



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja  
Correo institucional: [j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Tunja, Diecisiete (17) de Septiembre de Dos Mil Quince (2015)

DEMANDANTE: TERESA SALAZAR CORREA  
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP"  
RADICACIÓN: 150013333014 2013 00251 00  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo - CPACA.

I. LA DEMANDA

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA (F. 2-4)

- Declarar que es parcialmente nula por no tener en cuenta todos los factores salariales devengados, la **Resolución No. 57442 del 14 de diciembre de 2007**, originaria de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE, que reconoció la Pensión Gracia a favor de la señora TERESA SALAZAR CORREA.
- Declarar nula al no tener en cuenta todos los factores salariales devengados, la **Resolución No. PAP 10266 del 23 de Agosto de 2010**, que negó la reliquidación de la pensión gracia que devenga la demandante.
- Declarar que la demandante tiene derecho a que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL "UGPP", le liquide y pague la Pensión Gracia a la demandante, liquidada con todos los factores salariales que devengaba y que hacen parte de su asignación salarial mensual que percibió como remuneración por su labor como docente.
- Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, a que sobre las diferencias de las mesadas pensionales, entre los valores que le reconoció y los que le debe reconocer, según la petición anterior.
- Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, para que sobre las diferencias adeudadas a la demandante le pague las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor de dichas sumas, conforme al IPC.



- Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, a que si no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del CPACA, pague a favor de la demandante, intereses moratorios, conforme lo ordena el artículo 195 del CPACA.
- Ordenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, a que cancele los intereses por las sumas no recibidas por parte de la demandante y/o dichas sumas sean indexadas a la fecha en que se verifique el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales.
- Ordenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, al pago de costas, de conformidad con el artículo 188 del CPACA.

## **2. HECHOS DE LA DEMANDA (fls. 4 a 6)**

- La señora TERESA SALAZAR CORREA, prestó sus servicios como docente en el Departamento de Boyacá, por más de 20 años de servicio, y cumplió 50 años de edad el 04 de abril de 2006, adquiriendo su derecho por edad y tiempo a que le reconocieran su pensión gracia, la cual le fue reconocida a través de la Resolución No. 57442 del 14 de diciembre de 2007, en cuantía de \$1.738.962,03.
- En la resolución de reconocimiento de la pensión, la liquidación de la mesada pensional se debe efectuar sobre los siguientes factores: Asignación Básica, Prima de Alimentación, Prima de grado, Sobresueldo mensual del 10% de prima rural, sobresueldo mensual del 20%, Prima de Navidad, Prima de Vacaciones.
- El sobresueldo mensual del 20% era devengado por la demandante por tener derecho de conformidad con la Ordenanza 023 de 1959, pero de enero de 2004 a diciembre de 2008, fue suspendido de manera arbitraria por el Departamento de Boyacá y por esta razón la señora Teresa Salazar se vio en la necesidad de librar una batalla jurídica en la cual el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, dentro del proceso ejecutivo No. 2007-073 libro mandamiento de pago el 28 de mayo de 2007, a su favor y en contra del Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación Departamental por el 20% del salario básico desde el 1 de enero de 2001 y hasta cuando se incluyera en nómina y en fallo de fecha 10 de junio de 2008, fueron negadas las excepciones que presentó el Departamento.
- Desafortunadamente para la fecha en que la demandante adquirió sus status pensional; es decir, el 4 de abril de 2006, se encontraba suspendido el factor salarial del 20% de sobresueldo mensual.
- En razón a que el proceso ejecutivo laboral fue favorable para la señora TERESA SALAZAR, solicitó ante CAJANAL el 09 de diciembre de 2009, la reliquidación de su pensión gracia, para que le fuera incluido en la liquidación el factor salarial



correspondiente al 20% de sobresueldo; la cual fue resuelta mediante la resolución No. PAP 010266 del 23 de agosto de 2010, negando la reliquidación pensional.

- El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, ordenó a la Secretaría de Educación de Boyacá, el pago del 20% de sobresueldo mensual correspondiente a la prima de servicios (ordenanza 023), a favor de la demandante, el cual fue suspendido entre el año 2004 y 2008; razón por la cual continúa siendo un factor salarial.
- A través del Decreto 575 del 22 de marzo de 2013, se determinó como funciones de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, las que correspondía a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE, razón por la cual se solicita en esta demanda se declare y condene a la UGPP.
- Se elevó solicitud de conciliación ante la procuraduría judicial para asuntos administrativos de Tunja, la cual se llevó a cabo el día 06 de septiembre de 2013, declarándola fallida.
- La demandante prestó sus servicios en la Vereda Santo Domingo del Municipio de San José de Pare (Boyacá).

### 3. NORMAS VIOLADAS:

Señaló la parte demandante como violadas, las siguientes normas: Los artículos 2, 13 y 58, De la Constitución Nacional, La ley 4 de 1966, El decreto 1743 de 1996 y El decreto 1045 de 1978.

