



050012331000201101441 01 (0118-2014)  
 Demandante: Consuelo del Socorro Pérez Jiménez

**CONSEJO DE ESTADO  
 SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
 SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

**Radicación:** 050012331000201101441 01 (0118-2014)  
**Demandante:** CONSUELO DEL SOCORRO PÉREZ JIMÉNEZ  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
 PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES  
 DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP.

**Nulidad y restablecimiento del derecho. Sentencia de segunda instancia. Decreto 01 de 1984.**

**ASUNTO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 4 de septiembre de 2013, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SUBSECCIÓN LABORAL DE DESCONGESTIÓN que negó las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA<sup>1</sup>**

La señora **CONSUELO DEL SOCORRO PÉREZ JIMÉNEZ**, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó a la UGPP –sucesora procesal de la extinta CAJANAL EICE- el reconocimiento de las siguientes declaraciones y condenas:

<sup>1</sup> Folios 1 a 16, cuaderno 1



### 1.1. Pretensiones

(i). La nulidad parcial de la Resolución 57870 del 17 de diciembre de 2007 proferida por la extinta Caja Nacional de Previsión Social, a través de la cual le fue reconocida la pensión gracia.

(ii). La nulidad total del oficio PABF-CDP-18173-2011 del 28 de abril de 2011, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de la mesada de junio o mesada 14 de la pensión gracia.

(ii). Como consecuencia de la declaración de nulidad, condenar a la Caja Nacional de Previsión-CAJANAL - EICE y a la Fiduciaria La Previsora S.A.- Patrimonio autónomo, a reconocer y pagar la mesada adicional de mitad de año o mesada 14 en los montos correspondientes a los años 2008 a 2011 y al reajuste al IPC de cada año, por efectos de las prescripción trienal, a reajustar las sumas que resulten de la condena, conforme al art. 178 del C.C.A, al cumplimiento de la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 ibídem y las costas del proceso.

### 1.2. Supuestos fácticos

Como sustento fáctico de las pretensiones se exponen los siguientes hechos:

(i). La demandante Consuelo del Socorro Pérez Jiménez nació el 8 de junio de 1956, por lo que para la fecha de la presentación de la demanda (26 de agosto de 2011) contaba con 55 años de edad.

(ii). A través de la Resolución No. 57870 de 17 de diciembre de 2007<sup>2</sup>, le fue reconocida pensión gracia con fundamento en la Ley 114 de 1913, por los servicios docentes prestados al Departamento de Antioquia del 13 de septiembre de 1977 al 30 de agosto de 2006, adquiriendo status jurídico el 8 de junio de 2006.

<sup>2</sup> Fs. 186 y 187



(iii). Refiere la demanda que actualmente la actora no percibe la mesada adicional de mitad de año o mesada catorce (14), al haber cumplido requisitos después de la vigencia del acto legislativo 01 de 2005 (29 de julio de 2005) y porque la cuantía de su pensión asciende a la suma de \$1'478.680, para el año 2006, superior a 3 salarios mínimos.

(iv). Informa que como consecuencia de la supresión de CAJANAL a través de Decreto 2196 de 2009, dicha entidad suscribió contrato de fiducia con FIDUPREVISORA S.A. para la constitución del patrimonio autónomo PAP BUENFUTURO, encargado de los reconocimientos pensionales, contrato que culminó el 11 de junio de 2011.

(v). A través de petición presentada el 25 de febrero de 2011 ante PAP BUENFUTURO, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la mesada 14 de la pensión gracia, petición que fue negada mediante el oficio PABF-CDP-18173-2011 de 28 de abril de 2011, recibido el 2 de mayo de 2011, sin que se hubiera dado la oportunidad de interponer los recursos en sede administrativa.

(vi) Se agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial como consta en certificado de 16 de agosto de 2011 expedido por la Procuraduría Judicial I Administrativa de Medellín.

