



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN  
Carrera 4ª # 2-18. Tel: 8243113.  
Email: [j06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Popayán, treinta (30) de agosto de 2021

Sentencia No. 145

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda<sup>1</sup>.

Procede el Despacho conforme a la Ley 2080 de 2021 a dictar sentencia anticipada de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho- en modalidad Lesividad, instaurado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP contra la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, elevándose las siguientes pretensiones:

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo de la Resolución No. 6064 de 05 de marzo de 2004, emitida por la extinta CAJANAL, por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ.
2. Como consecuencia de la declaración anterior, se declare y concluya que a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, no le asiste derecho al reconocimiento y pago de la reliquidación pensional a partir del momento de retiro definitivo del servicio, sino a partir del estatus pensional.
3. A título de restablecimiento se condene a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ a reintegrar a la UGPP, todas las sumas de dinero pagadas de manera indebida.
4. La condena sea ajustada tomando como base el índice de precios al consumidor, conforme al artículo 187 del CPACA.
5. Si el pago no se efectúa el pago en forma oportuna, deberán liquidarse los intereses comerciales y moratorios conforme el artículo 192 del CPACA.

<sup>1</sup> Folio 329-339 Expediente electrónico- Documento No. 03.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

6. Se condene en costas a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, si a ello hubiere lugar conforme el artículo 188 del CPACA.

1.1. Hechos que sirven de fundamento.

Como fundamento fáctico de las pretensiones, la parte actora expuso lo siguiente:

Aduce que, revisado el cuaderno administrativo de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, se encontró que, según registro civil de nacimiento, nació el 25 de junio de 1946.

Indica que la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, prestó el tiempo de servicios, así: Departamento del Cauca (según certificado de tiempos de servicio No. 4467 del 5 de diciembre de 2002):

- Desde el 11 de abril de 1969 hasta el 15 de marzo de 1971 nombrada por Decreto No. 403 de 1970 con tipo de vinculación departamental.
- Desde el 16 de agosto hasta 30 de 1971, nombrada por Decreto No. 671 de 1971, con tipo de vinculación departamental.
- Desde 01 de octubre de 1971 hasta el 30 de diciembre de 1974, con tipo de vinculación departamental.
- Desde el 01 de febrero de 1980 hasta el 30 de octubre de 2002, nombrada por Decreto No. 149 de 1980 con tipo de vinculación Nacionalizada.

Aduce que el último cargo desempeñado por la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, fue docente en el colegio “comercial del norte” en el Municipio de Popayán Cauca.

Refiere que mediante Resolución No. 025428 de 10 de diciembre de 1997, la extinta CAJANAL reconoció una pensión de jubilación gracia a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, sobre el 75% del promedio de lo devengado en el último año inmediatamente anterior al cumplimiento del estatus en cuantía de \$427.564.71 M/CTE, efectiva a partir del 25 de junio de 1996. Decisión notificada a la accionada el 13 de enero de 1998.

Por medio del Decreto No. 1366 de 28 de octubre de 2002, el Gobernador del Departamento del Cauca, aceptó la renuncia al cargo de docente presentada por la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, a partir del 01 de noviembre de 2002.

Indica que a través de la Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004, la extinta CAJANAL, reliquidó una pensión de jubilación gracia por retiro definitivo del servicio a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, sobre el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios (2001-2002), en cuantía de \$1.033.559.38 M/CTE, efectiva a partir del 01 de noviembre de 2002.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

Arguye que, en sentencia de fecha 29 de noviembre de 2004, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá DC, en acción de tutela No. 2004-00397, interpuesta por la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ y otros, resolvió:

*"PRIMERO: TUTELAR los Derechos Fundamentales al Debido Proceso, Igualdad, Reconocimiento a una Pensión Justa y Vida Digna, vulnerados a los ciudadanos, (...) GOMEZ MUÑOZ ROSALBA C.C. 25.267.123(...), por parte de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL.*

*SEGUNDO: ORDENAR a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, que en el término de sesenta (60) días, contados a partir de la notificación de este fallo, proceda si ya no lo hubiere hecho, a reliquidar en forma definitiva, la pensión de los accionantes enlistados dentro del numeral primero del presente fallo, conforme a lo consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el artículo 4º de la Ley 4 de 1986, incluyendo todos los factores salariales sin prescripción, junto con la respectiva indexación y la retroactividad de la reliquidación, desde el momento de adquirir el derecho y aun estando retirados; enviando a este Despacho copia del acto mediante el cual se dio cumplimiento a esta decisión. (...)."*

Así, mediante Resolución No. 21601 de 17 de mayo de 2007, la extinta CAJANAL, reliquidó una pensión gracia a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, en cumplimiento al fallo de tutela referido, sobre el 75% del promedio de lo devengado en el último año del estatus pensional, en cuantía de \$476.882.45 M/CTE, efectiva a partir del 25 de junio de 1996. La Resolución en mención, fue modificada por la Resolución No. 18233 de 15 de mayo de 2009, en lo referente al pago de las diferencias indexadas.

