



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Duitama, quince (15) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho (Laboral)

**Radicación número:** 15238-33-33-001-2013-00309-00

**Demandante:** Elsa Marina Cocunubo Valbuena

**Demandada:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

Procede el despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del sub lite.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

Fue presentada el día 23 de septiembre de 2013, por la señora Elsa Marina Cocunubo Valbuena, a través de apoderado, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-.

#### 1.1. Pretensiones:

Se resumen así:

1) Que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 12068 del 12 de marzo de 2013, a través de la cual la UGPP le negó a la accionante el reconocimiento y pago de la pensión gracia. Así mismo, se declare la anulación de las resoluciones RDP 22289 del 16 de mayo de 2013 y RDP 23500 del 22 de mayo de 2013, por medio de las cuales, vía recursos de reposición y apelación confirmó la decisión precitada.

2) A título de restablecimiento del derecho, condenar a la UGPP a reconocer y pagar a la actora, la pensión gracia a partir del 17 de enero de 2005, fecha de adquisición del status pensional, teniendo en cuenta los factores salariales que devengó durante el año inmediatamente anterior a la fecha indicada.

3) Condenar a la UGPP a que sobre las sumas adeudadas a la accionante, pague los ajustes de valor conforme al IPC, en los términos del artículo 187 del CPACA. Así mismo condenar a la accionada a que pague los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 192 CPACA.

#### 1.2. Hechos:

Se resumen en la siguiente forma:

1) La demandante laboró como docente al servicio del departamento de Boyacá, antes del 31 de diciembre de 1980, durante el período comprendido entre el 14 de agosto al 27 de septiembre de 1978. Posteriormente fue vinculada en propiedad a partir del 17 de abril de

1983 en la misma entidad territorial, donde ha prestado sus servicios por un término superior a 20 años.

2) La accionante nació el 17 de enero de 1955, por lo que cumplió 50 años el 17 de enero de 2005.

3) El 13 de diciembre de 2012, la accionante presentó petición, solicitando el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

4) Mediante Resolución RDP12068 del 12 de marzo de 2013, la UGPP le negó el reconocimiento de la pensión gracia a la demandante, aduciendo que la vinculación antes del 31 de diciembre de 1980 tuvo carácter nacional, cuando en realidad se trató de vinculación territorial.

5) Contra el acto administrativo precitado la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los que fueron resueltos a través de las resoluciones RDP 22289 del 16 de mayo de 2013 y RDP 23500 del mismo mes y año, confirmando en su integridad el acto recurrido.

### **1.3. Normas violadas y concepto de violación:**

#### **1.3.1. Normas violadas:**

-Artículos 4 y 25 de la Carta Política.

-Artículos 2, 3, 137 y 138 del CPACA; Ley 812 de 2003; artículo 4 de la Ley 4ª de 1966; artículo 27 del Decreto 3135 de 1968; numeral 1º artículo 15 de la Ley 91 de 1989; Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 y 37 de 1933.

#### **1.3.2. Concepto de violación:**

Sobre el concepto de violación señala que los actos demandados violaron las normas en las que debían fundarse, puesto que la actora cumple con todos los requisitos para acceder al reconocimiento y pago de su pensión gracia, de conformidad con lo previsto en las leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 y 37 de 1933.

## **2. LA DEFENSA**

La UGPP argumenta que en el caso concreto la accionada negó el reconocimiento de la pensión gracia en consideración a que la demandante no acreditó encontrarse vinculada al servicio oficial en calidad de docente de orden distrital, municipal, departamental o nacionalizada, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, requisito exigido por la normatividad vigente para el reconocimiento de la pensión gracia.

## **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

3.1. Tanto la parte actora como la entidad demandada presentaron alegaciones de conclusión dentro de la oportunidad legal, ratificándose en sus argumentaciones expuestas, respectivamente, en la demanda y contestación de la misma.

