



**JUZGADO CINCUENTA Y DOS (52) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÀ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil dieciocho (2018)

Proceso: 11001-33-42-052-2016-000349-00
Demandante: LIGIA MARÍA ACEVEDO SAAVEDRA
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -
UGPP
Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Sentencia de
Primera Instancia – Pensión Gracia

El Despacho procede a decidir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Ligia María Acevedo Saavedra, actuando a través de apoderada judicial en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP.

I. ANTECEDENTES

LA DEMANDA.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, La señora Ligia María Acevedo Saavedra, actuando por intermedio de apoderada judicial, acudió a este Despacho pretendiendo que se declare la nulidad de la Resolución No. PAP 011013 del 30 de agosto de 2010 proferida por la entidad accionada en la cual se negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento y pago de la pensión gracia con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del estatus pensional en aplicación de lo señalado en la Ley 114 de 1913.

De igual forma, solicitó se condene al sujeto pasivo al pago de los intereses moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 y a la cancelación de las sumas adeudas debidamente indexadas teniendo en cuenta el IPC desde el momento de reconocimiento de la pensión hasta que se haga efectivo el pago conforme lo disponen los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, pidió se condene a la entidad demandada al pago de las costas procesales según lo señalado en el artículo 188 del CPACA.

Como supuestos fácticos que soportan sus pretensiones expuso en síntesis que (fls.22 a 23):

1. La accionante nació el 26 de febrero de 1953 y prestó sus servicios como docente nacionalizado al servicio del Estado desde 1976 hasta la fecha.
2. La señora Acevedo adquirió el estatus de pensionada el 8 de marzo de 2010 fecha en la cual tenía más de 50 años de edad y completó 20 años laborados como docente Oficial, Distrital y Nacionalizado.
3. La demandante en ejercicio del derecho de petición radicó escrito el 10 de mayo de 2010 ante CAJANAL en el cual solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia.
4. CAJANAL mediante la Resolución No. PAP 011013 del 30 de agosto de 2010 resolvió negativamente la anterior petición, bajo el fundamento que la vinculación de la accionante son del orden nacional.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Como normas violadas con la expedición del acto administrativo acusado, se citan los artículos 2°, 13, 25, 53 y 58 de la Constitución Política, Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 37 de 1993, Ley 43 de 1975, Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001 y el Código Sustantivo del Trabajo.

La apoderada de la parte actora, manifestó que debido a la importante labor que desempeñan los docentes, el ordenamiento jurídico los ha dotado de una serie de prerrogativas.

La pensión gracia reconocida a los docentes que prestaron o prestan sus servicios en instituciones educativas del nivel territorial, en primaria y secundaria se constituyen como un derecho cierto en virtud de esas prerrogativas otorgadas por el ordenamiento jurídico.

Así pues, a la accionante le asiste el derecho a obtener dicha prestación pensional, por cuanto cumple a cabalidad con los requisitos establecidos, motivo por el cual debe declararse la nulidad del acto administrativo acusado.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La entidad accionada contestó la demanda dentro de la oportunidad legal correspondiente (fls.56 a 60).

La apoderada del extremo pasivo, contestó la demanda del epígrafe oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la accionante, por cuanto bajo su perspectiva el sujeto activo no cumple con los requisitos señalados en la Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 37 de 1933, Ley 43 de 1975 y ley 1989.

Como fundamento de lo anterior, propuso las excepciones que denominó: *"inexistencia de la obligación demandada y prescripción"* las cuales, conforme lo señalado en la audiencia inicial llevada a cabo el 10 de mayo de 2017, en el acápite de decisión de excepciones se determinó que las mismas serán resueltas junto con el fondo del asunto (fl.77).

DECISIÓN DE EXCEPCIONES.

