



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTIOCHO ADMINISTRATIVO  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
-SECCIÓN SEGUNDA-**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-35-028-2021-00210-00  
**Demandante:** Emma del Carmen Pérez Pérez<sup>1</sup>  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.<sup>2</sup>  
**Controversia:** Sanción moratoria por pago tardío en las cesantías

---

Procede el Despacho a proferir sentencia anticipada, de conformidad con el numeral 1º del artículo 42<sup>3</sup> de la Ley 2080 de 2021<sup>4</sup>, por el cual se adiciona el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, dentro del proceso promovido por la demandante **Emma del Carmen Pérez Pérez** identificada con cédula de ciudadanía No. 39.577.109, por intermedio de apoderada, 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, en contra de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.**

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones<sup>6</sup>

La parte demandante a través de apoderado, solicita:

*“PRIMERO: Que se declare la NULIDAD de la Resolución N° RDP 007200 DEL 18 DE MARZO DE 2021, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y ONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL —UGPP—, mediante la cual NIEGA la solicitud de reconocimiento y pago de la PENSIÓN GRACIA de mi representada.*

*SEGUNDO: Que se declare la NULIDAD de la Resolución N° RDP 014992 DEL 17 DE JUNIO DE 2021, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL —UGPP—, mediante la cual se resuelve un recurso de apelación.*

---

<sup>1</sup> [Caroline01@hotmail.com](mailto:Caroline01@hotmail.com)

<sup>2</sup> [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co) [info@vencesalamanca.co](mailto:info@vencesalamanca.co)

<sup>3</sup> “Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento; (...)”

<sup>4</sup> Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

<sup>5</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>6</sup> Archivo Digital No. 2, folios 5 y 6

*TERCERO: Que como consecuencia de la declaratoria de la NULIDAD de las resoluciones número RDP 007200 DEL 18 DE MARZO DE 2021 Y RDP 014992 DEL 17 DE JUNIO DE 2021; proferidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL —UGPP—, mediante las cuales se NIEGA el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia a EMMA DEL CARMEN PEREZ PEREZ, se ORDENE a la UGPP, o a quien haga sus veces, a proferir el acto administrativo que restablezca el derecho vulnerado, concediéndole a la docente, la pensión gracia desde que cumplió los requisitos de edad y tiempo, la cual deberá liquidarse con la inclusión de todos los factores salariales que devengó en el año de servicios anterior a adquirir el status pensional.*

*CUARTO: Que se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL —UGPP—, al pago de la indemnización moratoria establecida en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.*

*QUINTO: Que se ordene a la parte demandada dar cumplimiento a la sentencia en el término fijado por el artículo 189 y 195 del CP. A y de lo C.A.”*

## 2. Hechos<sup>7</sup>

La apoderada de la parte demandante señala que la señora **Emma del Carmen Pérez Pérez**, nació el 23 de mayo de 1954 y prestó sus servicios como docente desde el 18 de febrero de 1975, en la Secretaría de Educación de Boyacá y posteriormente en la Secretaría de Educación de Bogotá, adquiriendo el estatus de pensionada el 23 de mayo de 2004, fecha en que cumplió 50 años de edad y contaba con 20 años de servicio como docente oficial del orden nacionalizado.

Indica que el 22 de octubre de 2020, solicitó ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de la pensión gracia, el cual fue negado mediante la **Resolución No. RDP 007200 del 18 de marzo de 2021**, motivo por el que se interpuso recurso de apelación en su contra, resuelto a través de la **Resolución No. RDP 014992 del 17 de junio de 2021**, que confirmó lo decidido.

## 3. Normas violadas y concepto de violación<sup>8</sup>

Señala como normas violadas, las siguientes:

Constitucionales: Artículos: 2, 13, 25, 53 y 58.

Legales: Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 37 de 1933, Ley 43 de 1975 y Ley 91 de 1989, Código Civil Código Sustantivo de Trabajo.

Indica que la demandante tiene legalmente derecho a la pensión gracia y que ésta es genéricamente un bien, que fue desprotegido en el caso que aquí nos ocupa, contra el claro mandado del artículo 2 de lo Constitución Nacional. Así mismo, que al ser la pensión gracia un derecho derivado de una relación laboral, se pretermitió el artículo 25 de la Carta, que ordena para el trabajo una especial protección del Estado.