Igualmente trae a colación la sentencia de la Corte Constitucional C-862 de 2006.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP" (F. 123-128)

A través de su apoderada, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP", contestó demanda en término, manifestando que los actos administrativos demandados fueron proferidos siguiendo los lineamientos establecidos por la normatividad vigente para el reconocimiento, pago y reliquidación de pensiones.

Señala que la pensión de la demandante fue reconocida de conformidad con lo ordenado por la Ley 114 de 1913, decisión que fue ratificada por la Ley 91 de 1989 que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y ordena continuar con el pago de la



pensión gracia bajo el lleno de requisitos para los afiliados con anterioridad al 31 de diciembre de 1989. Sin embargo, teniendo en cuenta que las citadas normas no contemplan los lineamientos para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, es preciso remitirse a normas concordantes para tal fin.

Afirma que la demandante nunca allegó certificación que el solicitado sobresueldo del 20% le fuera cancelado, como factor salarial por parte del empleador, para así poder liquidarlo dentro de la pensión reconocida.

Expone que respecto de la pretensión de incluir el sobresueldo del 20% obtenido forzosamente a través de Proceso Ejecutivo Laboral, como, lo señala el apoderado de la parte actora, no es posible tenerlo en cuenta como factor salarial, toda vez que no se encuentra certificado dicho factor, como valor devengado por la señora TERESA SALAZAR, siendo incierto el periodo de causación y su monto. Argumentando la apoderada que la inclusión de dicho factor salarial, se debe ver reflejado en el certificado de factores salariales expedido por la entidad pagadora, en este caso la Secretaría de Educación de Boyacá, resultando improcedente acceder a la pretensión de reliquidación de la Pensión Gracia con la inclusión de un factor salarial cuyo monto exacto no ha sido especificado.

Propuso como excepciones "INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD FRENTE A LA UGPP, FALTA DE PRONUNCIAMIENTO PREVIO EN VÍA ADMINISTRATIVA", "INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN O COBRO DE LO NO DEBIDO", INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES" y "PRESCRIPCIÓN DE MESADAS".

### III. ACTUACIÓN PROCESAL

#### 1. AUDIENCIA INICIAL

Admitida la demanda el día 16 de enero de 2014, notificadas las partes<sup>1</sup>, fue presentada contestación por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP"**, dentro del término legal, con posterioridad se procedió a realizar audiencia inicial el 10 de junio de 2015, previa convocatoria mediante auto de fecha 19 de marzo de 2015 (fl. 161), desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas (fls. 167 y ss).

---

<sup>1</sup>Ver folios 112 y ss.



## 2. AUDIENCIA DE PRUEBAS

Se realizó la audiencia de pruebas el día 24 de junio de 2015<sup>2</sup>, en la cual no fue posible incorporar las pruebas decretadas, en la audiencia inicial, señalándose nueva fecha para los días 10 de julio de 2015 y 03 de agosto de 2015, donde a pesar de no incorporarse la totalidad de las pruebas decretadas, se ordenó la presentación de los alegatos por escrito, y la remisión de copias a la procuraduría general de la Nación, como quiera que el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, no allegó la prueba documental en los términos ordenados por el despacho.

## IV. ALEGATOS

1. PARTE DEMANDANTE: Guardo Silencio

2. PARTE DEMANDADA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP" (fls. 286- 294):

La apoderada manifiesta que reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, por lo que solicita respetuosamente que se exonere de toda responsabilidad a la entidad, declarando la prosperidad de las excepciones incoadas, en el entendido que la entidad dio estricto cumplimiento a las normas y jurisprudencia aplicables al liquidar la pensión gracia del actor.

Señala que analizado el expediente administrativo y las pruebas documentales aportadas con la demanda, se puede observar que la demandante no allegó la certificación de factores salariales expedida, firmada y sellada por la autoridad competente en la que se discrimine año a año el valor reclamado por la parte actora por concepto del sobresueldo del 20% en virtud de la mencionada ordenanza, documento indispensable para demostrar el derecho pretendido y poder determinar si el aumento del sueldo esgrimido puede ser aplicado al caso en concreto, por cuanto debe afectar el año anterior a la adquisición del status pensional, para que pueda ser tenido en cuenta en una nueva liquidación.

Expone que para la fecha en que la demandante cumplió los requisitos para obtener la pensión gracia (4 de abril de 2006), ya no se encontraba en vigencia las ordenanzas 23 de 1959 y 54 de 1967, pues fueron derogadas desde la expedición del Decreto 52 de 1994 proferido por el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 4ª de 1992 y en concordancia con lo dispuesto por la ley 60 de 1993 art. 6 inciso 6 y mantuvieron

<sup>2</sup> folios 195 y ss.



sus efectos únicamente frente a quienes consolidaron derechos en su vigencia, advirtiendo que el derecho al disfrute de la pensión se adquiere a partir de la fecha de cumplimiento de los requisitos señalados en las normas especiales, lo que hace imposible tener en cuenta factores devengados posteriormente, cuando el derecho ya está consolidado.