Frente a las excepciones anotadas, encuentra el Despacho que tales argumentos no sólo se oponen a las pretensiones de la demanda sino que además tiende a la defensa de los intereses de la entidad accionada, pero en ninguna manera constituyen excepciones de mérito que impidan al Despacho resolver de fondo la controversia planteada, razón por la cual deben tenerse como alegaciones de la defensa y por tanto, es preciso proferir fallo que resuelva la controversia.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante auto proferido el 18 de agosto de 2017 (fls.89 a 90) el Despacho corrió traslado a los apoderados de las partes procesales por el término de 10 días con el fin de que

presentaran sus alegatos de conclusión en concordancia con el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas, la mandataria de la parte actora a través de escrito radicado el 29 de agosto de 2017 (fls.91 a 93), presentó sus alegatos de conclusión en el cual reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Por su parte, la apoderada de la entidad accionada, presentó escrito de alegatos el 30 de agosto de 2017 (fls.94 a 95) en el cual solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda en virtud que la demandante no cumple con los requisitos señalados en el ordenamiento jurídico para poder ser beneficiaria de la pensión gracia.

El Ministerio Público no emitió concepto.

Surtido el trámite correspondiente a la instancia y no observándose causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a decidir la presente controversia, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

En audiencia inicial llevada a cabo el 10 de mayo de 2017 (Fls. 74 a 79), en la etapa de fijación del litigio, se dispuso que el asunto de la referencia se centra en resolver el siguiente interrogante:

- ¿ Le asiste derecho a la parte actora a que se le reconozca, liquide y pague la pensión gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1993 y demás normas que regulan dicha prestación, teniendo en cuenta para ello el periodo laborado como docente al servicio del Distrito Capital?

ACERVO PROBATORIO. Obran las siguientes documentales dentro del plenario:

1. Escrito presentado por la accionante en ejercicio del derecho de petición el 10 de mayo de 2010 mediante el cual solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia (fl.3).

2. Declaración juramentada presentada por la señora Ligia María Acevedo Saavedra ante la Notaria Sesenta (60) del Círculo de Bogotá D.C. en la cual afirma que se ha desempeñado con honradez, consagración idoneidad y buenas costumbres como docente (fl.4).
3. Certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación obrantes a folios 4 y 96 del expediente.
4. Decreto 223 del 24 de mayo de 1976 "por el cual se dictan disposiciones en el rama de educación" a través de la cual se nombró a la accionante como Directora Seccional de la Escuela "La Milagrosa" (fls.5 vltó y 12).
5. Decreto 386 del 11 de agosto de 1976 "por el cual se dictan disposiciones en el rama de educación", mediante la cual se aceptó la renuncia presentada por la demandante como Directora Seccional de la Escuela "La Milagrosa" a partir del 16 de julio del año en mención (fls.6 y 13).
6. Resolución No. PAP 011013 del 30 de agosto de 2010 por medio de la cual CAJANAL negó la solicitud radicada por la accionante tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia (fls.7 a 11).
7. Certificado de salario mes a mes y de información laboral de la accionante (fls.14 a 15).
8. Decreto 123 del 19 de abril de 1990 "por el cual se hacen unos nombramientos docentes" en la cual se nombró a la accionante como maestro-sector rural (fls. 17 a 18).
9. Oficio No. 2015-EE-137722 del 25 de noviembre de 2015 proferido por la Nación – Ministerio de Educación Nacional mediante el cual resolvió una consulta elevada por la parte actora (fls.19 a 20).
10. Certificado expedido por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. por medio de la cual se indica el origen de los recursos con los cuales se cancelaron los salarios y prestaciones a la accionante (fl.85).

MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

Para darle solución al interrogante formulado dentro del problema jurídico, es preciso analizar la normativa aplicable a la pensión gracia, la naturaleza jurídica del Sistema

General de Participaciones, para finalmente observar la compatibilidad que existe entre dicha prestación y la pensión de jubilación o vejez.

Pensión Gracia.

La pensión gracia de jubilación fue consagrada por Ley 114 de 1913 en favor de los docentes de las escuelas primarias oficiales que hayan prestado sus servicios en un tiempo no menor de veinte años en instituciones educativas, siempre y cuando se compruebe que no se ha recibido actualmente otra prestación o recompensa de carácter nacional.

Conforme el artículo 4° de la mencionada Ley 114 de 1913, los requisitos que deberá acreditar el docente para poder acceder a la pensión gracia son:

- Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
- Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.
- Que observa buena conducta.
- Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Posteriormente, a través del artículo 6° de la Ley 116 de 1928, el legislador extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. En ella, se consagró que para efectos del cómputo de los años de servicios, se podrían sumar en múltiples épocas, lo laborado en la inspección, en la enseñanza primaria y en la normalista.

