague la pensión gracia de jubilación conforme a la ley 114 de 1913. ○ Ante esa petición CAJANAL expide los actos administrativos demandados en los cuales niega el reconocimiento de la pensión gracia con fundamento en que la docente no observó buena conducta. ○ CAJANAL al desatar el recurso de apelación, considera que la docente no está incurso en causal de mala conducta, sin embargo, niega la pensión al considerar que el tiempo de servicio se desarrolló en establecimientos educativos del orden Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • María Antonia Bonilla de Chaparro por Decreto No. 110 del día 24 de febrero de 1967, fue nombrada por el departamento de Boyacá, como Maestra para ejercer labores docentes. El día 02 de julio de 1946 la demandante cumplió la edad de 50 años • El 2 de agosto de 1996 solicitó ante CAJANAL reconocer la pensión gracia. • Por Resolución 8896 del 21 de abril de 1998 CAJANAL resolvió la petición, y reconoce que cumplió los requisitos de tiempo, edad y haber laborado para una entidad territorial, pero la niega la pensión indicando que la accionante está inmersa en lo dispuesto en artículo 37, literal K del Decreto 1135/52. • Contra la anterior decisión, la demandante interpuso recurso de apelación, el que fue resuelto mediante Resolución 05457 del 7 de diciembre de 1998, confirmándola. • Señala que el 13 de diciembre de 2016 radicó los documentos para solicitar de nuevo la pensión gracia, la cual fue negada por la UGPP mediante la Resolución No. 015213 del 11 de abril de 2017. <p>La anterior decisión fue objeto de recurso de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos por la UGPP mediante las resoluciones Nos. RDP 22589 del 31 de mayo de 2017 RDP 028146 del 13 de julio de 2017, confirmándola.</p>
NORMAS VIOLADAS	
<p>Artículos 13, 29 y 53 de la constitución política; Ley 114 de 1913; Decreto 1135 de 1952; Decreto 2277 de 1979; Ley 33 de 1985; Ley 62 de 1985; Ley 91 de 1989; Ley 60 de 1993; Ley 115 de 1994; artículo 81 de la Ley 812 de 2003.</p>	<p>2,13, 25, 48, 58,83 de la Constitución Política; ley 114 de 1913, ley 91 de 1989 artículo 15 numeral 2 literal A</p>
CONCEPTO DE VIOLACIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> • Se vulnera el derecho a la seguridad social, a la igualdad. • Expresa que CAJANAL no estudió el parágrafo del artículo 4 del Decreto 293 de 1976. • Indica la vulneración al derecho a la propiedad privada y a la buena fe. • Señala que la demandante cumple con los requisitos para la pensión, cita la Ley 114 de 1913 y artículo 15 numeral 2 literal a de la Ley 91 de 1989. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Expresa que el Decreto 247 de 1976 aplicó una sanción a los docentes que participaron en el paro del 25 de marzo de 1976, pero la demandante no se encuentra allí incluida .- El Decreto 293 de 1976 modificó el Decreto 247, reduciendo las sanciones e incluyó a la demandante, sin razón. .- A la demandante no se aplicó el procedimiento disciplinario, la UGPP se irroga una competencia que no le corresponde, vulnera el derecho al debido proceso. .- A la demandante no le aplica el Decreto 2277 de 1979 por ser posterior a los hechos de marzo de 1976. .- Las sanciones prescriben una vez cumplidas, sin que puedan ser esgrimidas para situaciones posteriores.

245

	<p>.- La UGPP debió tener en cuenta lo manifestado en el párrafo del artículo 4 del Decreto No. 293 de 1976 en el sentido de asumir que la sanción de descuento sobre el salario básico mensual no tenía consecuencias sobre las hojas de vida de los docentes afectados.</p> <p>.- Se vulnera al derecho a la igualdad frente a docentes que a pesar de hechos similares, recibieron su pensión gracia.</p> <p>.- La demandante cumple los requisitos establecidos por la Ley 114 de 1913, 91 de 1989, Ley 115 de 1994 y 812 de 2003 para el reconocimiento de la pensión gracia.</p>
--	--

Se observa en primer lugar, que en ambos procesos analizados mediante cotejo en paralelo, que la demandante es la señora María Antonia Bonilla de Chaparro, sin embargo, no ocurre lo mismo con la parte pasiva del contradictorio, sin embargo es necesaria la siguiente precisión.