3.2. El Ministerio Público no rindió concepto en el sub examine.

## **4. TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto del 12 de diciembre de 2013 fue admitida la demanda, la cual fue radicada inicialmente en los Juzgados Administrativos Orales de Tunja. A través de auto del 10 de julio de 2014 (fl.106), se fijó fecha para la audiencia inicial, la que se llevó a cabo el 02 de diciembre de 2014. La audiencia de pruebas tuvo lugar los días 18 de febrero de 2015 y 27 de enero de 2016, en la que se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por

lo que se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión por escrito. El proceso entró al Despacho para fallo el día 19 de febrero de 2016.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico:

Determinar si procede el reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor de la demandante, equivalente al 75% de todos los factores salariales por ella devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status de pensionada.

### 2. Tesis:

Debe reconocerse y pagarse la pensión gracia a favor de la demandante, equivalente al 75% de todos los factores salariales por ella devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional.

### 3. Premisas jurídicas:

#### 3.1. De la pensión gracia:

La pensión gracia es una prestación otorgada a los docentes mediante las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 como un reconocimiento a los educadores que pusieron su capacidad y conocimiento al servicio de los educandos del área primaria, por un lapso no menor de 20 años y haber cumplido 50 años de edad, entre otros requisitos. El mismo beneficio se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública.

La pensión gracia se caracteriza y resulta sui generis frente a otras prestaciones, entre otras cosas, porque: a) Es una prestación con cargo al tesoro público, cuyo pago actualmente está a cargo de la UGPP; y b) No requiere aportes para su reconocimiento.

Respecto de la pensión gracia, los artículos 1 y 3 de la Ley 114 de 1913 establecen:

*"Artículo 1º.- 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."*

*"Artículo 3º.- Los veinte años de servicios a que se refiere el artículo 1 podrán contarse computando servicios prestados en diversas épocas, y se tendrá en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la presente Ley."*

El artículo 6º de la Ley 116 de 1928 prescribe:

*"Artículo 6. 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."*

El párrafo 2º artículo 29 de la Ley 6ª de 1945, modificado por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947 establece:

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

El artículo 15 numeral 1º inciso 2º y numeral 2º literales a) y b) de la Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, establece:

**"ARTÍCULO 15.** *A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

*Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.*

**2. Pensiones:**

*A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran 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 ésta 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 sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional."*

En conclusión, tienen derecho a la pensión gracia los docentes territoriales o nacionalizados que cumplan veinte años de servicios en cualquier tiempo y cincuenta años de edad, puesto que, de acuerdo con reciente posición unificada del Consejo de Estado<sup>1</sup>, la expresión "*docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980*", contemplada en la precitada Ley 91 de 1989, no exige que para esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido, por lo que la pérdida de continuidad no puede constituirse en causal de pérdida del derecho.

Ahora bien, sobre la forma de liquidación de la pensión gracia, este Despacho siguiendo el criterio expuesto por el Consejo de Estado<sup>2</sup> en múltiples fallos, considera que la liquidación de la pensión gracia se realiza con base en lo dispuesto por la Ley 4ª de 1966, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1743 del mismo año. En efecto, 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 inciso 2º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985. Debe el Juzgado acoger dicho criterio, ya que ante todo debe prevalecer la condición más favorable al trabajador (Artículo 53 C.N.).

#### **4. Situación probatoria**

Sentadas las anteriores premisas jurídicas, es pertinente señalar que dentro del presente proceso se hallan demostrados los siguientes hechos relevantes:

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación del 22 de enero de 2015. Radicación No. 25000-23-42-000-2012-02017-01(0775-14); C.P. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>2</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", sentencias del 22 de marzo de 2001, número interno 8495-05, C. P. Ana Margarita Olaya y del 6 de octubre de 2011. Radicación No. 05001-23-31-000-2003-01008-01(0308-11). C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

-La demandante nació el día 17 de enero de 1955 (fls.36-37), de donde se extrae que cumplió 50 años el 17 de enero de 2005.