Luego, el artículo 3° inciso segundo de la Ley 37 de 1933, extendió nuevamente el reconocimiento de la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Más adelante, el literal a) del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, preceptuó:

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

2.- Pensiones:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. (...)"

El anterior apartado normativo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 489 de 2000, bajo el entendido de que *"las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91 de 1989, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer".*¹

En ese orden de ideas, de conformidad con las leyes antes citadas, el grupo de personas que han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, está integrado por: (i) los maestros de enseñanza primaria oficial; (ii) los empleados y profesores de escuelas normales y los inspectores de instrucción pública; y (iii) los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

La anterior prestación pensional, en concordancia con lo señalado por el Consejo de Estado, sólo es aplicable a los docentes que cumpliendo con los requisitos establecidos por el artículo 4° de la Ley 114 de 1913 antes transcrito, prestaron sus servicios a los planteles oficiales del orden departamental, municipal o distrital.²

Naturaleza Jurídica del Sistema General de Participaciones.

Conforme lo indica el artículo 1° de la Ley 715 de 2001 la naturaleza jurídica del Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna.

Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política señalan:

"ARTÍCULO 356. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 1993, Desarrollado por la Ley 1176 de 2007. Modificado por el Acto Legislativo 01 de 1995.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

² Lo anterior de conformidad con lo expresado por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

Artículo 2º. El artículo 356 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Inciso 4, Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 04 de 2007, así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

ARTÍCULO 357. Desarrollado por la Ley 1176 de 2007, Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 1995, Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, Modificado por el art. 4, Acto Legislativo 04 de 2007, así:

El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”

En tratándose de la importancia que trajo consigo el Sistema General de Participaciones respecto al origen de los dineros con los cuales se cancelan a los docentes los salarios, prestaciones e indemnizaciones para determinar si son de origen nacional o territorial, independientemente de su tipo de vinculación a la magistratura, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante providencia de 27 de agosto de 2015, radicado N.º 2014-00287 con ponencia del consejero Dr. Germán Alberto Bula Escobar, precisó lo siguiente:

“Los artículos 356³ y 357⁴ de la Constitución que se analizan, fueron modificados por el Acto Legislativo 1 de 30 de julio de 2001 que entró en vigencia el 1º de enero de 2002. Mediante esta reforma se suprimió el situado fiscal –cesión que hacía la Nación a los departamentos y distritos de un porcentaje de sus ingresos

³ Cita de cita. El artículo 356 de la Constitución ha sido modificado por los Actos Legislativos 2 y 4 de 2007.

⁴ Cita de cita. El artículo 357 de la Constitución ha sido modificado por el Acto Legislativo 4 de 2007.

corrientes, y se creó el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios. La novedad más relevante radica en incluir a las entidades territoriales, en particular a los departamentos y distritos, como "destinatarios directos", dejando así de ser "cesionarios" de estos recursos nacionales.⁵ En efecto, dentro del proceso de descentralización, la Constitución debe asignar competencias a las entidades territoriales para lo cual es consecuente en ordenar la transferencia de los recursos necesarios para el efecto, al punto que prohíbe descentralizar competencias sin que previamente se asignen los recursos fiscales suficientes para atenderlas (inciso 9º del Art. 356).

Ahora bien, para implementar esta reforma se expidió la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, cuyo artículo 1º se refirió a la naturaleza del Sistema General de Participaciones (...)

*En consecuencia, los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, **actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no "recursos nacionales" (Negritillas fuera del texto original)***

En ese orden de ideas, se tiene que cuando el origen de los dineros con los cuales se cancelan los salarios y prestaciones de un docente hacen parte del Sistema General de Participaciones, son recursos propios de una entidad territorial que le han sido girados directamente por la Nación en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Sobre el particular, el Consejo de Estado – Sección Segunda en jurisprudencia reciente ha apoyado la tesis según la cual los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones hacen parte de los recursos propios de las entidades territoriales, por lo cual ha procedido a ordenar el reconocimiento y pago de la pensión gracia a los docentes cuyo nombramiento y pago de sus salarios provienen de dichas entidades.