Refiere que, dentro del expediente administrativo obra fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá de 7 de octubre de 2019, en el que ordenó:

*"PRIMERO: CONDENAR a Néstor Gilberto Amaya Barrera, como autor penalmente responsable del delito de prevaricato por acción, a las penas de CINCUENTA Y UN (51) meses de prisión, multa de OCHENTA Y SIETE PUNTO CINCO (87.5) SMMLV e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el término de SESENTA Y NUEVE (69) meses. (...).*

*CUARTO: Dejar sin efectos la sentencia de tutela del 29 de noviembre de 2004 proferida por el Juzgado 1º Penal del Circuito de Bogotá dentro del radicado 2004-00379, como también los actos administrativos por medio de los cuales se le dio cumplimiento. De esta determinación, infórmese a la UGPP para los fines pertinentes. (...)."*

A su vez, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Decisión Penal, mediante auto de 23 de octubre de 2019, estableció:

*(...) PRIMERO: CORREGIR la sentencia de (7) siete de octubre de dos mil diecinueve (2019), por esta Sala de Decisión Penal en el proceso seguido contra Néstor Gilberto Amaya Barrera, en el sentido de que el radicado de la sentencia de la tutela proferida el 29 de junio de 2004, por el juzgado 1 Penal del Circuito de Bogotá, al que hizo referencia en el acápite IX tasación de perjuicios y en la parte resolutive de la decisión corresponde al número: 2004-00397 (...).*

Decisión que fue revocada parcialmente por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, mediante sentencia de 4 de marzo de 2020.

Refiere que a través de la Resolución No. RDP 014606 de 30 de junio de 2020, la UGPP dio cumplimiento a la providencia proferida por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal y, en consecuencia, dejó sin efectos la Resolución No. 21601 de 17 de mayo de 2007 y la Resolución No. 18233 de 15 de mayo de 2009, incorporando en nómina de pensionados a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, con la Resolución No. 6064 del 05 de marzo de 2004.

1.2. Normas violadas y concepto de violación.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

Señaló como normas violadas:

- Constitución Política, los artículos: 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2, 124 y 128.
- Ley 114 de 1913.
- Ley 116 de 1928.
- Ley 37 de 1933.
- Ley 91 de 1989, artículos 236, 237 numerales 1,5 y 6.
- Ley 1437 de 2011, artículo 238 y demás normas concordantes.

Como concepto de violación, en síntesis, expuso:

Refiere que, en caso de referencia, se ha quebrantado el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional al realizarse la reliquidación pensional a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, ha contrariado el ordenamiento jurídico en la medida que se procedió a reliquidar la pensión gracia a partir del momento del retiro definitivo del servicio, al ser lo correcto a partir del estatus pensional.

Indica que las normas especiales que rigen el reconocimiento de la pensión gracia, se aplican bajo el entendido de que el 75% del promedio obtenido en el último año de servicios, es el año inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status pensional.

2.- Contestación de la demanda.

La accionada no ejerció su derecho a defensa y contradicción que le asistía, pese a que fue notificada en debida forma.

3. Relación de etapas surtidas.

La demanda fue presentada el 24 de noviembre de 2020<sup>2</sup> ante la oficina de reparto, correspondiéndole a este Despacho, la cual fue admitida mediante auto interlocutorio No. 239 de 18 de marzo de 2021<sup>3</sup>, de igual modo, se presentó solicitud de medida cautelar provisional del acto administrativo demandado, así, mediante auto de trámite No. 152 de 18 de marzo de 2021<sup>4</sup>, se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar, la notificación tanto de la demanda como del traslado de la medida cautelar, se surtió el 24 de marzo de 2021<sup>5</sup>.

Mediante auto interlocutorio No. 527 de 15 de junio de 2021<sup>6</sup>, se dispuso suspender provisionalmente la Resolución No. 6064 de 5 de mayo de 2004, por medio de la cual se reliquidó la pensión de jubilación gracia por retiro definitivo a favor de la accionada.

<sup>2</sup> Folio 1 Expediente electrónico- Documento No. 01  
<sup>3</sup> Folio 1-4 Expediente electrónico- Documento No. 06.  
<sup>4</sup> Folio 1-2 Expediente electrónico- Documento No. 07.  
<sup>5</sup> Folio 1 Expediente electrónico- Documento No. 10.  
<sup>6</sup> Folio 1-8 Expediente electrónico- Documento No. 15.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

Se cumplió con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA, así, mediante auto interlocutorio No. 754 de 4 de agosto de 2021<sup>7</sup>, en virtud de la Ley 2080 de 2021, se observó que se trataba de un asunto de pleno derecho, al no haber pruebas por decretar, ni practicar se procedió a correr traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión si así lo consideraban, y a la agente del Ministerio Público para que presentara concepto, a fin de dictar sentencia anticipada.

4. Alegatos de conclusión.

4.1. De la parte actora<sup>8</sup>.

El apoderado de la UGPP, manifiesta que el acto administrativo objeto de nulidad, mediante el cual se reliquidó la pensión gracia a favor de la accionada a partir del retiro definitivo del servicio, fue expedido en contradicción de las normas que rigen el tema de la reliquidación de la pensión gracia, situación que configura al menos dos de las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 200, para declarar la nulidad de dichos actos administrativos en cuestión y falsa motivación de los mismos.

Refiere que, si el Despacho lo considera y a ello hubiere lugar, a título de restablecimiento de derecho se ordene a la accionada, devolver todas las sumas de dinero pagadas en exceso.