<sup>7</sup> Archivo Digital No. 2, folios 6 y 7

<sup>8</sup> Archivo Digital No. 2, folios 7 a 14

Aduce que la accionante cumplió los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia y en este sentido, la entidad accionada desconoció el artículo 58 constitucional que garantiza los derechos adquiridos con justo título.

Señala que la pensión de la demandante fue negada con claro desconocimiento de las normas legales anunciadas y violando los artículos 2, 4 a 6, 13, 23, 25, 29, 53, 58, 83, 85, 86 y 336 de la Constitución Política de Colombia.

Concluye que de conformidad con la normatividad que regula la pensión gracia, le asiste el derecho reclamado a la accionante, toda vez que se vinculó como docente al Magisterio Oficial del orden municipal (Nacionalizado) y laboró por espacio de más de 20 años, por tanto, es incuestionable que dicha prestación debe reconocerse a partir del momento en que reunió los requisitos señalados, esto es, 20 años de servicios y 50 de edad.

Finalmente, en apoyo a sus argumentos citó jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que considera aplicable al presente asunto.

#### **4. Contestación de la demanda<sup>9</sup>**

Mediante escrito radicado el 17 de noviembre de 2021, la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.** procedió a contestar la demanda manifestando su oposición a algunos de los hechos y a las pretensiones de la demanda.

Asegura que a pesar de ser una dádiva del estado, el derecho a acceder a esta prestación nace tras el cumplimiento de los mencionados requisitos, no siendo posible para la entidad pagadora el reconocimiento del derecho cuando alguno de ellos no se cumple.

Manifiesta que de la lectura del artículo 15 numeral 2º, literal A de la Ley 91 de 1989, disposición que hace referencia a los docentes departamentales y municipales quedaron comprendidos dentro del proceso de nacionalización, es decir, que los docentes nacionalizados con vinculación posterior a la fecha del 31 de diciembre de 1980 no pueden hacerse acreedores al reconocimiento del derecho prestacional en mención por expresa prohibición legal. Entonces ellos, solamente devengan la pensión ordinaria de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del año anterior a la adquisición del status pensional, tal y como lo dispone el literal B del mismo precepto, que se otorga tanto a docentes nacionales como nacionalizados, puesto que lo que el legislador quiso fue ponerle fin a la pensión gracia, y así lo ha interpretado el H. Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia.

Señala que si en gracia de discusión se atendieran los tiempos de servicios laborados por la docente, con el fin de contabilizar los 20 años de servicios para efectos del reconocimiento pensional que hace parte del debate, es del caso mencionar, que solo deberá tenerse en cuenta aquellos tiempos de servicios

---

<sup>9</sup> Archivo Digital No. 17

laborados hasta 31 de diciembre de 1989, por cuanto con la unificación del régimen pensional de los docentes oficiales, esto con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, las vinculaciones posteriores al 1° de enero de 1990, cuentan con el mismo régimen prestacional de los servidores públicos, teniendo en consecuencia derecho a una sola pensión como sería la de jubilación y no la pensión gracia.

Por otro lado, advierte que una vez revisado el expediente administrativo se evidencia que los tiempos de servicio realizados por la actora fueron prestados con nombramiento del orden nacional, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión solicitada.

Finalmente propone como excepciones las denominadas *“legalidad de los actos administrativos”, “buena fe”, “inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales” e “innominadas y/o genérica”*.

## **5. Alegatos de conclusión<sup>10</sup>**

Por medio de auto del **8 de septiembre de 2022**, se corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho para que presentaran sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

### **5.1. Parte Accionante<sup>11</sup>**

Mediante memorial presentado el 14 de septiembre de 2022, la apoderada de la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

### **5.2. Parte Demandada<sup>12</sup>**

Mediante memorial presentado el 22 de septiembre de 2022, la apoderada de la parte accionada, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

### **5.3. Ministerio Público**

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

Conforme a lo indicado en la fijación del litigio, el problema jurídico se contrae a definir si es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, y en consecuencia, si la parte demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

---

<sup>10</sup> Archivo Digital No. 20

<sup>11</sup> Archivo Digital No. 21

<sup>12</sup> Archivo Digital No. 22

## 2. Marco legal y jurisprudencial

La pensión gracia se rige por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, esto es por una normativa especial. Dicha prestación constituye una prerrogativa gratuita otorgada por la Nación a un grupo de docentes que no estuvieron vinculados a ella y se otorga con requisitos de edad y tiempo independientes a los que rigen a los empleados públicos, por lo que se causa sin estar afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social, es decir sin que se requiera realizar aportes a dicha entidad, todo ello hace que la pensión gracia sea una prestación de régimen especial.