Así, la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia de 2 de junio de 2016⁶ consejero ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, señaló:

"El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección "C", negó las pretensiones con fundamento en que la demandante no demostró haber desempeñado el cargo de docente del nivel territorial con anterioridad a

⁵ Cita de cita. Ver concepto de la Sala de Consulta No. 1737 de 18 de mayo de 2006.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia de 2 de junio de 2016, expediente: 25000-23-42-000-2013-00827-01(2748-14), demandante: Genoveva Arriaga Hinestroza, demandado: Cajanal EICE en Liquidación - hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP".

1980, argumentando que la vinculación laboral que se aporta al expediente con el Departamento del Chocó, no se puede tener en cuenta por cuanto los recursos con los cuales se le pagaron los salarios eran del situado fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, y por ende son fuente nacional. (...)

(No obstante), la Subsección acoge el concepto transcrito, pues no le queda duda de que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales”

Bajo la misma línea, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 16 de noviembre de 2017⁷, M.P. William Hernández Gómez, advirtió:

“Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del sistema general de participaciones, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente, que fue nombrado por la entidad territorial y, que sus salarios fueran pagados, con recursos del sistema general de participaciones, es territorial y no nacional. Por lo tanto no es de recibo el argumento del a quo para negar el reconocimiento de la pensión gracia del demandante.”

Compatibilidad de la pensión gracia y pensión de vejez.

La pensión gracia, como se advirtió se encuentra regulada por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. La primera creó el derecho y fijó sus parámetros, titulares, tiempo de servicio, edad, requisitos adicionales, cuantía y sujeto obligado a pagarla, mientras la segunda y tercera ampliaron los beneficiarios y el tiempo de servicio computable para esa prestación.

Así pues, se concluye que dicha pensión es de creación legal, dirigida a un régimen especial (docentes) que no depende de la afiliación a la Caja de Previsión ni a la regulación de aportes.

En cambio, la pensión de vejez, depende de la afiliación al Sistema General de la Seguridad Social en pensiones, el cual conforme a la normativa aplicable al asunto, reconocerá la prestación pensional con base en los aportes dados a lo largo de la vida laboral y que tiene como fin solventar las necesidades propias del trabajador que conforme a su edad ve como sus capacidades laborales disminuyen.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, sentencia de 16 de noviembre de 2017, expediente radicado interno: (2784-14), demandante: Guillermo León Orozco, demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”.

En efecto, la pensión de vejez tiene su origen en una afiliación al Sistema General de la Seguridad Social conforme los aportes dados a dicho sistema, mientras la pensión gracia por ser un régimen especial, no necesita de esa afiliación.

Así las cosas, se entiende que al tener la pensión de vejez y de gracia naturaleza y regímenes jurídicos distintos, son compatibles y no excluyentes entre sí.

En ese sentido lo determino expresamente el legislador, al consagrar en el numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, lo siguiente:

*"(...) Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al decreto 081 de 1976 y **será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación**". (Negritas extra texto)*

Así las cosas, el anterior apartado normativo es el fundamento legal que tiene un trabajador para poder disfrutar pensión de vejez y pensión gracia simultáneamente y que en consecuencia es una excepción al mandato constitucional referido a la prohibición de percibir dos asignaciones del tesoro público.

Aunque la Constitución Política en su artículo 128, establece la prohibición de percibir más de dos retribuciones o bonificaciones del erario público, ello no significa que un docente no pueda ser acreedor de pensión de jubilación y pensión gracia a la vez, por cuanto sus fines y objetivos son distintos.

Así las cosas, mientras el fin de la pensión de jubilación es mitigar las contingencias futuras a través del pago de las sumas ahorradas durante toda la vida laboral, la pensión gracia, busca nivelar y reivindicar a los docentes que prestaron sus servicios a la entidades territoriales del orden departamental y distrital respecto a aquellos que lo hicieron vinculados al sector nacional.