Reitera la normatividad en citada en la demanda, así mismo, manifiesta que se tiene probado que la accionada nació el 25 de junio de 1946 y adquirió su estatus de pensionada el día 25 de junio de 1996. Laboró para el Departamento del Cauca desde el 11 de abril de 1969 hasta el 01 de febrero de 1980, en tal sentido la extinta CAJANAL, mediante Resolución No. 025428 de 10 de diciembre de 1997, reconoció una pensión gracia a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, por haber cumplido con los requisitos de la Ley 114 de 1913, pensión que fue reliquidada posteriormente mediante Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004 a partir del momento de retiro (01 de noviembre de 2002) y objeto de demanda.

Aduce que se configura una falsa motivación e infracción de las normas en las que debía fundarse el acto administrativo en materia de análisis, debido a que la liquidación debe efectuarse en la forma indicada en la norma que la regula, es decir, tendiéndose en cuenta el 75% del salario promedio del año anterior al cumplimiento de dicha exigencia.

Señala que, por lo expuesto, no es posible reliquidar la pensión gracia con el promedio de salario devengado a la fecha de retiro definitivo del servicio pues, el acto dicho acto va en contravía de la normatividad y jurisprudencia Nacional, configurándose las causales de falta motivación e infracción de las normas en las que debía fundarse el acto administrativo, motivo por el cual hay

<sup>7</sup> Folio 1-3 Expediente electrónico- Documento No. 19.

<sup>8</sup> Folio 1-6 Expediente electrónico- Documento No. 21.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos y consecuencialmente ordenar el restablecimiento del derecho.

#### 4.2. De la parte demandada.

La accionada no presentó alegatos de conclusión.

#### 5. Concepto del Ministerio Público.

La Agente del Ministerio Público, en esta etapa del proceso, guardó silencio.

### II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### 1. Presupuestos procesales

##### 1.1. Caducidad, procedibilidad del medio de control y competencia

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a actos que reconocen o niegan prestaciones periódicas, como en el caso bajo estudio, no están sujetos a la regla de caducidad, y en consecuencia podrán ser demandados en cualquier tiempo, tal como lo señala el numeral 1º literal c) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Además, teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control, la cuantía y el último lugar en donde prestó sus servicios el demandante, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, conforme lo prevé el numeral 2º del artículo 155 y numeral 3º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

#### 2. El problema jurídico.

Le corresponde al Juzgado determinar ¿Si le asiste o no derecho a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ al reconocimiento y pago de la reliquidación de la pensión gracia a partir del momento de retiro definitivo del servicio o a partir del estatus pensional, en consecuencia, se declare la nulidad del acto administrativo No. 6064 del 05 de marzo de 2004, emitida por el extinto CAJANAL?

#### 3.- Tesis del Despacho.

De la normatividad y jurisprudencia respecto al tema de la pensión gracia, el Despacho evidencia que de acuerdo a los factores a tener en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia, la liquidación de la misma debe realizarse con todos los factores devengados en el año previo a adquirir el status y no, como se liquidó en la Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004, es decir, con los factores devengados en el año previo al retiro definitivo del servicio público.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

En virtud de lo anterior, se encuentra que hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004, emitida por la extinta CAJANAL.

Se denota que UGPP, no acreditó mala fe de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, para obtener la reliquidación de la pensión gracia, ni se demostró fraude, maniobras o actos ilícitos tendientes a lograr dicho ajuste, motivo por el cual, este Despacho negará el reintegro de las sumas de dinero percibidas con ocasión a la Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004 emitida por la extinta CAJANAL.

4. Contexto normativo y jurisprudencial de la pensión gracia.

La pensión gracia se considera una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20 años, entre otras exigencias.

Frente a este tema, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia<sup>9</sup>, en donde recogió el marco normativo de la pensión gracia, en los siguientes términos:

El artículo primero de la Ley 114 de 1913<sup>10</sup>, consagró por primera vez la pensión gracia, en los siguientes términos:

*"Los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley."*

En el numeral 3 del artículo 4 ibidem, se determinó que, para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe *"Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter Nacional"*.

El propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria de las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903<sup>11</sup>, la educación pública primaria estaba en cabeza de los Municipios o Departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928<sup>12</sup> amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, normales e inspectores, así:

*"Artículo 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección."*

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B-consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER-Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). -Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14) CE-SUJ2-011-18

<sup>10</sup> «[Q]ue crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».

<sup>11</sup> «[S]obre Instrucción Pública».

<sup>12</sup> «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter Nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo la prohibición establecida en la Constitución Política de 1886 de recibir doble asignación del erario, limitación que también consagra el artículo 128 de la Carta actual<sup>13</sup>.

La Ley 37 de 1933<sup>14</sup> tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, pero hizo extensiva la pensión gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

Ahora, la Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 4 (numeral 3) de la Ley 114 de 1913, expresó:

*"En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.*

*Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley."*

A raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenada por la Ley 43 de 1975<sup>15</sup>, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que, como lo dispuso esta normativa, "[l]a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación". Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989, en cuyo artículo 15 (ordinal 2.º), respecto de las pensiones estableció lo siguiente:

*"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. 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 esta a cargo total o parcial de la Nación.***

*B. Para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los*

<sup>13</sup> «ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas».