-De acuerdo con los certificados de tiempo de servicio (fls.33 a 35) y de historia laboral (fls.38 a 40), expedidos por la Secretaría de Educación de Boyacá, la actora prestó sus servicios como docente al Departamento de Boyacá, con vinculación nacionalizada, durante los siguientes períodos:

Acto de vinculación	Periodo de servicios	Tiempo total
CERT. 3746 (27/12/2012)	14-08-1978 a 27-09-1978	00 años + 01 mes + 13 días
Decreto No. 669 del 27-04-1983	21-03-1983 a 09-12-2002	19 años + 08 meses + 21 días
Decreto No. 2403 del 10-12-2002	10-12-2002 a 15-02-2004	01 año + 2 meses + 05 días
Decreto No. 161 del 16-02-2004	16-02-2004 a 17-03-2004	00 años + 01 mes + 01 día
Acto A. No. 478 del 23-02-2004	18-03-2004 a 25-04-2004	00 años + 01 mes + 07 días
Acto A. No. 862 del 20-04-2004	26-04-2004 a 31-12-2005	00 años + 08 meses + 05 días
Continúa el certificado...	Sumatoria tiempo parcial:	<b>21 años + 08 meses + 21 días</b>

De lo anterior se extrae que para la fecha en que la demandante cumplió 50 años de edad (17 de enero de 2005), se había desempeñado como docente oficial nacionalizada durante un tiempo superior a 20 años, parte del cual tuvo lugar con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

-Que en el año anterior a la adquisición del status de pensionada, comprendido entre el 18 de enero del año 2004 y el 17 de enero del año 2005, la actora devengó los siguientes factores salariales: asignación básica, prima de alimentación, prima de grado, prima de vacaciones y prima de navidad (fls.41 a 43).

-El 28 de noviembre de 2012, la accionante presentó petición ante la UGPP, solicitando el reconocimiento y pago de la pensión gracia (información que se extrae de los considerandos de la Resolución No. RDP 012068 del 12 de marzo de 2013, fl. 32).

-A través de la Resolución No. RDP 012068 del 12 de marzo de 2013, la UGPP le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la actora (fls. 19 a 21).

-Mediante resoluciones RDP 22289 del 16 de mayo de 2013 y RDP 23500 del mismo mes y año, la entidad accionada confirmó la decisión vía recurso de reposición y apelación respectivamente (fls.27 a 32).

### **5. Solución del presente caso**

En el *sub examine* está demostrado que la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, en los términos de la Ley 114 de 1913 y demás normas complementarias, ya que cumple con los dos requisitos legales esenciales para el efecto: i) Tiempo de servicio superior a veinte (20) años en el ramo docente departamental, parte del cual tuvo lugar antes del 31 de diciembre de 1980; y ii) La docente cumplió cincuenta años de edad el día 17 de enero del año 2005, fecha que coincide con el cumplimiento de su status pensional, por cuanto para dicha época ya había sobrepasado el término de los veinte años de servicio como docente nacionalizada.

Por otro lado, la normatividad vigente sobre la pensión gracia no estableció su forma de liquidación, circunstancia por la que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, su liquidación es procedente en los términos de la Ley 4ª de 1966 y Decreto 1743 de 1966, es decir, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados el año anterior a la adquisición del status pensional.

Se encuentra igualmente probado que durante el año anterior a la adquisición de su status pensional comprendido entre el 18 de enero del año 2004 y el 17 de enero del año 2005, la

actora devengó los siguientes factores salariales: asignación básica, prima de alimentación, prima de grado, prima de vacaciones y prima de navidad, motivo por el cual deben ser incluidos en el IBL, puesto que los percibió de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios.