En conclusión, conforme a lo antes anotado, no cabe duda que la pensión de vejez y la pensión gracia son totalmente compatibles entre sí, por cuanto, se reitera, su naturaleza, regímenes y fines, son totalmente disimiles. Siendo además que por disposición normativa, al grupo de docentes beneficiarios de las prestaciones señaladas, no le es aplicable la incompatibilidad establecida por el Decreto 3135 de 1968, dispuesta para los demás servidores públicos referida a la imposibilidad de percibir a la vez dos asignaciones pensionales.

CASO CONCRETO

Entra el Juzgado a determinar si la accionante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, para lo cual se tendrá en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado en providencia del 16 de febrero de 2017, M.P. Gabriel Valbuena Hernández dentro del expediente identificado con el radicado interno 3311-2014⁸ según la cual a efectos del reconocimiento y pago de la pensión gracia no existe tarifa legal para determinar el tipo de vinculación de un docente, es decir, si es nacional, nacionalizado o territorial, por lo que es factible demostrar dicha vinculación con cualquier medio de prueba, siempre y cuando no hayan sido tachados de falsos.

En ese orden de ideas, al no ser tachados como falsos ninguno de los documentos obrantes en plenario, entra el Despacho a determinar con base en ellos si la accionante cumple con los requisitos previstos en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913 para ser beneficiaria de la pensión gracia.

Conforme se advirtió dentro del marco jurídico y jurisprudencial de la presente providencia, los requisitos señalados por el artículo en mención para poder acceder a la pensión gracia son: (i) Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración; (ii) que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional; (iii) que observa buena conducta; (iv) que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento; y (v) que acredite 20 años de servicio en planteles educativos del orden departamental, municipal o distrital, por lo que se procede a determinar si los mismos fueron cumplidos por la parte actora.

- En primer lugar se advierte que la señora Ligia María Acevedo Saavedra cumplió el requisito de edad pues nació el 26 de febrero de 1953 como se colige de la cedula de ciudadanía obrante a folio 2.
- La accionante prestó sus servicios con honradez y buena conducta, de acuerdo a la declaración juramentada realizada ante la Notaria Sesenta (60) del Circulo de

⁸ En la sentencia citada el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo señaló:

"En este punto es importante advertir que, erra el apoderado de la parte demandada en el escrito de apelación cuando estima que este tiempo de servicios solo se prueba adecuadamente si se allega el decreto de nombramiento y el acta de posesión del cargo, toda vez que, al no establecer el legislador una tarifa legal como la insinuada, este tiempo laborado pudo demostrarse con otros medios de prueba, como efectivamente ocurrió en el sub examine, en el que además del certificado de la Contraloría Departamental se cuenta con la constancia del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio en el que se ratifica la información brindada por el ente de control. En consecuencia, dichos argumentos de apelación no están llamados a prosperar."

Bogotá D.C. en la cual dicho sujeto procesal señaló *“me desempeñé como docente con honradez, consagración, idoneidad y buena conducta y que carezco de los medios de subsistencia en armonía con mi posición social y costumbres”* (fl.4).

Aunado al hecho que a folios 4 y 96 del plenario obran certificados de antecedentes disciplinarios expedidos por la Procuraduría General de la Nación en la cual se advierte que la accionante no le ha sido impuesta ninguna sanción disciplinaria.

- Respecto a la vinculación y tiempo de servicios de la parte actora a una entidad territorial, se tiene la siguiente información:

N.º	Plantel educativo	Desde	Hasta	Años	Meses	Días
1	Escuela urbanística “La Milagrosa”	16/05/1976	16/07/1976	0	2	0
2	Secretaría de Educación de Bogotá D.C. sin información plantel educativo donde prestó sus servicios.	08/05/1990	30/08/2014	24	3	22
SUBTOTAL				24	5	22
TOTAL		24 AÑOS, 5 MESES Y 22 DÍAS				

La accionante prestó sus servicios como docente a la Escuela “La Milagrosa” a partir del 16 de mayo de 1976 hasta el 16 de julio del mismo año (fl.7) y su nombramiento y aceptación de la renuncia fue efectuado por el Departamento del Magdalena mediante los Decretos Nos. 223 del 24 de mayo de 1976 y 386 del 11 de agosto de 1976 respectivamente (fls.5 a 6).