Así mismo señala que la Asamblea de Boyacá tenía competencia para expedir la Ordenanza No. 48 de 1995, por lo tanto, no resulta procedente, sostener la inaplicación de la normativa local referida, por ser contraria a la Constitución, pero a ella se agrega que cuando fue expedida, el acto que pretendía derogar ya lo había sido por el Decreto 52 de 1994 proferido por el Gobierno Nacional.

**3. MINISTERIO PUBLICO:** Guardó silencio.

#### **V. ANÁLISIS PROBATORIO**

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

• **Documentales:**

1. Copia de la Resolución No. 57442 del 14 de diciembre de 2007, por medio de la cual se reconoce la pensión de jubilación a la señora TERESA SALAZAR CORREA (fls. 17 a 19, 43 a 45, 75 a 77)
2. Copia de la Resolución No. PAP 010266 del 23 de agosto de 2010, por medio de la cual se niega la reliquidación de la pensión gracia de la señora TERESA SALAZAR CORREA (fls. 20 a 24 y vto)
3. Copia del fallo de excepciones de fecha 10 de junio de 2008, proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja. (fls. 26 a 36)
4. Copia de la liquidación del proceso ejecutivo laboral No. 2007 - 0073 00 desde el 01 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2008. (f. 37 a 39, 63 a 65)
5. Copia del mandamiento de pago de fecha 28 de mayo de 2007, proferido por el Juzgado Primero Laboral, dentro del expediente 2007-0073 (f. 46 a 51, 238 a 243)



6. Copia del auto de fecha 30 de septiembre de 2009, proferido por el Juzgado Primero Laboral, dentro del expediente 2007-0073 (f. 66)
7. Copia de la liquidación de costas, proferido por el Juzgado Primero Laboral, dentro del expediente 2007-0073 (f. 67 a 68, 244 a 246)
8. Copia del auto de fecha 07 de diciembre de 2009, proferido por el Juzgado Primero Laboral, dentro del expediente 2007-0073, por medio del cual se da por terminado el proceso, por pago total de la obligación (f. 69 a 71 vto, 253 a 255vto)
9. Original de la solicitud de reliquidación de la pensión gracia de la señora TERESA SALAZAR CORREA, radicado el día 09 de diciembre de 2009 (f. 78 a 79)
10. Copia del expediente administrativo de la señora TERESA SALAZAR CORREA (f. 89 a 111)
11. CD que contiene el expediente administrativo de la señora TERESA SALAZAR CORREA (f. 121)
12. Certificado de los factores salariales devengados por la señora TERESA SALAZAR CORREA, entre el mes de enero de 2004 a diciembre de 2008, de fecha 17 de junio de 2015. (f. 185 a 194, 303 a 212 y 226 a 235)
13. Certificación expedida por el secretario del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, en el cual señala la liquidación del capital e intereses por concepto del cobreo forzado del sobresueldo del 20% desde el 01 de enero de 2004, dentro del proceso No. 15001310500120070007300

## VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. PROBLEMA JURIDICO

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver así:

Si para la reliquidación de la pensión de jubilación gracia de la señora TERESA SALAZAR CORREA, se debe tener en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados en el año de consolidación de su status de pensionada. Y, de esta manera establecer si se procede o no a la declaratoria de **Nulidad parcial de la Resolución N° 57442 del 14 de diciembre de 2007**, por medio de la cual se reconoce la pensión gracia, y la **nulidad de la Resolución No.**



PAP 010266 del 23 de agosto de 2010, por medio de la cual se niega la reliquidación de la pensión gracia de la demandante.

## 2. TESIS

De acuerdo con lo expuesto, analizada la demanda y su contestación, y escuchado al Ministerio Público, el despacho advierte que los argumentos relevantes de las partes, se concretarán en las siguientes:

- **Tesis de la parte Demandante:** La pensión gracia de la señora TERESA SALAZAR CORREA, debe reliquidarse con la inclusión del factor salarial del sobresueldo del 20%, legalmente devengado durante el año anterior a la adquisición del status de pensionada, el cual no fue incluido al momento de liquidar la pensión.

**Tesis de la parte Demandada:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP: Considera que la ley señala taxativamente los factores salariales con los que se debe calcular el ingreso base de liquidación para otorgar la pensión de los empleados oficiales, indicando que a la actora ya le fueron reconocidos todos los factores salariales debidamente certificados, dentro de los cuales no se encuentra el sobresueldo del 20% solicitado en la demanda.

-**Tesis del Ministerio Público:** Guardó silencio.