JUDICIAL

La Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la Ley 6ª de 1945 a cuyo cargo se encontraba el reconocimiento y pago de prestaciones, entre las cuales estaba el tema pensional. Luego, mediante Decreto 2196 de 2009 se dispuso la supresión y liquidación de la misma. Ahora bien, mediante la Ley 1151 de 2007 se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, otorgándole la competencia para reconocer los derechos pensionales sobre los cuales venía pronunciándose la Caja Nacional de Previsión Social, por lo que se colige que la primera fue remplazada por la segunda, con la finalidad, entre otras, la del reconocimiento pensional, lo que permite concluir que existe entre los dos procesos, identidad jurídica de **partes**.

En segundo lugar, en cuanto a la **causa petendi**, se tiene que en los dos procesos se relatan los fundamentos fácticos de la demanda en términos similares, los cuales se encaminaron a señalar el trámite que surtió la demandante ante las entidades accionadas para el reconocimiento de la pensión gracia, siendo que en el proceso que cursa en este Juzgado, en la demanda se adiciona en el relato, que CAJANAL expidió los actos administrativos que fueron objeto de demanda en el proceso 1999-0435.

de la Judicatura

Frente a las normas violadas y su concepto de violación se establece que en el proceso con radicado 1999-0435, la apoderada de la parte demandante basa sus argumentos en la vulneración a varios derechos de raigambre constitucional, alude la vulneración del derecho a la **igualdad**, indicando que hay docentes en las mismas condiciones que la demandante, a los que si les fue reconocida la pensión gracia, además señala el cumplimiento por parte de ésta de los parámetros establecidos en la Ley 114 de 1913 y en el literal a, numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, para tal efecto, entre los cuales se encuentra ser una docente nacionalizada.

En relación con la causal de mala conducta aplicada por la entidad accionada para negar la pensión gracia a la demandante, señala que la misma es una razón falsa y equivoca en la que CAJANAL no tuvo en cuenta lo manifestado en el párrafo del artículo 4 del Decreto 293 de 1976 en el que se especificó que la sanción de descuento no debía tener consecuencias en la hoja de vida de los docentes afectados con la misma.

Ahora en el proceso que cursa ante este Juzgado la demanda refiere a la causal de mala conducta reseñada en el primer proceso y apoya su demanda en la inaplicación del procedimiento disciplinario a la demandante para determinar la mencionada causal, como razón para negar el derecho a la pensión gracia, que considera tiene derecho la demandante y además sostiene que la sanción fue impuesta por la UGPP sin tener competencia para tal efecto.

En particular, se tiene que en el proceso radicado 1999-0435 al igual que en el que cursa en este Despacho, se relata el sustento fáctico y se exponen las razones jurídicas de manera distinta, es claro que el fundamento es idéntico, puesto que se refiere en ambos casos al procedimiento surtido por la demandante ante las entidades accionadas, titulares de la función de reconocimiento de la pensión gracia, en el que señalan la inobservancia de los parámetros establecidos en la Ley 114 de 1913 y en el literal a, numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 198, en los que se negó la pensión gracia a la demandante.

En relación con las pretensiones de la demanda se tiene que el objeto de demanda en el proceso 1999-0435 es la nulidad de la Resolución No. 008896 del 21 de abril de 1998 así como de la Resolución No. 005457 del 7 de diciembre de 1998, expedidas por CAJANAL y en este proceso el objeto de estudio recae en el estudio de legalidad de las Resoluciones RDP 015213 del 11 de abril de 2017, RDP 022589 del 31 de mayo de 2017 y de la Resolución RDP 015213 del 11 de abril de 2017.

No se discute que los actos administrativos vertidos en las referidas resoluciones son formalmente distintos, puesto que es claro que los emite una entidad administrativa y se producen en época diferente, sin embargo revisado el contenido de los mismos, se tiene que en todos los casos, la decisión de la administración es uniforme, en la medida que niega la pensión gracia a la demandante. En efecto:

- La Resolución No. 008896 del 21 de abril de 1998, mediante el cual la Caja de Previsión Social niega a la demandante la pensión gracia por no observar buena conducta, con base en el Decreto 293 de 1976, por el cual se sancionó a la señora María Antonia Bonilla de Chaparro por su participación en el paro del 25 de Marzo de 1976.
- La Resolución No. 005457 del 7 de diciembre de 1998 mediante el cual la Caja de Previsión Social confirma la anterior resolución, sin embargo considera que la demandante no está incurso en causal de mala conducta y procede a analizar las normas que sobre la pensión gracia tratan, concluyendo que la accionante desarrolló el tiempo de servicio en establecimientos educativos del orden nacional, motivo por el cual no tiene derecho a la pensión gracia, conforme se señaló por la apoderada de la parte demandante en el escrito de demanda en el proceso 1999-0435.
- La Resolución No. RDP 015213 del 11 de abril de 2017 mediante el cual la Unidad Administrativa Especial de gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP le negó el reconocimiento de la pensión gracia a la accionante por cuanto *"incurrió en una de las causales de mala conducta, acciones que fueron sancionadas con el decreto Decreto 247 del 09 de Abril de 1976, modificado por el Decreto 293 de 14 de Abril de 1976."*
- La Resolución RDP 022589 del 31 de mayo de 2017 mediante la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la Resolución RDP 015213, confirmándola.
- La Resolución RDP 015213 del 11 de abril de 2017, mediante la cual se resuelve el recurso de apelación en contra de la Resolución RDP 015213, confirmándola.

206

Con el fin de verificar si el caso propuesto en este proceso, configura cosa juzgada, es menester citar a las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de primera instancia dentro del proceso 1999-0435, que en su parte considerativa señaló:

"Mediante los actos demandados la Caja Nacional de Previsión Social adujo que la actor no tenía derecho al reconocimiento y pago de la Pensión Gracia de jubilación, en razón a que durante su desempeño como docente fue sancionada con tres días de descuento de los salarios, en atención a haber participado en un paro, este es el fundamento que aduce la Resolución No. 008896 del 21 de abril de 1998 (fl.6 cuaderno 3), pero en el recurso de alzada la Caja agrega un nuevo motivo, cual es el de sostener que la docente laboró en un Colegio Nacional, argumento éste que es desvirtuado por los certificados expedidos por el FER Seccional Boyacá, y por la Secretaría de Educación del Departamento (fl. 79 cuad 3), por lo cual la Sala no entrará a realizar mayores disquisiciones sobre éste tópico. Pero como la primera instancia fundamentó su negativa sobre el hecho de haber sancionado a la actora con los tres días de descuento, sobre este aspecto entra la Sala a dilucidar la situación contemplada en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913 para perder el derecho que se demanda en esta acción.

(...)

Ya se ha dicho que los requisitos señalados por la Ley 114 de 1913 para acceder a la Pensión gracia de Jubilación, son el tiempo y la edad, y que la demandante llenó dichos requisitos. Esto significa que este extremo de la relación no tiene discusión. Ahora el aspecto relativo a la conducta de la docente es el punto a dilucidar para concluir si le asiste o no razón a la entidad demandada, o por el contrario, se debe reconocer el derecho impetrado.

(...)

En el sublite, la actora cumplió los 20 años de servicio en la docencia en el año de 1996. La sanción por mala conducta aducida por la entidad demandada, ocurrió en el año 1976. En el proceso no obra informativo disciplinario adelantado contra la demandante por los hechos constitutivos de la falta que originó su sanción. Entre la fecha de ocurrencia del hecho sancionado con mala conducta y la presentación de la solicitud de reconocimiento y pago de la prestación, transcurrió un lapso de 32 años, término suficiente para que la sanción haya prescrito, conforme al Decreto 2480 de 1986. Pues, se reitera, no hay penas ni sanciones disciplinarias imprescriptibles.

Así, pues, conforme a lo consignado, la Corporación accederá a las pretensiones de la demanda anulando los actos acusados y reconociendo el beneficio de la Pensión Gracia a la señora MARIA ANTONIA BONILLA DE CHAPARRÓ.

En consecuencia, la Caja Nacional de Previsión Social cancelará a la actora las sumas correspondientes a las mesadas dejadas de percibir desde la fecha en que se adquirió el derecho a la Pensión gracia, 2 de julio de 1996, por el cumplimiento de los requisitos de tiempo y edad. Las sumas adeudadas se actualizarán de acuerdo con la fórmula que se consignaran en el fallo. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 26 de febrero de 2004, dentro del proceso de antaño, expuso lo siguiente:

"La petición de la pensión de jubilación gracia fue presentada en agosto 2/96 por la Parte Actora ante la entidad estatal (Fis. 48/51 exp.) La Entidad denegó la reclamación en los actos de abril 21/98, y Dic. 7/98 por considerar que le aparece registrada una sanción, que son los acusados en nulidad en este proceso. (...)