<sup>14</sup> «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».

<sup>15</sup> «[P]or la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».



|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

*pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional (se destaca)."*

Por lo anterior, el Consejo de Estado en la sentencia en cita, refirió que:

*"Las normas transcritas nos permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia; seguramente por la razón que antes enunciamos, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, seguimos el criterio expuesto por la Sala plena de esta Corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.*

*En la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:*

*[...] La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles 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 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".*

*[...]*

*5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.*

*6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la "[...] pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año", que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 Ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia [...] siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos". Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley<sup>16</sup>."*

En la sentencia de unificación en cita, se hizo relación a la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, letra b), de la Ley 91 de 1989, en donde la Corte Constitucional en sentencia C-84 del 17 de febrero de 1999, expuso:

**"Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles.**

*3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.*

*Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2º, literal A, se dispuso que **quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia", continuarían con ese derecho,** para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.*

*[...]*

<sup>16</sup> Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

*Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la "nacionalización" de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada "pensión gracia", de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutaban, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompasada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", nada de lo cual ocurre en este caso.*

*La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de "hacer las leyes", que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.*

*La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la "pensión de gracia" creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, **sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981** y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún "derecho adquirido", es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una "mera expectativa" la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación<sup>17</sup> (se subraya y resalta)".*

Así, que se indicó que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles Departamentales, Distritales o Municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

En la sentencia de unificación en mención, también se trató el tema de la liquidación de la pensión gracia, indicándose que, para ello se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, que dispone:

*"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*

<sup>17</sup> En la sentencia C- 480 de 2000 la Corte reiteró que «por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes "vinculados hasta 31 de diciembre de 1980" que **"tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos"**. Ello significa, a contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, "nacionales y nacionalizados", tendrán derecho "sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año» (se destaca). La parte en negrillas de la Ley 91 de 1989 no ha sido retirada del orden jurídico.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

*último año de servicios.”*

Refiriéndose que la Ley en comento no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, preceptuó en el artículo 5:

*"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 más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público."*

A raíz, de ello, el Consejo de Estado determinó qué factores son los que integran el concepto de salario, ya que sobre dicho factor es que se entra a precisar la base líquida para obtener el 75%, que corresponde al monto final de la pensión, refiriendo:

*"La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.*

*En torno al tema, el Decreto 1160 de 1947, en su artículo 6 (parágrafo 1º) prevé que salario es «todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones».*

*Y es que lo dispuesto en este Decreto también lo tiene previsto el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, que aunque aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, bien merece traerlo a colación por tratarse de una consagración de derechos mínimos, pues prescribe que constituye salario «[...] todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones».*

*En conclusión, el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor."*

Por lo expuesto, el Consejo de Estado unifico su jurisprudencia, en el sentido de que:

*"(i) los recursos del antiguo situado fiscal, regulados tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, que transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales, una vez ingresaban a los presupuestos locales, le pertenecían de forma exclusiva a los entes territoriales; (ii) la calidad de docente territorial o nacionalizado es otorgada por la ley, y no se pierde, o cambia a nacional, cuando en el acto de vinculación del docente haya intervenido el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo fondo educativo regional o haya certificado la disponibilidad presupuestal o la vacancia definitiva del cargo; (iii) en consecuencia, lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales, y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones; y (iv) para acreditar la calidad de docente territorial, se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial."*

5. Del caso en concreto.

Del material probatorio arrimado al plenario, se tiene:

Documento No. 03 expediente electrónico.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

Solicitud de pensión de jubilación de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, de fecha 18 de septiembre de 1996. (folio 42-45)

Registro civil de nacimiento de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, con fecha de nacimiento de 25 de junio de 1946. (folio 47-48)

Certificado de tiempo de servicios No. 1850 de fecha 16 de agosto de 1996, a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, por tiempo de servicios prestados al Departamento del Cauca: 22 años, 07 meses y 5 días, en la categoría en el escalafón Nacional: grado 13 según resolución No. 2190 de 15 de noviembre de 1995, con un último sueldo devengado por el valor de \$667.055,00, detalle de tiempo de servicios: (folio 49-50)

| Lugar                                  | Desde                | Hasta                   | Decreto                                                                                         | TOTAL                             |
|----------------------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Popayán - Ramo Docente-Primaria        | 11 de abril de 1969  | 15 de marzo de 1971     | Según sueldos 403/70                                                                            |                                   |
| Popayán- Ramo Docente- Primaria        | 16 de agosto de 1971 | 30 de agosto de 1971    | 671/71 y sueldos.                                                                               |                                   |
| Popayán- Ramo Docente- Primaria        | 1 de octubre de 1971 | 30 de diciembre de 1974 | 671/ 71 y sueldos.                                                                              |                                   |
| Silvia Popayán- Ramo Docente- Primaria | 1 de febrero de 1980 | 30 de mayo de 1996      | 149/80<br>No causa impuesto de timbre Nacional, según Ley 75/86 por ser Jubilación Departamento |                                   |
|                                        |                      |                         |                                                                                                 | 22 años<br>07 meses<br>y 05 días. |