## 3. CONSIDERACIONES

PARA RESOLVER EL PROBLEMA JURÍDICO, el despacho procederá a realizar el siguiente análisis:

- 3.1 Normatividad aplicable para la pensión gracia.
- 3.2 De la liquidación de la pensión gracia
- 3.3 Caso Concreto

### 3.1 DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LA PENSIÓN GRACIA

La Pensión Gracia es una prestación de carácter especial y vitalicia, que surgió para conceder una gracia económica a los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales de carácter regional que no tenían el mismo nivel salarial de los docentes nacionales; esta prestación



se otorgó a los docentes mediante las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, como un reconocimiento a los educadores que pusieron su capacidad, esfuerzo y conocimientos al servicio de los educandos del área primaria por un lapso no menor de 20 años, a más de haber cumplido a lo sumo 50 años de edad, demostrando durante todo el tiempo conducta intachable, no percibir emolumento alguno del erario nacional, sin que en este caso se requiera haber cotizado todo el tiempo para el Fondo de Pensiones de la Caja Nacional entre otros requisitos.

Este mismo beneficio se extendió con la Ley 116 a los empleados y profesores de las escuelas Normales y a los Inspectores de Instrucción Pública.

Con la expedición de la Ley 37 de 1933 que en su Art. 3º, se estableció el reconocimiento de esta prestación, y se hizo extensiva a quienes hubieren completado el tiempo de servicios en establecimientos de enseñanza secundaria.

Con la Ley 4 de 1966, se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalides y se dictan otras disposiciones, y en su artículo 4º consigna que a partir de su vigencia, estas pensiones previstas para los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y pagarán tomando como base el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

Tales parámetros fueron recogidos por la Ley 91 de 1989, reiterando el derecho de los docentes que estuvieran vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, y que tuviesen o llegasen a tener los requisitos exigidos por las leyes anteriormente mencionada y manifestando su compatibilidad con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar a cargo total o parcial de la Nación.

Por lo anterior, se concluye que los docentes vinculados después de la fecha referida no podrán beneficiarse de dicha pensión, pues al establecerse el escalafón docente, estos fueron acomodándose en el nivel correspondiente y así, nivelándose y ganando en forma similar a sus pares.

### **3.2 Liquidación de la pensión gracia**

Sin perder de vista que la controversia se genera respecto de los factores observados por la entidad demandada al momento de liquidar la pensión a favor de la demandante, es pertinente realizar una breve exposición de la normatividad vigente que regula el tema, encontrando que:



La Ley 114 de 1913, como ya señalamos, creó la Pensión gracia a favor de los maestros de escuela, en el artículo 2º, modificado por la Ley 24 de 1947, la cual estableció que las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año.

Luego la Ley 4ª de 1966, en su artículo 4º establece:

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

Así mismo, el Decreto 1743 de 1966, el cual reglamentó la Ley 4ª de 1966, en su artículo 5º dispuso:

*“Artículo 5º. A partir del veintitrés (23) de abril de 1960 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.”*

Posteriormente la Ley 5ª de 1969 en su artículo 2º dispuso que la asignación actual es el promedio de todo lo devengado por un trabajador en servicio activo a título de salario o retribución de servicios.

De manera reiterada se ha sostenido que las pensiones de jubilación regidas por leyes especiales deben ser liquidadas de acuerdo con lo previsto en la ley, y la remuneración se entiende como todo lo recibido por el empleado por causa directa o indirecta de su vinculación laboral. Así se expresó en sentencia del 25 de enero de 2001, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección “B”. Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro. Radicación No. 25000-23-25-000-19981914-01 (2061-00), pronunciamiento en donde se manifestó:

*“(...) ..... en conclusión, las pensiones de jubilación regidas por leyes especiales deben liquidarse con fundamento en el correspondiente estatuto. La remuneración, para estos efectos, es todo lo percibido por el empleado o trabajador oficial por causa, directa o indirecta, de su vinculación laboral.*

*Con fundamento en todo lo expuesto la Sala responde:*



1º) Las pensiones de jubilación regidas por leyes especiales no pueden liquidarse con fundamento en los factores prescritos por el artículo 3º, inciso 2º, de la ley 33 de 1985 por que no les es aplicable.

2º) Las pensiones regidas por leyes especiales se deben liquidar exclusivamente con fundamento en ellas. Cada uno de estos estatutos tiene carácter especial y prevalente.

3º) Las pensiones reguladas por leyes especiales se liquidan con fundamento, no en los aportes, sino en la remuneración que es todo lo que percibe el empleado o trabajador, directa o indirectamente, por causa de su relación laboral.”

Luego la Ley 91 de 1989 por la cual se crea el Fondo de Prestaciones del Magisterio en su artículo 15 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 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...)

2. Pensiones:

**A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las 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”** (negrilla fuera de texto)

En el año de 1985, con la expedición de la ley 33, se conservó el quantum del valor pensional en el 75%, pero se modificó la edad para otorgar las pensiones generales y los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación, ya que ordenó que el monto del 75% de la



asignación se calcula sobre "el salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios".