Los actos acusados, siendo así, quedaron incurso en causal de nulidad, toda vez que violaron las normas en que debían fundarse; razón por la cual procede su anulación y, como consecuencia de ello, se dispondrá el restablecimiento del derecho respectivo. Con tal propósito, se ordenará a la entidad demandada que reconozca y pague la pensión gracia a favor de la actora incluyendo en el Ingreso base de liquidación los factores salariales: asignación básica, prima de alimentación, prima de grado, prima de vacaciones y prima de navidad, por ella devengados en el año anterior a la adquisición de su status pensional.

Las mesadas resultantes no pagadas, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 187 inciso final del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, serán objeto de la indexación aplicando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada dejada de pagar.

Consecuente con lo expuesto anteriormente, no son de recibo para el Despacho los argumentos de defensa planteados por la entidad demandada, en el sentido que no puede reconocerse la pensión gracia a favor de la actora, por cuanto no acreditó que se encontraba vinculada al servicio oficial en calidad de docente departamental con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. Dichos argumentos no los comparte el Despacho, toda vez que la parte actora allegó oportunamente al proceso los documentos que comprueban tal situación (fls.33 a 35 y 38 a 40).

#### **6. Prescripción**

En el *sub examine* la actora radicó petición para el reconocimiento de su pensión gracia el día 28 de noviembre de 2012, solicitando el reconocimiento y pago de la pensión gracia (información que se extrae de los considerandos de la Resolución No. RDP 012068 del 12 de marzo de 2013, fl. 32). En este orden de ideas, aplicando la prescripción trienal, se tiene que se encuentran prescritas las mesadas pensionales causadas con anterioridad al **28 de noviembre del año 2009**, tomando como referente, la fecha en que fue radicada la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia ante la entidad demandada, tal como lo dispone el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969. Siendo así, prospera la excepción de prescripción de mesadas propuesta por la entidad accionada.

#### **7. Costas**

De conformidad con el numeral 5 del artículo 365 CGP, no hay lugar a condena en costas, pues las pretensiones de la demanda solo prosperan parcialmente, dado que se declarará probada la excepción de prescripción, evento en el cual se puede prescindir de la condena en costas.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Duitama, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. RDP 012068 del 12 de marzo de 2013, a través de la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, le negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión gracia. Así mismo, se declara la nulidad de las resoluciones RDP 22289 del 16 de mayo de 2013 y RDP 23500 del 22 del mismo mes y año, por las cuales, respectivamente, la entidad accionada confirmó la decisión vía recursos de reposición y apelación.

**SEGUNDO:** Declarar probada la excepción de “prescripción”, propuesta por la entidad accionada, en relación con el pago de las mesadas reclamadas, producto del reconocimiento de la pensión gracia, para todas las mesadas causadas con anterioridad al **28 de noviembre del año 2009**.

**TERCERO:** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la UGPP a:

A) RECONOCER la pensión gracia a favor de la señora ELSA MARINA COCUNUBO VALBUENA, a partir del día 17 de enero del año 2005, incluyendo en el Ingreso Base de Liquidación los factores salariales: **asignación básica, prima de alimentación, prima de grado, prima de vacaciones (1/12) y prima de navidad (1/12)**, por ella devengados en el año anterior a la adquisición del status pensional.

B) PAGAR a la señora ELSA MARINA COCUNUBO VALBUENA las mesadas correspondientes a la pensión gracia, de acuerdo con lo ordenado en el literal anterior, sólo a partir del **28 de noviembre del año 2009**, en virtud de la prescripción de las mesadas causadas con anterioridad a dicha fecha.

Las sumas resultantes deberán actualizarse de acuerdo con la fórmula:

$$R = RH \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

**CUARTO:** Este fallo será cumplido de acuerdo con los artículos 192, 194 y 195 CPACA.

**QUINTO:** Sin costas procesales.

**SEXTO:** En firme esta providencia, EXPÍDASE a la parte actora copia que preste mérito ejecutivo. ARCHÍVESE el expediente, previa liquidación de los gastos ordinarios del proceso si a ello hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RONALD CASTELLAR ARRIETA

Juez