Del tiempo de servicio. El docente acreditó, según certificación arrimada, y expedida por el Ministerio de Educación Nacional, y la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, que presta sus servicios como DOCENTE O DIRECTIVO

DOCENTE, desde el 24 de febrero de 1967 hasta la fecha, es decir, 18 de junio de 1996, fecha de la certificación, en el COLEGIO NACIONAL SUGAMUXI. Finalmente señala que registra una sanción por tres (03) días según Decreto No. 293/76 (Fls. 10, 11 anexo).

Nótese que el certificado comprende un total de veintinueve (29) años, tres (03) meses, y veinticuatro (24) días prestados a la NACIÓN, es decir, es un tiempo que NO es válido para el reconocimiento de la Pensión Gracia.

Así, de conformidad con el criterio pretranscrito y lo expresado en la sentencia de Sala Plena a la que se hizo alusión, el Acto no acreditó el tiempo válido requerido para ser titular de la pensión de jubilación gracia. Por lo que el fallo apelado deberá ser revocado para en su lugar negar en su totalidad las suplicas de la demanda.

Marginalmente se anota que puede haberse presentado algún caso en que se haya accedido a las pretensiones de la demanda en donde el docente era de carácter nacional, pero se precisa que esa conclusión no corresponde a lo determinado por el legislador y lo que en reiteradas jurisprudencias ha sostenido esta alta Corporación, como la S-699 de agosto 26 de 1997 que no ha sido remplazada."

En este orden, se establece que las pretensiones señaladas en los escritos de demanda del proceso 1999-0435 y del que cursa ante este Despacho, aspiran al reconocimiento, liquidación y pago de la pensión gracia en favor de la señora María Antonia Bonilla de Chaparro, por lo que observa su identidad material.

De igual forma se logra determinar que los argumentos esgrimidos por el extremo demandante en ambos procesos se fundamenta en el control de legalidad de la decisión de negar la pensión gracia a la accionante porque aduce estar incurso en causal de mala conducta, en atención a la sanción impuesta en Decreto 247 del 9 de abril de 1976, modificada por el Decreto 293 del 14 de abril de 1976, por la participación de ésta en el paro del 25 de marzo de 1976.

En este punto es del caso aclarar que en el proceso que nos ocupa se trajo como argumento adicional la negativa de la UGPP en reconocer la pensión gracia a la demandante por ser una docente nacional, razón por la que considera no tiene derecho a dicha prestación.

Al respecto el Tribunal Administrativo de Boyacá en su providencia de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda, la que fundamentó en que conforme a certificado obrante en el expediente, pudo establecer que la señora Bonilla de Chaparro era docente nacionalizada y además que no se allegó prueba que diera cuenta de haberse adelantado un proceso disciplinario contra la demandante por los hechos constitutivos de la falta que originó la sanción sumado a que la misma se encuentra prescrita.

Ahora bien, en segunda instancia, el Consejo de Estado no se pronuncia de manera expresa en relación con la causal de mala conducta para negar la pensión gracia a la demandante, pero revoca el fallo de primera instancia bajo el argumento que la señora Bonilla de Chaparro prestó sus servicios en un colegio nacional y por lo tanto, no acreditó el tiempo válido para ser titular de esa prestación.

Así las cosas, se tiene que en el proceso que cursa ante este Juzgado la solicitud se argumenta en inaplicación de la causal de mala conducta de la demandante por su participación en el paro del 25 de marzo de 1976, indicando que es una sanción impuesta en el Decreto 247 del 9 de abril de 1976, modificada por el Decreto 293 del 14 de abril de 1976, misma que considera no tiene carácter disciplinario.

De igual forma se tiene que la referida tesis de la demanda fue objeto de pronunciamiento expreso por el Tribunal Administrativo de Boyacá, puesto que fue así que cual accedió a las pretensiones de la demanda, reconoció la pensión gracia a la demandante, providencia en la que señaló que no se configuró causal de mala conducta de la demandante. Ahora éste fue el argumento presentado por el apoderado de la parte actora como sustento para solicitar la nulidad de los actos demandados ante este proceso, por lo que se concluye que las acusaciones de vulneración, ya fue objeto de pronunciamiento judicial, en los términos expuestos.

Se resalta que en segunda instancia el Consejo de Estado no pronuncia de forma clara sobre la causal de mala conducta para negar la pensión gracia, por lo que entiende el Despacho, se asentó lo dicho al respecto por el Tribunal Administrativo de Boyacá, no obstante revoca la sentencia de primera instancia bajo el argumento que la demandante no cumple con todos los requisitos para tener derecho a la pensión gracia, lo que concreta en el hecho que la accionante prestó sus servicios como docente nacional.