Sin embargo, esta normatividad exceptuó, en el parágrafo de su artículo 1º, expresamente a los empleados que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones, así.

*"... No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, **ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.**" (Subrayado y resaltado fuera del texto).*

Es preciso aclarar además que con la expedición de la ley 62 de 1985 quedó incólume el artículo 1o. de la ley 33 del mismo año, ya que dicha preceptiva sólo modificó el artículo 3o. de la citada ley 33.

Así mismo se impone reiterar que el reajuste del valor de la pensión gracia se hace sobre los factores devengados en el año inmediatamente anterior al que se causó dicha prestación. Tratándose de esta pensión especial que se adquiere por los servicios docentes, el último año que sirve de fundamento para su liquidación, es aquel en el cual se adquirió el derecho, por haber reunido los requisitos de edad y tiempo de servicio.

### 3.3 CASO EN CONCRETO

Señala la parte demandante que la cuantía de la pensión reconocida, no contempla todos los factores salariales, tal como el **Sobresueldo del 20%**, el cual al tenerse en cuenta hubiese arrojado una mesada pensional en cuantía superior al valor que es objeto de la demanda.

Del material probatorio aportado, tenemos que la pensión gracia de la demandante fue reconocida a través de la **Resolución No 57442 del 14 de diciembre de 2007** (f. 17 a 19, 43 a 45, 75 a 77 y CD obrante a folio 121), reconociéndole como factores salariales: la Asignación Básica, Prima de Navidad, Prima de Vacaciones, Prima de Alimentación, Prima de Grado y Prima Rural.

Luego y por solicitud radicada el día **09 de diciembre de 2009 (f. 78 y en el CD obrante a folio 121)**, la demandante solicitó la reliquidación de la pensión gracia, por lo que la entidad demandada mediante **Resolución No. PAP 010266 del 23 de agosto de 2010 (f. 20 a 24 vto y CD obrante a folio 121)**, le contesta negando la inclusión del sobresueldo del 20%;



Una vez revisados los actos administrativos demandados, observa el despacho que la entidad demandada no tuvo en cuenta el factor salarial denominado sobresueldo del 20%, el cual fue debidamente reconocido y pagado a la demandante, tal y como consta con las copias auténticas del proceso ejecutivo No. 2007-073 aportadas con la demanda a folios 46 a 71 y las aportadas por el Juzgado Primero Laboral de Tunja, obrantes a folios 236 a 255.

El problema jurídico que debe resolver el Despacho, ya ha venido siendo depurado por la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, cuando ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre casos análogos y ha arribado a la conclusión que la pensión gracia se liquida sobre el 75% de la totalidad de los factores devengados en el último año anterior a la adquisición del status jurídico: C.E, Sección segunda, Sentencia de 8 de Febrero de 2007, C.P Alberto Arango Mantilla, Exp. 2003-1405(8920-05)

En repetidas oportunidades el Consejo de Estado ha manifestado que las Leyes 33 y 62 de 1985, que regulan de manera general la pensión de jubilación, no son aplicables en lo que respecta a los factores pensionales que deben ser tenidos en cuenta al momento de liquidar la pensión gracia, en razón a que ésta posee régimen especial propio y los docentes beneficiarios de la mismas, no pagan aportes a la entidad pensional para obtener este derecho.

En consecuencia, queda claro para el Despacho que conforme al análisis de la normatividad referida, y de los pronunciamientos del Consejo de Estado, lo dispuesto en las Leyes 33 y 62 de 1985 no son aplicables a los docentes, para reconocer y liquidar la pensión gracia, toda vez que de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 la misma corresponde al 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios, es decir de todos los factores salariales que constituyen salario.

En el caso de la señora TERESA SALAZAR CORREA, tenemos que ella estaba sometida a un régimen especial de pensiones, por ser beneficiaria de la "Pensión Gracia" que se otorga a los maestros territoriales de las escuelas oficiales con veinte años de servicio y 50 de edad, de conformidad con la ley 114 de 1913, que no obstante estar a cargo del Tesoro Nacional se causa sin estar afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social, es decir sin que se requiera de aportes a ésta.

Por lo que la entidad demandada debió liquidar la pensión gracia de la señora TERESA SALAZAR CORREA, sobre el 75% del promedio del salario mensual devengado durante el año anterior al momento en que ésta adquirió el status pensional, esto es, desde el 05 de abril de 2005 al 04 de abril de 2006 (F. 43), teniendo en cuenta la totalidad de factores salariales devengados de acuerdo con lo probado por la parte demandante, y que en el presente expediente se observa a folios 46 a 71 y 236 a 255, de conformidad con la ley 4ª



de 1966, que ordena liquidar la pensión teniendo en cuenta el promedio mensual obtenido en el último año de servicios, en concordancia con el artículo 5º del decreto 1743 de 1966.