Certificado de salarios devengados, de los meses enero- diciembre de 1995, por un valor de asignación básica de \$478.360 y enero- agosto de 1996, por un valor de asignación básica de \$667.055, a nombre de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, suscrito por el Fondo Educativo Regional del Cauca. (folio 51)

Resolución No. 025428 de 19 de diciembre de 1997, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, en cuantía de \$427.564.71, efectiva a partir del 25 de junio de 1996. (folio 57-59) De la resolución se destaca:

"Que la peticionaria prestó los siguientes servicios al Estado.

| Entidad                | Desde    | Hasta    | Días |
|------------------------|----------|----------|------|
| Departamento del Cauca | 11/04/69 | 15/03/71 | 695  |
| Departamento del Cauca | 16/08/71 | 30/08/71 | 15   |
| Departamento del Cauca | 01/10/71 | 30/12/74 | 1170 |
| Departamento del Cauca | 01/02/80 | 30/05/96 | 5880 |

Que laboró un total de 7.760 días.

Nació el 25 de junio de 1946 y cuenta con 50 años de edad.

De acuerdo con las Leyes 33 y 62 de 1985 aplicando el 75.00% sobre el salario promedio de 12 meses, se determinó la cuantía así:

|                   |                       |
|-------------------|-----------------------|
| Factor            | Valor                 |
| Asignación básica | <u>\$6,841,035.42</u> |

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

*Total factores            \$6,841,035.42*

*Promedio: \$570,086.29 X 75.00% = \$427,564.71*

*Normas aplicables: Leyes 4/66, 33/85, 62/85; Decretos 81/76, 1848/69, 1045/78, 01/84 y cumple con los requisitos establecidos en Ley 114/13 artículos 1, 3, 4."*

La resolución referida, fue notificada a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ el 13 de enero de 2018. (folio 60)

Solicitud de reliquidación pensión de fecha 30 de diciembre de 2002, suscrita por la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ. (folio 69-71)

Certificado de tiempo de servicios No. 4467 de fecha 5 de diciembre de 2002, a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, con tiempo de servicios prestados al Departamento del Cauca: 28 años y 5 días, en la categoría en el escalafón Nacional: grado 13 según resolución No. 2190 de 15 de noviembre de 1995. (folio 72)

*"Detalle de tiempo de servicios*

| <i>Lugar</i>                                  | <i>Desde</i>                | <i>Hasta</i>                   | <i>Decreto</i>                   | <i>Año/meses/días</i>            |
|-----------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <i>Popayán - Ramo Docente-Primaria</i>        | <i>11 de abril de 1969</i>  | <i>15 de marzo de 1971</i>     | <i>403/70 y sueldos.</i>         | <i>01/11/20</i>                  |
| <i>Popayán- Ramo Docente- Primaria</i>        | <i>16 de agosto de 1971</i> | <i>30 de agosto de 1971</i>    | <i>671/71 y sueldos.</i>         | <i>00/00/15</i>                  |
| <i>Popayán- Ramo Docente- Primaria</i>        | <i>1 de octubre de 1971</i> | <i>30 de diciembre de 1974</i> | <i>671/ 71 y sueldos.</i>        | <i>03/03/00</i>                  |
| <i>Silvia Popayán- Ramo Docente- Primaria</i> | <i>1 de febrero de 1980</i> | <i>30 de mayo de 1996</i>      | <i>149/80- 967/81 y sueldos.</i> | <i>22/09/00</i>                  |
|                                               |                             |                                |                                  | <i>TOTAL: 28 años y 05 días.</i> |

*(...)"*

Certificación de sueldos devengados por la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, correspondiente a los meses de enero a diciembre de 2001 y de enero a octubre de 2002, con fecha de 15 de diciembre de 2002. (folio 73)

*"(...)*

| <i>Enero a diciembre 2001</i> | <i>Valor</i>        |
|-------------------------------|---------------------|
| <i>Sueldo</i>                 | <i>1.324.015.00</i> |
| <i>Alimentación</i>           | <i>450.00</i>       |
| <i>Prima vacacional</i>       | <i>662.238.00</i>   |
| <i>Prima de navidad</i>       | <i>1.379.661.00</i> |

| <i>Enero a octubre 2002</i> | <i>Valor</i>        |
|-----------------------------|---------------------|
| <i>Sueldo</i>               | <i>1.388.892.00</i> |
| <i>Alimentación</i>         | <i>450.00</i>       |
| <i>Vacaciones</i>           | <i>2.050.358.00</i> |
| <i>Prima de navidad</i>     | <i>1.157.785.00</i> |

*(...)"*

Decreto No. 1366-10-2002, por medio del cual se acepta a partir del primero de noviembre de 2002, la renuncia presentada por la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 25.267.123 de Popayán, al cargo de docente que, con cargo al sistema general de participaciones del

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

sector educativo, desempeña en el Colegio “Comercial Norte”, Municipio de Popayán. (folio 74)

Resolución No. 6064 de 05 de marzo de 2004, por medio de la cual se reliquida la pensión de jubilación a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, elevado a la cuantía \$1.033.559.38 M/CTE, efectiva a partir del 01 de noviembre de 2002. (folio 82-84). Notificada a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, el 05 de abril de 2004 (folio 85). Se destaca:

"  
(...)  
Que se allegaron los nuevos tiempos así:

| Entidad                | Desde      | Hasta      | Días |
|------------------------|------------|------------|------|
| Departamento del Cauca | 01/06/1996 | 30/10/2002 | 2310 |

Que laboró un total de 10.070 días  
Que el último cargo desempeñado fue el de Docente Departamento del Cauca.  
Que el peticionario fue retirado del servicio mediante resolución No. 1366 de 2002 a partir del 01 de noviembre de 2002.  
  