Según lo ha decantado la jurisprudencia, de conformidad con la normativa que rige la pensión gracia, los beneficiarios de esta prestación son los **maestros territoriales de las escuelas oficiales vinculados hasta antes del 31 de diciembre de 1980** y que cuenten con 20 años de servicio y 50 de edad.

El monto de la pensión gracia fue establecido, por el artículo 2º la Ley 114 de 1913, en la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio o el promedio de éstos cuando existía variación en el monto durante dicho período. Sin embargo, es claro que la legislación laboral establece disposiciones generales que son aplicables a la pensión gracia; es así como la previsión del artículo 2º de la Ley 114 de 1913 fue modificada por la Ley 4ª de 1966 y su Decreto reglamentario, 1743 de 1966, **normas que establecieron disposiciones generales para todas las pensiones.**

En torno a los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación de la pensión gracia el Consejo de Estado<sup>13</sup>, ha precisado:

*“En relación con los factores de liquidación de la señalada prestación social, la Sala reitera también que para liquidar la pensión gracia no son aplicables las leyes 33 y 62 de 1985. En estos casos debe tenerse en cuenta todo lo percibido por el peticionario como retribución por sus servicios durante el último año de servicios, sin perjuicio de que sobre tales factores se hayan efectuado aportes a la Caja, entre otras cosas, porque de ser así no habría lugar a reconocimiento alguno dada la ausencia de ellos.*

*La Caja Nacional de Previsión Social, no reconoce la pensión por los aportes a ella sufragados, sino que hace las veces de pagadora de la prestación, pero nada más, pues simplemente se transfiere tal función.*

*Por último, esta pensión no se rige por las leyes 33 y 62 de 1985, sencillamente porque la “gracia”, no es una pensión ordinaria, sino especial y fue excluida de esta reglamentación por determinación específica del legislador al tenor del artículo 1º - inciso 2º - de la ley 33 de 1985”.*

En la sentencia de unificación proferida el 21 de junio de 2018 por el Órgano Vértice de esta jurisdicción<sup>14</sup>, se mantuvo la posición en torno a los factores que se deben incluir en la liquidación de la pensión gracia, al precisar que:

*“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:*

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón, 10 de junio de 2010. Radicación número: 25000-23-25-000-2006-05406-01 (1988-09) Actor: Amanda Arrechea Serrano. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Segunda, 21 de junio de 2018, M.P. Carmelo Perdomo Cueter Rad. 3805-14

*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.*

*Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para obtener el 75%, que corresponde al monto final de la pensión.*

*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».*

*«[...] 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.”*

## **2.1. De la prestación del servicio a través de órdenes de prestación de servicios y el derecho a la pensión gracia**

En sentencia del **28 de marzo de 2019**, el Consejo de Estado decantó que resulta irrelevante que el servicio haya sido prestado a través de órdenes de prestación de servicios y no en propiedad, ya que el ordenamiento que regula la prestación reclamada no establece esa condición negativa para el cómputo de los años de servicios, toda vez que resulta suficiente que el interesado demuestre haber servido al Magisterio como docente departamental, municipal o distrital en diversas épocas, para que los tiempos laborados puedan ser tenidos en cuenta para completar el lapso mínimo requerido (20 años), es así como señaló:

*“Para la Sala, esa modalidad de vinculación no es ajena a quienes se incorporen a la planta docente de las entidades territoriales en propiedad, habida cuenta que las funciones que cumplen unos y otros son «[...] similares en el campo educativo y, en consecuencia, [el vinculado mediante contrato de prestación de servicios también] está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes ocasionales [...], a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado»<sup>15</sup>.*

*De igual forma, en lo que respecta a este tipo de vinculación, en particular cuando se trata de maestros, la Corte Constitucional es del criterio que la «[...] primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales,*

<sup>15</sup> Sentencia C-517 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*es un principio constitucional [...]»<sup>16</sup>, y si el intérprete judicial, «[...] en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la CP [...]»<sup>17</sup>.*