Por lo expuesto, es preciso señalar que el sobresueldo del 20%, constituye factor salarial, según jurisprudencia del H. Consejo de Estado, que en sentencia del 08 de abril de 2010, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, manifestó:

*“Tal y como se ha definido el salario, es viable concluir que el porcentaje del 20 % que reclama la actora, y que tiene su origen en la ordenanza 23 de 1959, tiene la naturaleza de factor salarial, en cuanto fue creado para que el trabajador lo recibiera de manera permanente e ingresara a su patrimonio por la prestación continua de sus servicios”*

Por lo que no le asiste razón a la entidad demandada, cuando en los actos administrativos demandados y en la contestación de la demanda, manifiesta que la señora TERESA SALAZAR CORREA, no allegó el certificado de factores salariales expedido por la entidad pagadora; ya que a pesar que la entidad empleadora, en este caso la Secretaría de Educación de Boyacá, no certificó el factor salarial, tal y como lo señala la entidad aquí demandada, la demandante si devengó el sobresueldo del 20%, en el año anterior a la adquisición del status de pensionada, según se desprende de las copias allegadas al expediente, expedidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, en las cuales se establece que el capital correspondiente al 20%, se cobró desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2008 (f.66 y 237), periodo que comprende el año en que la accionante cumplió su estatus pensional, **esto es desde el 5 de abril de 2005 al 4 de abril de 2006.**

Al respecto, El Tribunal Administrativo de Boyacá, M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, quien en sentencia de segunda instancia proferida el 16 de julio de 2014, dentro del expediente 150013333003 2012 00076 02, manifestó:

*“... se tiene que para el período comprendido entre enero de 2006 y enero de 2007, no se encuentra certificado el sobresueldo del 20% de la Ordenanza 23 de 1959.*

*Sin embargo, no es menor cierto que a través de la acción ejecutiva No. 2006-00350, adelantada ante la jurisdicción laboral, la actora logró el pago a su favor de las sumas adeudadas por concepto del sobresueldo del 20% dejado de percibir entre los períodos 1 de enero de 2004 al 30 de octubre de 2007.*

*Por lo tanto aunque para el año de causación de la pensión no se hubiera percibido la suma correspondiente al 20% del sobresueldo, ello no quiere decir que no lo hubiese devengado y que, por ende, deba ser incluido como factor de liquidación de*



*la pensión gracia, con mayor razón cuando esta prestación se liquida sobre el 75% de todo lo devengado, sin atender a la denominación que se le dé.*

*Sin duda la entidad empleadora al expedir inicialmente el certificado para solicitar el reconocimiento pensional no podía incluir como percibido el 20% del sobresueldo pues ello fue consecuencia de las sentencias judiciales que así lo ordenaron, pero tal circunstancia no implica que ese emolumento no se hubiese devengado por la actora en el tiempo de servicios que da lugar al reconocimiento pensional, tal como ha sido demostrado...”*

La anterior argumentación fue reiterada recientemente por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá, en las providencias proferidas el 22 de julio de 2015, dentro del expediente No. 15238 3333 001 2013-00321 01 y el 28 de julio de 2015, expediente No. 150013333004 2014 00019 01.

Jurisprudencia de la cual se acoge el despacho, con el fin de señalar que la parte actora aportó a la entidad los documentos necesarios que prueban el pago del sobresueldo del 20%, por parte del Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008, por ende la entidad demandada incurrió en un excesivo ritualismo al exigirle como prueba para la reliquidación únicamente el certificado de factores salariales expedido por la autoridad competente, cuando el pago estaba probado judicialmente.

Así las cosas y de conformidad con las certificaciones que obran a folios 46 a 71 y 236 a 255, la accionante percibió como factores salariales: Asignación Básica, Prima de Alimentación, Prima de Grado, Prima de Navidad, Prima Rural del 10%, Prima de Vacaciones y **sobresueldo del 20%**; por lo que deben tenerse en cuenta para reliquidar su pensión.

#### - EXCEPCIONES PROPUESTAS POR LA ENTIDAD DEMANDADA

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, propuso como excepciones las siguientes, visto a folios 125 a 127 del expediente:

- **Inexistencia de la Obligación o Cobro de lo no debido** argumenta la apoderada de la entidad demandada que se dio estricto cumplimiento a la ley, y que no puede darse el reconocimiento del solicitado sobresueldo del 20% por parte de la entidad, por cuanto la demandante no certifico en debida



forma. Además que la ley taxativamente menciona los factores sobre los cuales se deben liquidar las pensiones de los afiliados.