De acuerdo con las Leyes 33 y 62 de 1985 aplicando el 75.00% sobre el salario promedio de 12 meses, se determinó la cuantía así:

| Factor                 | Valor                  |
|------------------------|------------------------|
| Asignación básica 2001 | \$2,648,030.00         |
| Asignación básica 2002 | <u>\$13,888,920.00</u> |
| Total=                 | \$16,536,950.00        |

Pensión: (\$ 1.378.079.079 x 75%) = \$1.033.559.38 (...)"

Resolución No. AMB 21601 de 17 de mayo de 2007, por la cual se reliquida una pensión gracia por nuevos factores salariales, de acuerdo al fallo de tutela No. 397 de 29 de noviembre de 2004. (folio 207-213) en la que dispuso:

"PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, reconocimiento a una pensión justa y vida digna a GOMEZ MUÑOZ ROSALBA (...)  
  
SEGUNDO: Ordenar a la Caja Nacional de Previsión Social, que en el término de (60) días contados a partir de la notificación del fallo, proceda (...) a reliquidar en forma definitiva, la pensión de los accionantes (...)"

Así, en la resolución de referencia se resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO: reliquidar la pensión gracia por nuevos factores salariales a la señora GOMEZ MUÑOZ ROSALBA (...), elevando la cuantía de la misma a la suma de (\$476.882.45) (...) efectiva a partir del 25 de junio de 1996. Pero con efectos fiscales a partir del 29 de agosto de 2003 por prescripción trienal. (...)"

Resolución No. 18233 de 15 de mayo de 2009, por la cual se modifica la resolución No. 21601 del 17 de mayo de 2007 y notificada a la interesada el 15 de mayo de 2009. (folio 228-233), se destaca:

"ARTÍCULO PRIMERO: Modificar la parte motiva pertinente y el artículo segundo de la resolución No. 21601 del 17 de mayo de 2007, el cual quedará así:  
  
"ARTÍCULO SEGUNDO: por el Grupo de Nómina de esta entidad se deben pagar las diferencias de manera INDEXADA que resultaren entre lo reconocido entre las Resoluciones No. 25428 del 19 de diciembre de 1997 y No. 6064 del 05 de marzo de 2004 y la fecha de inclusión de nómina de la presente providencia, teniendo especial cuidado en deducir lo cancelado por vía

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

*ejecutiva o administrativa y practicar los reajustes, descuentos de Ley y demás operaciones de orden contable a que haya lugar, siempre conservando el principio de favorabilidad” (...)*

Resolución No. RPD 014606 de 30 de junio de 2020, por la cual se da cumplimiento al fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia Sala Penal, como consecuencia de dicha orden en la sentencia de 04 de marzo de 2020, la UGPP procede a dejar sin efectos la Resolución No. 21601 de 17 de mayo de 2007, que dio cumplimiento al fallo de tutela con radicado 2004-00397 del Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá y sus posteriores modificaciones a través de la Resolución No. 18233 de 15 de mayo de 2009. (folio 252-254) se destaca:

" (...)

*Verificado el aplicativo de la nómina de pensionados se observa que el señor (a) GOMEZ MUÑOZ ROSALBA, se encuentra activo(a) con la resolución que reliquidó la prestación Resolución No. 6064 del 05 de marzo de 2004 y NO con la Resolución No. RDP 21601 del 17 de mayo de 2007, que dio cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá de fecha 28 de abril de 2004. (...)*

**El status pensional de la señora GOMEZ MUÑOZ ROSALBA, fue el 8 de enero de 1992.**

(...)

*Que en un principio mediante Resolución No. 025428 del 19 de diciembre de 1997, se reconoció una pensión de gracia a partir del efectiva a partir del 25 de junio de 1996 y, se liquidó con los factores salariales del año inmediatamente anterior al status pensional.*

*Que no obstante lo anterior mediante Resolución No. 6064 del 05 de marzo de 2004, se reliquida la pensión jubilación gracia por retiro del servicio y con factores salariales del último año en que laboró (año 2002) efectiva a partir del 1 de noviembre de 2002. (...)"*

Ahora bien, para el Despacho es menester traer a colación lo referido por el Consejo de Estado en sentencia de unificación de 21 de junio de 2018, sobre el tema de reconocimiento de la pensión gracia en los docentes<sup>18</sup>.