Posteriormente prestó sus servicios a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. desde el 8 de mayo de 1990 (fls.7) mediante nombramiento realizado por dicha entidad en el Decreto 123 del 19 de abril de 1990 conforme se advierte a folio 18, hasta el 30 de agosto de 2014 según se colige del Certificado de Información Laboral visto a folio 15.

No obstante, se indica que atendiendo la fecha de expedición del referido certificado de información laboral (10 de septiembre de 2014) y conforme a las anotaciones “a la fecha

figura activa" y "Pensionada" no se tiene claridad si después de ese día la parte actora continuó prestando sus servicios a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. o si percibe alguna prestación pensional.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta los Decretos de nombramiento señalados, el certificado de información laboral y lo expuesto por CAJANAL en el acto acusado, no le cabe duda a este Despacho que la accionante prestó sus servicios antes del 31 de diciembre de 1980 por espacio de más de 20 años y que su vinculación legal y reglamentaria con el Estado fue como docente territorial.

Aunado el hecho que el origen de los recursos con los cuales se pagaron los salarios y las prestaciones de la accionante fueron cancelados con el Sistema General de Participaciones, esto es con recursos propios del ente territorial, tal como se desprende del certificado de información laboral (fl.15) y de lo señalado por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. en el Oficio No. S-2017-78910 del 19 de mayo de 2017 (fl.85) mediante el cual dio respuesta al requerimiento efectuado por el Despacho en la audiencia inicial del asunto en el acápite de pruebas.

Por todo lo expuesto, advierte el Despacho que la señora Acevedo cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913, por lo que tiene derecho a que se reconozca y pague la pensión gracia.

Así las cosas, determinado el derecho que le asiste al sujeto activo al reconocimiento y pago de la pensión gracia procede el Despacho a indicar la forma en la cual debe liquidarse dicha prestación pensional.

Monto de la Pensión Gracia de la Accionante

El artículo 2º de la Ley 114 de 1913 determinó inicialmente la forma en la cual debe liquidarse la pensión gracia bajo el siguiente tenor:

"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"

El artículo transcrito fue modificado por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, disposición que en su párrafo 2º señaló:

“Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año”

Ahora bien, la Ley 4 de 1966 respecto a la liquidación de las pensiones de jubilación, indicó lo siguiente:

“Artículo 4º.- A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios”.

La citada norma fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, la cual en su artículo 5º dispuso:

“ARTÍCULO 5o. <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 2025 de 1966. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o unas entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público”.

Ahora bien, no hay que perder de vista que la pensión gracia es una prestación especial, por lo cual a efectos de determinar su ingreso base de liquidación no es posible aplicar el régimen ordinario general contenido en la Ley 33 de 1985, Ley 62 de 1985, el artículo 9º de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10º del Decreto 1160 de 1989.

Por lo anterior, a efectos del reconocimiento, liquidación y pago de la pensión gracia debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5º del Decreto 1743 de 1966, es decir que el ingreso base de liquidación de esa prestación pensional se obtendrá el 75% de la totalidad de los factores salariales percibidos en el último año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia del 1º de marzo de 2012 señaló:

“Al respecto, resulta claro que la excepción analizada anteriormente, consagrada en la Ley 33 de 1985, impide la aplicación de las disposiciones generales allí contenidas frente a la liquidación de la pensión aludida, por lo que se habilita la observancia de lo dispuesto en éste sentido en el régimen anterior contenido en la Ley 4ª de 1966, ya que no discriminó ni excluyó de su aplicación pensión alguna de las percibidas por los servidores oficiales. Así, la pensión gracia al tenor de esta disposición debe liquidarse en la forma allí señalada, esto es, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios; sin embargo, debe precisarse que a diferencia de las pensiones ordinarias, ese último año de servicios refiere el año anterior a la adquisición o

consolidación del derecho, pues es el momento a partir del cual empieza efectivamente a devengarse en tanto su carácter especial admite su compatibilidad con el salario y por ende para su percepción no es necesario el retiro definitivo del servicio, razón por la que resulta improcedente su reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro.