Respecto de esta excepción señala el despacho, que la normatividad aplicable a la pensión gracia de la demandante es la ley 4ª de 1966, que ordena liquidar la pensión teniendo en cuenta el promedio mensual obtenido en el último año de servicios, en concordancia con el artículo 5º del decreto 1743 de 1966, en consecuencia y como quiera que se accederán a las pretensiones de la demanda, el despacho dirá que esta excepción no está llamada a prosperar y así se consignara en la parte resolutive de esta sentencia.

Así mismo y respecto de la excepción denominada: **Inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales:** Argumentó la apoderada de la entidad demandada que la pensión de la demandante se realizó con estricta sujeción a la ley, con el reconocimiento de los factores sobre los que se deben liquidar; señalando que cuando no se realiza por parte del solicitante, el aporte de las pruebas sobre los descuentos a pensiones por parte de la entidad empleadora, la entidad no puede entrar a valorar las condiciones o los aparentes factores cancelados. Luego al no existir la violación alegada por el demandante, no es dable al juez la declaratoria de nulidad y mucho menos una condena a la entidad a la que representa.

Es preciso señalar por parte del despacho que tal y como está planteada, no tienen el carácter de excepción, no ataca las pretensiones de la demanda, sino que son argumentos de defensa de la apoderada, concluyendo que esta excepción no está llamada a prosperar y así se consignara en la parte resolutive de esta sentencia.

Finalmente y Respecto a la excepción: **PRESCRIPCIÓN DE MESADAS**", manifiesta que en caso de una eventual condena, se declare la prescripción de las sumas adeudadas por concepto de mesadas pensionales o diferencias de las mismas, causadas con anterioridad a los tres años precedentes a la presentación de la demanda, tal y como lo ordena el Decreto 1848 de 1969.

En lo relativo con la excepción planteada, observa el despacho que del material probatorio allegado al proceso si bien el derecho a la pensión es imprescriptible, no ocurre lo mismo con los reajustes sobre las mesadas pensionales y que obrar en sentido contrario es permitir que el interesado no acuda a la vía jurisdiccional dentro de límites racionales, en detrimento de los intereses de la comunidad en general, en tanto las demandas tardías afectan el erario público de manera grave.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 reglamentado por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, No cabe duda que el derecho pensional no prescribe



aunque tal fenómeno si afecte a las mesadas causadas. No obstante, aclara el despacho que la prescripción opera tres (3) años antes de la fecha de la petición. Así pues, según obra en el expediente, La resolución que negó la reliquidación es del 23 de agosto de 2010 (f.20-24) y la demanda se interpuso el 17 de octubre de 2013 (f. 40), luego trascurrieron más de 3 años, por lo que la fecha que se tendrá en cuenta es la de la presentación de la demanda, es decir el 17 de octubre de 2013, en consecuencia, habrá de declararse prescritas las mesadas causadas con anterioridad al **17 de octubre de 2010**, sin perjuicio de que la reliquidación se efectúe a partir del **04 de abril de 2006**, fecha en que nació el derecho.

### CONCLUSIÓN

En virtud de lo anterior, se puede concluir, que respecto de los actos administrativos objeto de impugnación de la presente acción, es decir, la Resolución No RDP 57442 del 14 de diciembre de 2007, por medio de la cual se reconoció de la pensión gracia de la señora TERESA SALAZAR CORREA, y la Resolución No. RDP PAP 010266 del 23 de agosto de 2010, por medio de la cual se negó al reliquidación de la pensión gracia, la entidad demandada debió liquidar la pensión gracia de la demandante, sobre el 75% del promedio del salario mensual devengado durante el año anterior al momento en que ésta adquirió el status pensional, con la totalidad de factores salariales devengados de acuerdo con lo probado por la parte demandante, y que en el presente expediente se observa a folios 46 a 71 y 236 a 255.

Así las cosas, los actos demandados se encuentran viciados de ilegalidad por interpretación errónea de la ley, toda vez que la entidad demandada debió proceder a revisar la liquidación en lo atinente a los factores salariales teniendo en cuenta lo dispuesto en la ley 4ª de 1966. En consecuencia se declarara la **nulidad parcial de la Resolución No RDP 57442 del 14 de diciembre de 2007**, por medio de la cual se reconoció la pensión gracia de la actora TERESA SALAZAR CORREA y la **nulidad de la Resolución No. PAP 010266 del 23 de agosto de 2010**, por medio de la cual se negó la reliquidación de la pensión gracia de la demandante.

Y a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, reliquidar la pensión de jubilación de la actora en cuantía del 75%, a partir de la fecha que adquirió su status, esto es, del día **04 de abril de 2006**, con inclusión de todos los factores salariales devengados en el periodo comprendido entre el **05 de abril de 2005 al 04 de abril de 2006**, dichos factores son:

1. Asignación Básica,
2. Prima de Alimentación



3. Prima de Grado
4. Prima de navidad
5. Prima Rural del 10%
6. Prima de Vacaciones
7. Sobresueldo del 20%

Con base en lo expuesto, se condenará a la demandada a pagar a favor de la demandante, las diferencias causadas en todas las mesadas pensionales, a partir del 17 de octubre de 2010, por ocurrir el fenómeno jurídico de la prescripción de mesadas.