*(...) para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.*

*Ahora bien, en lo que se refiere a la liquidación de la pensión gracia se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, que dispone:*

*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.*

*Esta Ley no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, preceptuó en el artículo 5.º:*

18 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14) CE-SUJ2-011-18 Actor: GLADYS AMANDA HERNÁNDEZ TRIANA Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

*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 más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.*

En la misma, se hace referencia a los requisitos necesarios para acceder a la prestación:

*"Así las cosas, la interesada demostró plenamente los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, como son el haber prestado los servicios como docente en planteles distritales por veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (11 de febrero de 1974), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 29 de octubre de 2002) y observar una buena conducta en su desempeño como docente."*

Si bien es cierto la norma que se trae a colación indica que los factores a tener en cuenta son los devengados en el último año de servicio, lo cierto es que ha sido reiterativa la jurisprudencia del Consejo de Estado, en sostener "que es razonable la improcedencia de la reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro, pues el derecho a la pensión gracia se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos que estableció el legislador y constituye un derecho que disfruta el docente aun encontrándose en actividad, se encuentra sujeta a los ajustes anuales de ley y por las mismas razones, ha fijado el criterio en el sentido de la procedencia de la reliquidación con todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho pensional.

*En este orden de ideas, en materia liquidación y la forma de establecer la cuantía en relación con la pensión gracia, la tesis jurisprudencial consolidada radica en que la misma se liquida en el equivalente<sup>19</sup> al 75% del promedio de todos los factores devengados durante el año anterior a la fecha de adquisición del estatus pensional.*

De lo expuesto, se entiende que la sentencia de unificación de fecha 21 de junio de 2018, determinó que el reconocimiento y pago de la pensión gracia, se liquida a partir del año previo a la consolidación del status pensional y no, previo al último año de servicios del retiro definitivo del servicio público.

Respecto a los requisitos necesarios para acceder a la prestación, de las pruebas referidas en lo alto, se tiene que, la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, prestó sus servicios como docente en el Departamento del Cauca por 20 años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980, es decir, a partir del 11 de abril de 1969, contar con 50 años de edad, nació el 25 de junio de 1946 y cumplió los 50 años el 25 de junio de 1996, así mismo, se observó una buena conducta en su desempeño como docente.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 25000-23-42-000-2014-00890-01(4284-15) Actor: LUCILA ORTÍZ DE MOYANO Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

De igual modo, se tiene y reitera que, la pensión gracia no emana de aportes que realice el beneficiario sino que se considera una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20 años, entre otras exigencias, su liquidación debe realizarse con todos los factores devengados en el año previo a adquirir el status.

El Despacho, procederá de acuerdo al material probatorio, a relacionar las resoluciones expedidas por la extinta CAJANAL, así:

Resoluciones por las cuales se reconoce y ordena el pago de una pensión gracia:

|                                                  |                                                                                                        |                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resolución No. 025428 de 19 de diciembre de 1997 | Reconoce y ordena a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ una pensión mensual vitalicia de jubilación | Por cuantía de: \$427,564.71, efectiva a partir del 25 de junio de 1996                                                                                                          | Laboró un total de 7,760 días, nació el 25 de junio de 1946 y cuenta con 50 años de edad. <b>Adquirió el status jurídico el 25 de junio de 1996.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004        | Reliquida la pensión a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ,                                         | Elevando la cuantía de la misma a \$1,033,55938, efectiva a partir del 01 de noviembre de 2002                                                                                   | La señora Gómez Muñoz, solicita la reliquidación de la pensión gracia, se tiene que: laboró un total de 10070 días, el último cargo desempeñado fue de docente del Departamento del Cauca, que a petición fue retirado del servicio mediante resolución 1366 de 2002, a partir del 01 de noviembre de 2002.                                                                                                                                                                                       |
| Resolución No. 21601 de 17 de mayo de 2007       | Reliquida la pensión gracia por nuevos factores salariales de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ,           | Elevando la cuantía de la misma a \$476,882.45, efectiva a partir del 25 de junio de 1996, pero con efectos fiscales a partir del 29 de agosto de 2003, por prescripción trienal | <u>Se reliquida en virtud de fallo de tutela No. 397 de 29 de noviembre de 2004.</u> Se acreditó los tiempos de servicios. Laboró un total de 7760 días. La entidad procede a reliquidar la pensión gracia con todos los factores salariales acreditados por el interesado en el cuaderno administrativo, de conformidad con la Ley 4 de 1966, aplicando el 75% de lo devengado en los últimos 12 meses, teniendo en cuenta que adquirió el status jurídico de pensionado el 25 de junio de 1996. |
| Resolución No. 18233                             | Modifica la Resolución                                                                                 |                                                                                                                                                                                  | ARTÍCULO PRIMERO:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|                                                 |                                                                                  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Expediente:                                     | 19001-33-33-006-2020-00180-00                                                    |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Actor:                                          | UGPP                                                                             |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Demandado:                                      | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                                                              |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Medio de Control:                               | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD                                 |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| de 15 de mayo de 2009                           | No. 21601 de 17 de mayo de 2007                                                  |  | Modificar la parte motiva pertinente y el artículo segundo de la resolución No. 21601 del 17 de mayo de 2007, el cual quedará así:<br>"ARTÍCULO SEGUNDO: por el Grupo de Nómina de esta entidad se deben pagar las diferencias de manera INDEXADA que resultaren entre lo reconocido entre las Resoluciones No. 25428 del 19 de diciembre de 1997 y No. 6064 del 05 de marzo de 2004 y la fecha de inclusión de nómina de la presente providencia, teniendo especial cuidado en deducir lo cancelado por vía ejecutiva o administrativa y practicar los reajustes, descuentos de Ley y demás operaciones de orden contable a que haya lugar, siempre conservando el principio de favorabilidad. |
| Resolución No. RDP014606 de 30 de junio de 2020 | Da cumplimiento a un fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia Sala Penal |  | Da cumplimiento a la providencia proferida por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA PENAL de fecha 04 de marzo de 2020 y, en consecuencia, deja sin efectos la Resolución No. RDP 21601 del 17 de mayo de 2007 que dio cumplimiento al fallo de tutela 2004-00397, proferido por el Juzgado Primero Penal Del Circuito De Bogotá de fecha 29 de noviembre de 2004, que reliquidó la pensión gracia de jubilación al señor (a) GOMEZ MUÑOZ ROSALBA, y su modificatoria mediante la Resolución No. 18233 del 15 de mayo de 2009, conforme la parte motiva de la presente resolución.                                                                                                                 |