*En estos casos, dada la naturaleza de la función docente, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades cobra especial relevancia, puesto que la labor desempeñada a través de órdenes de prestación de servicios desentraña una verdadera relación de trabajo sobre la apariencia que haya querido ocultarla, comoquiera que los maestros vinculados bajo esa modalidad de contratación, se insiste, cumplen similares funciones a los de planta que están sujetos a un específico régimen legal y reglamentario y, además, deben acreditar iguales condiciones de formación y experiencia.*

*Por tanto, la Sala, contrario lo dispuesto por el a quo, valida el tiempo laborado por el accionante como docente mediante contratos de prestación de servicios, para que sea contabilizado con el ejercido en propiedad, circunstancia que le permite, previo estudio de su caso particular, acceder al reconocimiento de la pensión gracia<sup>18</sup>.*

Es oportuno señalar que la jurisprudencia del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo es pacífica en torno a que los tiempos de servicios prestados bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, también debe ser tenidos en cuenta para efectos pensionales, al respectó señaló en sentencia del 11 de febrero de 2021:

*“Del recuento previamente expuesto y en atención a la jurisprudencia constante de esta Corporación, es claro que **procede contabilizar el tiempo durante el cual la demandante prestó sus servicios al Estado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, pues es evidente que tal vínculo no desvirtúa el carácter personal de su labor ni mucho menos es ajeno al elemento subordinación existente con el servicio público de educación, en razón a que al igual que los docentes – empleados públicos:***

*i) Se someten permanentemente a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, por lo que carecen de autonomía en el ejercicio de sus funciones; ii) cumplen órdenes por parte de sus superiores jerárquicos; y iii) desarrollan sus funciones durante una jornada laboral de acuerdo con el calendario académico de los establecimientos educativos estatales en los que trabajen, motivo por el cual en virtud de los principios de primacía de la realidad sobre las formalidades e igualdad, los docentes-contratistas merecen una protección especial por parte del Estado”<sup>19</sup>.*

## **2.2. Sobre el requisito de vinculación con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y la calidad de los tiempos de servicio.**

El literal a) de numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, establece el derecho a obtener la pensión gracia para los docentes “vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”; aparte cuyo alcance fue determinado por el H. Consejo de Estado en sentencia en la que precisó que “...la expresión ‘docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980’ contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener

<sup>16</sup> Sentencia C-555 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Consejo de Estado sentencia del 28 de marzo de 2019, Rad. 70001-23-33-000-2013-00205-01(3183-14) Actor: Alfredo Enrique Wilches Campo. En ese sentido se ha pronunciado esta subsección en sentencias de 19 de enero de 2017, expediente: 54001-23-33-000-2012-00180-01 (1706-2015), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, y 14 de junio de 2018, expediente: 17001-23-33-000-2013-00374-01 (4791-2014), C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>19</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “A” sentencia del 11 de febrero de 2021 Rad: 54001-23-33-000-2012-00047-01(1990-14) actor: Rosa Julia Albarracín Camargo

*un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional”.*

En materia de pensión gracia, la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación por importancia jurídica CE-SUJ-SII-11-2018 de 21 de junio de 2018<sup>20</sup>, en la cual se dijo que **“lo esencialmente relevante frente a su reconocimiento, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada”**, al margen del origen de los recursos que financiaban el pago de los salarios y prestaciones de los educadores, pues éstos, aunque provengan del situado fiscal o del sistema general de participaciones, una vez se incorporaban a los presupuestos locales, pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas *“exógenas”*.<sup>21</sup>

La referida sentencia también estableció que para probar 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 local.

Entonces, lo importante de la prueba del tiempo de servicio y de la vinculación, no es la denominación que se le dé, ni la forma que adopte, sino el contenido de los datos puntuales que ofrezca alrededor del vínculo, la autoridad que lo hace, la institución educativa a la que prestó los servicios, su naturaleza y por supuesto los extremos temporales, a efecto de esclarecer el cumplimiento de los requisitos especiales de que trata la Ley 114 de 1913 en los términos analizados.

El H. Consejo de Estado también precisó que la suma de tiempos laborados antes y después del 31 de diciembre de 1980 no podía incluir períodos laborados para el nivel nacional, por cuanto la norma que reguló la situación jurídica determinó que los docentes debían cumplir con la totalidad de requisitos, pues la disposición tenía como fin proteger a quienes quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización, es así como indicó:

*“La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso*

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ-SII-11-2018, Consejero ponente Doctor Carmelo Perdomo Cuéter, número interno 3805-2014.