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

Como normas violadas invoca las siguientes:

De orden convencional y constitucional: Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1, 2, 5, 6, 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas; Preámbulo y Artículos 1, 2 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones



Unidas; Artículos 1, 2, 4, 13, 23, 25, 29, 48, 53, 83, 93, 209 y 366 de la Constitución Política; Artículo 15 de la Ley 91 de 1989; Artículo 142 de la Ley 100 de 1993; Artículo 1º de la Ley 238 de 1995 y Artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Al desarrollar el concepto de violación se refirió a los principios de progresividad y de confianza legítima, destacando que el régimen pensional de los docentes oficiales que fueron nombrados con anterioridad al 27 de junio de 2003 continúa vigente y le es aplicable en lo que respecta a la denominada mesada 14, por lo tanto, considera que a la demandante le asiste el derecho a conservar el beneficio de la mesada adicional pretendida.

Argumenta que el inciso 8 del acto legislativo 01 de 2005 vulnera el principio de progresividad al eliminar un derecho social prestacional concedido mediante el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1 de la Ley 238 de 1995, pues en criterio de la demandante, tenía la expectativa legítima de recibir la mesada 14 o mesada de junio de su pensión gracia y con la expedición del acto legislativo fue "cercenada" su expectativa, quebrantando la confianza legítima.

Por último, afirmó que el régimen pensional de los docentes oficiales vinculados antes del 27 de junio de 2003 y no incorporados al sistema general de pensiones, conforme a la Ley 812 de 2003, continúa vigente después del 31 de julio de 2010.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**2.1.- CAJANAL EN LIQUIDACIÓN<sup>3</sup>.** Se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones que denominó ausencia de vicios en el acto administrativo demandado, inexistencia de la obligación, prescripción e imposibilidad de condena en costas. Expresó que la demandante no tiene

---

<sup>3</sup> Folios 40 a 42



derecho al reconocimiento de la mesada 14 ya que se pensionó con posterioridad al 29 de julio de 2005, en vigencia del acto legislativo 01 de 2005.

**2.2.- PATRIMONIO AUTÓNOMO BUEN FUTURO<sup>4</sup>.** Se opuso a las pretensiones y formuló las mismas excepciones de Cajanal; adicionalmente, propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva, por estimar que no es su competencia efectuar el reconocimiento de derechos pensionales sino solo la ejecución de los actos administrativos proferidos por Cajanal.

### **3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>5</sup>**

El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SUBSECCIÓN LABORAL DE DESCONGESTIÓN, mediante sentencia del 4 de septiembre de 2013, negó las súplicas de la demanda al considerar que la actora causó el derecho pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005 cuando ya se encontraba vigente el Acto Legislativo 01 de 2005 que eliminó la mesada catorce, y aunque el régimen pensional de la demandante es el establecido en las normas anteriores a la vigencia de la Ley 812 de 2003, una interpretación integral y sistemática del citado acto legislativo impide exceptuar la eliminación de la mesada catorce para los educadores, pues el propio acto legislativo consagró taxativamente las excepciones frente a la mesada catorce, excepciones que son de interpretación restrictiva y no amplia.

Se pronunció sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por La Previsora S.A. para expresar que no tiene vocación de prosperidad pues ante una eventual condena esta deberá proceder al pago de esta, de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.

En cuanto a la excepción de prescripción, expresó que su estudio solo procedería en el evento de acceder a las súplicas de la demanda.

<sup>4</sup> Folios 46 a 57

<sup>5</sup> Folios 224 a 231.



#### 4. RECURSO DE APELACIÓN<sup>6</sup>

La demandante interpuso recurso de apelación con sustento en similares argumentos expuestos en la demanda. En síntesis, solicitó revocar la sentencia de primera instancia, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SUBSECCIÓN LABORAL DE DESCONGESTIÓN el 4 de septiembre de 2013, indicando que el Acto Legislativo 01 de 2005 conservó, a favor de los docentes vinculados con anterioridad al 27 de junio de 2003, el derecho a devengar la mesada catorce.

Expuso que el párrafo transitorio 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 exceptuó de su aplicación al personal docente vinculado hasta el 27 de junio de 2003, quienes gozan del derecho a conservar el régimen pensional previsto en la Ley 91 de 1989 y la mesada 14, conforme al artículo 142 de la Ley 100 de 1993 y a la Ley 236 de 1995. Reiteró que con anterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, la demandante tenía la expectativa de recibir la mesada catorce o mesada de junio por la pensión gracia, por lo cual no puede verse defraudada su confianza legítima al negársela su pago.

### II. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 129 del CCA, esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Folios 233 a 242

<sup>7</sup> «Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.