Bajo lo expuesto, se tiene que el objeto del litigio no se centra en determinar si a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, le asiste o no el derecho a la pensión

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

gracia, pues este ya es un derecho adquirido y de ello no hay duda alguna, lo que se discute en el proceso de referencia es el IBL, que se tomó para expedir las respectivas resoluciones por las cuales se reconoce y paga la pensión de jubilación (Resolución No. 025428 de 19 de diciembre de 1997), así como la Resolución que la reliquida (Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004).

Frente a la pensión gracia en concordancia con la jurisprudencia sobre el tema en el sub lite, el Despacho evidencia que de acuerdo a los factores a tener en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia, la liquidación de la misma debe realizarse con todos los factores devengados en el año previo a adquirir el status y no, como se liquidó en la Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004, es decir, previo al retiro definitivo del servicio público.

Conforme a lo dicho, se tiene que a la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, le asiste el reconocimiento y pago de la pensión gracia a partir del momento del año previo a adquirir el status jurídico de pensionada (25 de junio de 1996), en consecuencia, se declarará la nulidad de la Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004, emitida por la extinta CAJANAL.

Respecto al reintegro de las sumas de dinero percibidas por la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ a la UGPP, se dará aplicación al numeral 1, literal C del artículo 164 del CPACA, toda vez que *"(...) no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe"*.

Si bien es cierto se allegan unos apartes de una providencia judicial en el que se condena por prevaricato al funcionario judicial que emitió la acción de tutela y ordenó la reliquidación de la pensión gracia con todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, dicha prueba por si sola, no acredita que la actora al solicitar judicialmente la reliquidación de su mesada pensional haya actuado de mala fe. Lo único que el despacho puede advertir es la comisión del ilícito por parte de un juez, pero no por ello puede desacreditar la buena fe que se predica de las actuaciones de los particulares según el artículo 83 de la Constitución Política.

Así las cosas, se tiene que la UGPP, no acreditó mala fe de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, para obtener la reliquidación de la pensión gracia, ni se demostró fraude, maniobras o actos ilícitos tendientes a lograr dicho ajuste, motivo por el cual, este Despacho negará el reintegro de las sumas de dinero percibidas con ocasión a la Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004 emitida por la extinta CAJANAL.

6. Condena en costas.

Según el artículo 188 del CPACA se condenará en costas a la parte vencida en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP.

Sin embargo, el Despacho no condenará en costas en los términos del numeral 5 del art. 365 del C.G.P., debido a que la demanda prosperó parcialmente por haberse declarado prescritas partes de las diferencias adeudadas.

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| Expediente:       | 19001-33-33-006-2020-00180-00                    |
| Actor:            | UGPP                                             |
| Demandado:        | ROSALBA GOMEZ MUÑOZ                              |
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. - Declarar la nulidad de Resolución No. 6064 de 5 de marzo de 2004 emitida por la extinta CAJANAL, por la cual se reliquidó la pensión a favor de la señora ROSALBA GOMEZ MUÑOZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 25.267.123 de Popayán, por las razones expuestas. En consecuencia

La UGPP deberá continuar el pago de la pension gracia a la actora sin solución de continuidad, *en el equivalente al 75% del promedio de todos los factores devengados durante el año anterior a la fecha de adquisición del estatus pensional.*

SEGUNDO. - NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO. - Sin condena en costas, por las razones que anteceden.

CUARTO. -Dar cumplimiento a esta decisión en los términos de los artículos 187 a 195 del C.P.A.C.A.

QUINTO. - Por Secretaría liquídense los gastos del proceso, y devuélvase el remanente de la suma que se ordenó cancelar por concepto de gastos ordinarios del proceso si la hubiere, dejando las constancias de rigor.

SEXTO. - Archivar el expediente previa cancelación de su radicación, una vez esté ejecutoriada esta providencia.

SÉPTIMO. -Notifíquese la presente providencia en forma electrónica tal como lo dispone el artículo 203 del CPACA.

UGPP: [dejuridicasas@gmail.com](mailto:dejuridicasas@gmail.com), [etobar@ugpp.gov.co](mailto:etobar@ugpp.gov.co), [edinsontobar@hotmail.com](mailto:edinsontobar@hotmail.com)

Accionada: [maranastacia@hotmail.com](mailto:maranastacia@hotmail.com)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



MARÍA CLAUDIA VARONA ORTIZ