<sup>21</sup> «vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, 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.**»

«vi) **Prueba de 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.»

*de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975 de la educación primaria como de la secundaria. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el 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.”*

Finalmente, en reciente sentencia de unificación del 11 de agosto de 2022<sup>22</sup>, el Consejo de Estado, indicó:

*“(...) la pensión gracia se reconoce a los docentes que estén dentro de los siguientes supuestos:*

- i) Vinculados «hasta el 31 de diciembre de 1980».*
- ii) Que «tuviesen o llegaren a tener derecho».*
- iii) Que «cumplan con la totalidad de los requisitos» previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado.*

*51. El cumplimiento del primer componente normativo habilita la revisión del segundo y tercero, es decir, que es imperioso verificar si el docente tuvo una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980, pues en caso de incumplirse este requerimiento no podrá estudiarse **si puede llegar a tener derecho al reconocimiento pensional con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989.***

*52. Ahora bien, el segundo componente fijado en la disposición en comento, esto es, la expresión «tuviesen o llegaren a tener derecho», debe analizarse desde su sentido gramatical.*

*53. Al respecto, se observa que la frase contiene dos verbos expresados en modo subjuntivo, el cual alude a «información virtual, inespecífica, no verificada o no experimentada», en otras palabras, denota deseo, irrealidad, probabilidad o virtualidad.*

*54. El primer verbo, esto es, «tuviesen» corresponde al pretérito imperfecto del modo subjuntivo, el cual, entre sus variados usos, indica «situaciones abiertas ancladas en el pasado», que pueden cerrarse en el momento del habla, pero también antes y después de este.*

*55. La Sala concluye que en el contexto en que se encuentra el verbo «tuviesen», puede interpretarse como la posibilidad de **reconocer la pensión gracia a los docentes que antes o al momento de promulgarse la Ley 91 de 1989 hubieran cumplido los requisitos legalmente establecidos para el efecto, bajo la condición de que acreditaran una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980.***

*56. Por su parte, el verbo «llegaren» está conjugado en futuro simple, el cual expresa «hechos venideros», es decir, que ya no se refiere a los maestros que tuvieron consolidado el derecho pensional antes del 29 de diciembre de 1989, sino a quienes **reunieran los requisitos con posterioridad a esa fecha, siempre y cuando demostraran una experiencia docente territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980. Bajo este entendido, el legislador estableció una situación potencial o de posible***

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación Jurisprudencial SUJ-030-CE-S2-2021, radicación número 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017).

**realización en el futuro, esto es, con posterioridad a la expedición de la ley que contiene tal previsión.**

57. Dicha interpretación es congruente con el hecho de que el verbo «llegaren» está precedido de la conjunción disyuntiva «o», la cual denota «diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas»; por ende, **la lectura gramatical del texto normativo analizado demuestra que el legislador estableció dos escenarios temporales para el reconocimiento de la pensión gracia, a saber: antes y después del 29 de diciembre de 1989.**

(...)

86. Con fundamento en los análisis precedentes, la Sección Segunda del Consejo de Estado  **fija la siguiente regla de unificación** en cuanto al entendimiento que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para efectos de reconocer la pensión gracia de jubilación:

*Los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento.*

(...)

d. Los períodos en que a la demandante le pagaron sus salarios con cargo al situado fiscal y el sistema general de participaciones también son válidos para obtener la pensión gracia, pues esta corporación, mediante sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, sostuvo que corresponden a recursos que se incorporan a los presupuestos locales, **por ende, las entidades territoriales son sus propietarias.**

120. En efecto, en dicho pronunciamiento se concluyó que «a pesar de que los recursos del situado fiscal tienen su origen en la Nación, una vez eran cedidos a las entidades territoriales e incorporados a sus presupuestos pasaban a ser considerados como de propiedad exclusiva de la localidad destinataria, e **inexorablemente su naturaleza jurídica cambiaba de nacional a territorial, en virtud de que ingresaban a las arcas locales como rentas exógenas**». A su vez, «los entes territoriales son los “titulares directos” o propietarios de los recursos girados por la Nación que provengan del sistema general de participaciones, por cuanto le son asignados directamente por la Carta Política».