En el caso de la pensión gracia el derecho se perfecciona simplemente con el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos por el legislador para su otorgamiento, constituyéndose en un derecho invariable salvo los ajustes anuales de ley, lo que impone su liquidación con base en la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho pensional, sin que resulte admisible reliquidación alguna por nuevos tiempos de servicios prestados, situación antagónica frente a la pensión ordinaria de jubilación, cuyo goce si depende de la fecha de retiro definitivo del servicio, es decir, que la persona acreedora de esta última puede consolidar su derecho y continuar laborando difiriendo su percepción a la fecha de retiro efectivo, en virtud de su incompatibilidad con la percepción de salarios, por lo que justamente admite que para efectos de su liquidación se observe estrictamente el último año laborado.”⁹

Con base en lo expuesto, se encuentra probado que la accionante adquirió el estatus de pensionada el 8 de marzo de 2010 día en que cumplió 20 años de servicio como docente, dado a que con anterioridad ya había cumplido los 50 años que exige la norma, motivo por el cual el periodo a tener en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación de esa prestación pensional es el comprendido entre el 7 de marzo de 2009 al 8 de marzo de 2010.

En ese orden de ideas, la accionante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado en el último año anterior a la adquisición del estatus pensional, es decir a partir del 8 de marzo de 2010 con la inclusión de todos los factores salariales percibidos en ese periodo.

Ahora bien, teniendo en cuenta la excepción propuesta por la entidad accionada, el Despacho procede a estudiar la prescripción aplicable al asunto, la cual se encuentra señalada en el artículo 45 Decreto 3135 de 1968 como trienal, tal como pasa a leerse:

“ARTICULO 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1 de marzo de 2012, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, rad. No. 25000-23-25-000-2006-05528-01(0613 11)

Así las cosas, advierte el Despacho que se encuentra probado que: (i) la accionante adquirió el estatus de pensionada el 8 de marzo de 2010; (ii) que elevó escrito en ejercicio del derecho de petición ante el sujeto pasivo el 10 de mayo del mismo año y; (iii) que radicó la demanda el 15 de abril de 2016, motivo por el cual, la sumas que se deberán cancelar en virtud del reconocimiento de la pensión gracia son las causadas a partir del 15 de abril de 2013 por haberse configurado el fenómeno jurídico de la prescripción trienal.

Bajo las anteriores consideraciones, al encontrarse demostrado el derecho que le asiste a la señora Ligia María Acevedo Saavedra, este Despacho declarará la nulidad del acto administrativo acusado por haber sido desvirtuado la presunción de legalidad que recae sobre él.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, reconocer y pagar la pensión gracia a favor de la señora Ligia María Acevedo Saavedra en cuantía equivalente al 75% del promedio obtenido en el año inmediatamente anterior a la consolidación del estatus de pensionada, esto es, periodo comprendido entre el 7 de marzo de 2009 y el 8 de marzo de 2010, con efectos fiscales desde el 15 de abril de 2013 por prescripción trienal.

Se advierte que dado a que no se tiene claridad si en la actualidad la accionante se encuentra en servicio activo o si ha adquirido pensión mensual de vejez, el Juzgado considera pertinente reiterar que dicho sujeto procesal puede percibir ambas prestaciones pensionales ya que entre estas no existe incompatibilidad o exclusión por cuanto su naturaleza, regímenes y fines son distintos.

Ello por cuanto, mientras el fin de la pensión de vejez es mitigar las contingencias futuras a través del pago de las sumas ahorradas durante toda la vida laboral, la pensión gracia busca nivelar y reivindicar a los docentes que prestaron sus servicios a la entidades territoriales del orden departamental y distrital respecto a aquellos que lo hicieron vinculados al sector nacional.

Aunado al hecho de que la excepción a la prohibición referida es de carácter legal, toda vez que expresamente la Ley 114 de 1913, estableció que en el evento tal en que un

docente tenga derecho a percibir la pensión de jubilación y la pensión gracia puede ser beneficiario de ellas al mismo tiempo, tal como sucede en el presente asunto.