Las diferencias pensionales reconocidas tendrán los reajustes de Ley y el monto de la condena que resulte se ajustará, tomando como base el índice de precios al consumidor, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C.P.A.C.A., acudiendo para ello a la siguiente fórmula:

$$R = R.H \times \text{índice final} / \text{Índice inicial},$$

Esto es, el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), **que es la correspondiente 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 esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

Adicionalmente aclara el despacho que **NO** se ordenará descontar el valor de los aportes que no se hayan cubierto respecto de los factores que se ordenan incluir, toda vez que como se expuso anteriormente, la prestación en debate goza de carácter especial, sobre el cual no se encuentra consagrada dicha obligación.

- **COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:**

Atendiendo lo contemplado en el artículo 188 del C.P.A.C.A, art.365 y ss. del C.G.P, y acogiendo el precedente jurisprudencial del Tribunal Administrativo de Boyacá, de fecha 09 de abril de 2014, en el expediente N° 2013-00063, del despacho de la Dra. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ, este juzgado no condenará en costas, teniendo en cuenta que a la parte demandada, le prosperó la excepción de prescripción propuesta, y por ende se accede de manera parcial a las pretensiones de la demanda, lo anterior en aplicación del art. 365 y ss. del C.G.P.

## V. DECISIÓN



En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS**, las excepciones propuestas por la parte Demandada, **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, denominadas “**INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN O COBRO DE LO NO DEBIDO**” e “**INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**”, conforme se expuso en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución No. RDP 57442 del 14 de diciembre de 2007**, mediante la cual la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, reconoce la pensión gracia a la demandante, y de igual forma se **declarara la nulidad de la Resolución No. PAP 010266 del 23 de agosto de 2010**, por medio de la cual se negó la reliquidación de la pensión gracia.

**TERCERO: ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, a título de restablecimiento del derecho, a **RELIQUIDAR** el valor de la pensión gracia reconocida a la señora **TERESA SALAZAR CORREA**, en cuantía del 75%, a partir de la fecha que adquirió su status, esto es, del día **04 de abril de 2006**, con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios antes de adquirir su status de pensionado, periodo comprendido entre el **05 de abril de 2005 al 04 de abril de 2006**, como son:

1. Asignación Básica,
2. Prima de Alimentación
3. Prima de Grado
4. Prima de Navidad
5. Prima Rural del 10%
6. Prima de Vacaciones
7. Sobresueldo del 20%

**CUARTO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN, propuesta por la entidad demandada**, y en consecuencia declárense prescritas las diferencias (sumas) de reajuste causadas hasta el **16 de octubre de 2010**. En el entendido que el ajuste se realiza,



Nulidad y restablecimiento del Derecho  
Rad: 2013-00251  
SENTENCIA

pero se pierden las sumas causadas por ese reajuste a esa fecha, siendo acumulativo, el efecto del reajuste persiste.

**QUINTO:** CONDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, a pagar a favor de la demandante señora TERESA SALAZAR CORREA, las diferencias causadas en todas las mesadas pensionales, a partir del 17 de octubre de 2010, por ocurrir el fenómeno jurídico de la prescripción de mesadas.

**SEXTO:** Las sumas que resulten a favor de la parte demandante, se ajustarán tomando como base el índice de Precios al Consumidor, de conformidad con lo reglado en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo para ello los parámetros señalados en la parte motiva de esta providencia y aplicando para ello la siguiente fórmula:

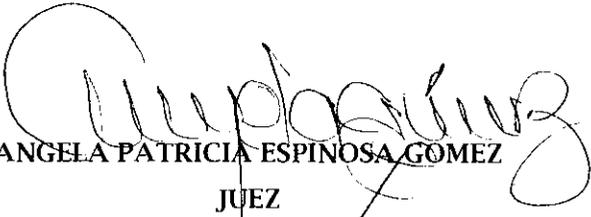
$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

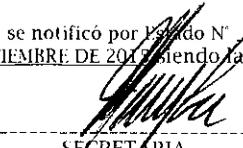
Así mismo devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de ésta providencia, atendiendo lo previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

**SEPTIMO:** Deniéguense las demás pretensiones de la demanda

**OCTAVO:** En firme esta providencia por secretaria remítanse las comunicaciones de que tratan el inciso final del art. 192 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
ANGELA PATRICIA ESPINOSA GOMEZ  
JUEZ

|   |
|---|
| <p>JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL<br/>CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA</p> <p>El fallo anterior se notificó por Estado N° <u>23</u> de HOY<br/>18 DE SEPTIEMBRE DE 2013 siendo las 8:00 A.M.</p> <p><br/>SECRETARIA</p> |
|---|