(...)” (Destacado fuera del texto original)

### 3. Caso concreto

A fin de resolver la controversia planteada en el sub judice, a continuación se analizará si con las pruebas documentales aportadas, se encuentra acreditado el derecho de la demandante al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

En el presente caso, la entidad demandada negó el derecho a la demandante, mediante la **Resolución No. RDP 007200 del 18 de marzo de 2021** y la **Resolución No. RDP 014992 del 17 de junio de 2021**<sup>23</sup>, al considerar que se incumplió el requisito legal de vinculación como docente oficial nacionalizado, debido a que en su criterio, los tiempos de servicio acreditados fueron prestados con nombramiento del orden nacional.

De acuerdo a lo probado en el plenario se tiene que la señora **Emma del Carmen Pérez Pérez**, nació el 23 de mayo de 1954<sup>24</sup>, es decir, para la fecha en que radicó

<sup>23</sup> Archivo Digital No. 2, folios 33 a 55

<sup>24</sup> Archivo Digital No. 2, folio 87

la petición de reconocimiento de la pensión gracia, esto es, el 22 de octubre de 2020<sup>25</sup>, contaba con 66 años de edad, cumpliendo inicialmente con el requisito previsto en el numeral 6° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913.

La demandante solicita que se le reconozca pensión gracia teniendo en cuenta que prestó sus servicios como docente desde antes del 31 de diciembre de 1980, en el Departamento de Boyacá, nombrada mediante Decreto No. 050 de 1975<sup>26</sup> y acta de posesión sin número del 18 de febrero de 1975<sup>27</sup>, y en Bogotá D.C., nombrada mediante Decreto 070 de 1991 y Acta de Posesión No. 006 del 27 de febrero de 1991, durante los siguientes períodos<sup>28</sup>:

Período	Años	Meses	Días
18 de febrero de 1975 a 1° de febrero de 1978	2	11	14
Licencia de 35 días a partir del 10 de mayo de 1977			-35
21 de abril de 1986 a 1° de diciembre de 1989	3	7	11
22 de enero a 3 de diciembre de 1990		10	12
21 de enero a 26 de febrero de 1991		1	6
27 de febrero de 1991 a 23 de mayo de 2004	13	2	27
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

Así pues, se evidencia que para el 23 de mayo de 2004, fecha en que la accionante cumplió 50 años de edad, había acreditado un total de 20 años, 8 meses y 5 días de servicio. En consecuencia, se encuentran acreditados los requisitos de edad, tiempo de servicio y vinculación previa al 31 de diciembre de 1980.

En torno a la territorialidad de los servicios, en el expediente se encuentra demostrado que la vinculación a la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá que tuvo la demandante entre los años 1975 a 1978, fue como docente nacionalizada<sup>29</sup> y que para las vinculaciones posteriores a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., si bien se indica que la fuente de los recursos es del orden nacional<sup>30</sup>, se reitera que de conformidad con la sentencia de unificación, proferida el 21 de junio de 2018, lo esencialmente relevante frente a su reconocimiento, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, al margen del origen de los recursos que financiaban el pago de los salarios y prestaciones de los educadores, pues éstos, aunque provengan del situado fiscal o del sistema general de participaciones, una vez se incorporan a los presupuestos locales, pasan a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes, argumento que fue reiterado en reciente sentencia de unificación del 11 de agosto de 2022.

En este sentido, a través del Decreto 070 de 1991 y Acta de Posesión No. 006 del 27 de febrero de 1991, actos administrativos proferidos por la Alcaldía de Bogotá D.C. y la Secretaría de Educación Distrital, mediante los cuales se vinculó a la docente, se encuentra acreditado que la plaza ocupada es de carácter territorial.

<sup>25</sup> Archivo Digital No. 2, folio 19

<sup>26</sup> Archivo Digital No. 2, folios 63 a 69

<sup>27</sup> Archivo Digital No. 2, folio 71

<sup>28</sup> Archivo Digital No. 2, folios 33, 59, 61 y 73

<sup>29</sup> Archivo Digital No. 2, folio 59

<sup>30</sup> Archivo Digital No. 2, folio 73

De lo expuesto queda demostrado que la demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia por acreditar los requisitos establecidos para el efecto, prestación que se causó a partir del 23 de mayo de 2004.

#### 4. De la prescripción

En asuntos laborales, especialmente de derecho público, la prescripción fue contemplada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 *“por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”*, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 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.”*

Posteriormente, el Decreto 1848 de 1969 *“Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”*, dispuso:

**“ARTÍCULO 102. Prescripción de acciones.**

*1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, **prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.***

*2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”*

Para estos efectos, se tiene que la reclamación del derecho se dio el 22 de octubre de 2020<sup>31</sup>, de modo que las mesadas causadas con anterioridad al 22 de octubre de 2017, se declararán prescritas.