Las diferencias resultantes, serán indexadas, con fundamento en los índices de inflación certificados por el DANE y con INDEXACIÓN al valor teniendo en cuenta para el efecto la siguiente fórmula: $R =$

$$\frac{R.H. \text{ INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de su pensión gracia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período, como se indicó en la parte motiva de la presente providencia, sobre el aumento, se hace necesario precisar que, es evidente que al modificarse la base de liquidación por efectuarse un incremento superior, ello repercute en todos los años subsiguientes.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes para cada mesada pensional, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Ahora bien, la demandante solicitó se ordene el reconocimiento de los intereses moratorios contemplados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 18 de febrero de 2010¹⁰, señaló:

*“(...) Esta Corporación ha venido sosteniendo desde tiempo atrás que recibir la indexación de las sumas adeudadas y además **los intereses moratorios constituye un doble pago, puesto que ambas sanciones tienen la misma virtualidad, vale decir, la de recuperar el valor perdido por las sumas adeudadas, en este caso, el correspondiente a los reajustes del I.B.L. Por consiguiente, el reconocimiento de la indexación y de intereses moratorios por el mismo concepto no se compadece con el principio de derecho que censura el enriquecimiento sin justa causa y que daría lugar a la procedencia de la actio in rem verso, como hizo notar el recurrente demandado (...)**”* (Negrilla fuera de texto).

¹⁰ Sección Segunda- Subsección “B” M.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Radicación: 08001-23-31-000-2007-00732-01 (2734-08)

Del precedente jurisprudencial, se advierte que no hay lugar a que se ordene el reconocimiento de intereses moratorios, si a su vez se va a percibir la indexación de los valores adeudados por la entidad, pues las mismas tienen un fin común, el cual es recuperar la pérdida del valor adeudado, generándose un doble pago de la misma naturaleza, razón por la cual, no se accederá al reconocimiento de los intereses moratorios pretendidos por la actora.

Por último, en lo referente a la condena en costas, se considera que la misma procede al ser vencida una parte en el proceso y cuando hubiese asumido una conducta que a juicio del juzgador, la haga acreedora a esa sanción, tal y como lo dispone el artículo 188 del CPACA en concordancia con el artículo 365 del CGP. No obstante, no se evidenció que la entidad demandada en el curso del proceso haya actuado con temeridad, dolo o mala fe, razón por la cual no se impondrá condena.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

FALLA:

PRIMERO: Declarar la nulidad de la Resolución No. PAP 011013 del 30 de agosto de 2010, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales, causadas con anterioridad al 15 de abril de 2013, según lo expuesto.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP a reconocer y pagar la pensión gracia a favor de la señora Ligia María Acevedo Saavedra identificada con cedula de ciudadanía No. 36.665.065 de Santa Marta en cuantía equivalente al 75% del promedio percibido en el año inmediatamente anterior a la consolidación del estatus de pensionada, esto es, periodo comprendido entre el 7 de marzo de 2009 y el 8 de marzo de 2010, con efectos fiscales desde el 15 de abril de 2013 por prescripción trienal.

CUARTO: Las sumas que resulten del anterior reconocimiento, deberán ser actualizadas con fundamento en los índices de inflación certificados por el DANE y con indexación al valor teniendo en cuenta para el efecto la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por concepto de la pensión, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió efectuarse el pago de cada mensualidad, y así sucesivamente.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente mes por mes para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

QUINTO: Sin lugar a condena en costas.

SEXTO: Dése cumplimiento a la presente providencia con observancia de los términos establecidos para ello por los Artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría expídase a costa de la parte Demandante copia auténtica con constancia de notificación, de ejecutoria y de que presta mérito ejecutivo del fallo de primera instancia. Así mismo, expídasele copia auténtica del fallo para que comunique al Ministerio Público y a la Entidad Accionada. Una vez se entreguen las copias requeridas, por secretaría, déjese las anotaciones de rigor en el expediente. Igualmente, devuélvase a la Parte Actora, si lo hubiera, el remanente de la suma que se ordenó pagar para gastos ordinarios del proceso (Acuerdo 115 de 2001 y 2165 de 2003) y archívese el expediente

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


ANGÉLICA ALEXANDRA SANDOVAL ÁVILA
Juez

S.A