En este punto, es del caso insistir en que las pretensiones en los dos procesos aspiran al reconocimiento de la pensión gracia a la demandante, indicando en ambos procesos que cumple con los requisitos para tales fines, empero como se ha venido discerniendo, la teoría del caso de la demandante, fue objeto de pronunciamiento por esta jurisdicción mediante sentencia ejecutoriada en la que se negó el derecho, sin que se hayan propuesto en este proceso, la existencia de hechos nuevos que permitan modificar la decisión adoptada y en firme en el proceso judicial 1999-0435.

De contera, el Despacho no desconoce el contenido y alcance de la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018⁴, en la que el Consejo de Estado explica la incidencia de los recursos financian el servicio de la educación pública, providencia en la que no haya diferencia para reconocer el referido derecho cuando provienen del situado fiscal o del sistema general de participaciones, dada la naturaleza de los Fondos Educativos Regionales – FER, claro está siempre que se allegue prueba suficiente para determinar que cumplen los requisitos para determinar si tienen o no el derecho a la pensión gracia.

Sin embargo, en el caso objeto de examen por este Despacho, se tiene que los temas allí analizados, básicamente la forma y tipo de vinculación de la docente, la cual influye en el reconocimiento o no de la pensión gracia no fue traído a colación en la demanda presentada ante este Juzgado, ni tampoco se solicitó la aplicación de la misma al presente caso, aunado al hecho que en el citado fallo se estableció de manera expresa los efectos de la misma, bajo los siguientes términos:

"3.9 Efectos de la sentencia. Las reglas de unificación consignadas en esta providencia se deben aplicar de manera retrospectiva a todos los casos pendientes de resolución, tanto en sede administrativa como en judicial, de conformidad con los lineamientos señalados"

10. DECISION SOBRE EXCEPCIONES

Recordemos que la UGPP en su contestación de demanda (fls. 117-128) propuso las excepciones denominadas: *"Inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido"* y la *"Inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales"* sin embargo los argumentos esbozados solo podrían ser abordados en caso que fuera necesario resolver el segundo problema jurídico planteado, empero conforme a la

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Rad. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014) del 21 de junio de 2018.

tesis desarrollada sobre la configuración de cosa juzgada, es razón suficiente para no resolverlas de fondo, como tampoco sobre la excepción de *prescripción de mesadas*, cuyo estudio pende de prosperidad de las pretensiones

11. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se condenará costas a la parte demandante, sujeto procesal vencido en este proceso, para lo cual se adelantará el trámite previsto en el Art. 365 del CGP.

Conforme al Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fijará como agencias en derecho en el equivalente al cuatro por ciento (4%) del valor de la pretensión mayor de la demanda que corresponde a la liquidación por concepto de mesadas pensionales liquidadas en el año 2017 (fl.20)

12. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, *administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley,*

FALLA:

Primero.- Declarar probada de oficio la excepción de "*cosa juzgada*" conforme a la parte motiva de este proveído.

Segundo.- Declarar terminado el presente proceso.

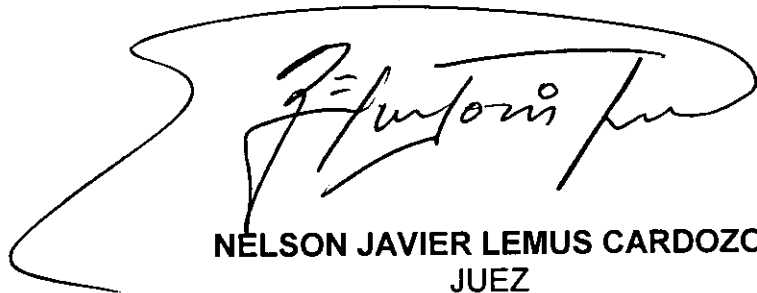
Tercero.- Condenar en costas a la entidad demandada, las cuales se liquidarán por secretaría, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 366 del CGP.

Cuarto.- Fijar como agencias en derecho la suma correspondiente al cuatro por ciento (4%) del valor de la pretensión mayor de la demanda por concepto de mesadas pensionales liquidadas en el año 2017 (fl.20).

Quinto.- De sobrar dineros de lo consignado por concepto de gastos procesales, por Secretaría liquidense y devuélvanse a la parte interesada.

Sexto.- Una vez en firme ésta providencia, archívense las diligencias dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NELSON JAVIER LEMUS CARDOZO
JUEZ