#### 5. De los intereses del artículo 141 de la Ley 100 de 1993

El artículo 141 de la Ley 100 de 1993, establece el reconocimiento de los intereses de mora en el pago de las mesadas pensionales de la siguiente manera: *“A partir del 1o. de enero de 1994, en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta Ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectuó el pago. (...)”*

Al respecto la jurisprudencia del órgano vértice de esta jurisdicción, ha establecido que el reconocimiento de los intereses de que trata el citado artículo, únicamente procede en el evento en que la entidad de previsión una vez reconoce la pensión incurra en mora en el pago de las mesadas, cuestión que no acontece en el presente caso dado que el reconocimiento de la prestación se genera a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

<sup>31</sup> Archivo Digital No. 2, folio 19

De esta manera, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P., Dr. César Palomino Cortés, en la sentencia proferida el 25 de noviembre de 2021, en el expediente 25000234200020130706402, señaló:

*“(…) Con relación a los intereses moratorios solicitados por el demandante, debe decirse que la Ley 100 de 1993, en su artículo 141, establece que “(…) en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta Ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectuó el pago”; es decir, que su pago procede cuando se presente demora en la cancelación de la mesada pensional (luego de su reconocimiento).*

*Como se dejó anotado, estos se causan cuando con posterioridad al reconocimiento pensional la entidad de previsión social incurre en mora en el pago de las mesadas pensionales, lo que no ocurre en el presente caso, habida cuenta que dicho reconocimiento se origina en la Resolución GNR 76162 del 8 de marzo de 2014, reliquidada en la Resolución VPB 12901 del 6 de agosto de 2014, y fue incluido para el pago en la nómina del mes de agosto del mismo año, para ser pagada en septiembre. (…)*”.

Por lo anterior, se negará la pretensión referente al reconocimiento y pago de los intereses de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Por último, se observa que la parte demandada propuso como **excepciones** las que denominó “*legalidad de los actos administrativos*”, “*buena fe*”, “*inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales*” e “*innominadas y/o genérica*”, que se entienden analizadas con las consideraciones antes expuestas, sin que sea necesario realizar pronunciamientos adicionales.

## **6. De la condena en costas**

Finalmente, no se condenará en costas a la parte vencida, como quiera que no aparece prueba de su causación conforme con el numeral 8º del artículo Código General del Proceso.

Bajo las consideraciones que anteceden, el **Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**Primero:** **DECLARAR** probada de oficio la excepción de prescripción de las mesadas causadas con anterioridad al 22 de octubre de 2017 y no probadas las demás excepciones propuestas por la entidad demandada.

**Segundo:** **DECLARAR** la nulidad de las **Resoluciones Nos. RDP 007200 del 18 de marzo de 2021 y RDP 014992 del 17 de junio de 2021**, a través de las cuales se negó el reconocimiento de pensión gracia a la señora **Emma del Carmen Pérez Pérez**, identificada con cédula de ciudadanía número 24.059.109.

**Tercero:** **CONDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P., a reconocer y pagar a la señora **Emma del Carmen Pérez Pérez**, identificada con cédula de ciudadanía número 24.059.109, una pensión de jubilación gracia, efectiva a partir del 23 de mayo de 2004, con efectos fiscales a partir del 22 de octubre de 2017, en cuantía del 75% de lo efectivamente devengado durante el año anterior a la adquisición del status pensional con los reajustes anuales de ley.

Las sumas que resulten en favor de la parte actora, se ajustarán en su valor, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el valor correspondiente a la mesada pensional, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

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.

**Cuarto:** **Se ordena** dar cumplimiento a esta providencia con observancia de lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A, excluyendo lo pertinente a la indexación, como ya se indicó en precedencia.

**Quinto:** Se niegan las demás pretensiones de la demanda.

**Sexto:** Sin condena en costas, como se expuso en precedencia.

**Séptimo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MÓNICA LORENA SÁNCHEZ ROMERO**  
**JUEZ**

**Firmado Por:**  
**Monica Lorena Sanchez Romero**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**028**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **570dbe359adecc6be2aa3b5281cd5b0c34aa173f1ae8d819cd6cedaf48c4aa7e**

Documento generado en 21/10/2022 12:45:09 PM

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