## **2. Problema jurídico**

De acuerdo con los argumentos del recurso de apelación, le corresponde a la Sala establecer ¿si la demandante en calidad de docente beneficiaria de la pensión gracia reconocida mediante Resolución 57870 de 17 de diciembre de 2007, tiene derecho al reconocimiento y pago de la mesada adicional de junio o "mesada 14", prevista en el artículo 15, literal b) de la Ley 91 de 1989?

Para resolver el problema jurídico, la Sala desarrollará el siguiente orden metodológico: (i) La pensión gracia; (ii) mesada catorce o de mitad de año; (iii) Acto legislativo 01 de 2005; (iv) Análisis del caso concreto.

## **3. Marco normativo y Jurisprudencial**

### **3.1. La pensión gracia.**

La pensión gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 a favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública y autorizó a los docentes, según el artículo 6º, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la Inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.



Más adelante, con la expedición de la Ley 37 de 1933, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se extendió a favor de los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Finalmente, la Ley 91 de 1989, eliminó la pensión gracia para los docentes vinculados con posterioridad al 1 de enero de 1981; en efecto, el artículo 15, numeral 2°, literal b) dispuso lo siguiente:

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

(...)

2. Pensiones:

(...)

B. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquéllos que se nombren a partir del 1° 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.

**3.2. La mesada adicional de medio año o mesada catorce prevista en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993.**

La Ley 100 de 1993, por medio de la cual se crea el sistema general de seguridad social, consagró en su artículo 142, el reconocimiento de una mesada adicional para pensionados, pagadera en el mes de junio de cada año, conocida como mesada catorce.

"ARTÍCULO 142. MESADA ADICIONAL PARA (...) PENSIONADOS. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, (...), tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30)



050012331000201101441 01 (0118-2014)  
Demandante: Consuelo del Socorro Pérez Jiménez

días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

(...).

**PARÁGRAFO.** Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión (...)."

Mediante la Ley 238 de 1995, se adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 que exceptuó de su ámbito de aplicación al personal docente y dispuso que a los pensionados de los sectores exceptuados del sistema general de pensiones, les serían aplicables los beneficios de los artículos 14 y 142 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, la norma dispuso:

**"ARTÍCULO 1o.** Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo:

"Párrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados".

Como se advierte, el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 ha sufrido cambios a raíz del pronunciamiento de la Corte Constitucional efectuado mediante sentencia C-409 de 1994 y por la ampliación introducida por la Ley 238 de 1995 al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que extendió los sujetos titulares de dicha mesada adicional, así como por la modificación que efectuó el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 al artículo 48 de la Constitución al determinar un límite temporal y modal al reconocimiento de esa mesada.

En punto a la mesada pensional adicional del mes de junio, o mesada catorce, en vigencia del acto legislativo 01 de 2005, esta Corporación en sala de consulta, concepto 1857 de 22 de noviembre de 2007, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"(...) fue concebida durante las discusiones del proyecto de normatividad en materia de seguridad social que se concretó en la ley 100 de 1993, con la finalidad de compensar a un grupo de pensionados a los cuales la aplicación de la fórmula consagrada en la ley 4ª de 1976 para el reajuste de su pensión, pudo haberles



significado un menor valor frente al resultado de las reglas establecidas en la ley 71 de 1988. Tal finalidad sustentó la decisión del legislador, recogida en el artículo 142 de la ley 100 de 1993, de consagrar la mesada adicional del mes de junio, relacionando sus destinatarios. Las expresiones subrayadas fueron declaradas inexecutable, pero a continuación se transcribe la versión originalmente aprobada:

"Artículo 142. Mesada adicional para actuales pensionados: Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado, y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1º) de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994. / Los pensionados por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el decreto 2108 de 1992, recibirán el reconocimiento y pago de los treinta días de la mesada adicional sólo a partir de junio de 1996.

"Parágrafo. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual."

La norma así aprobada fue incorporada por el legislador como una de las "disposiciones finales del Sistema General de Pensiones", regulado en el Libro I de la ley 100 de 1993, que "con las excepciones previstas en el artículo 279" y el respeto a los derechos adquiridos, se aplica a "todos los habitantes del territorio nacional."  
(...)

La extensión de la mesada adicional del sistema general de pensiones a los grupos de pensionados exceptuados de él, tiene como antecedente la sentencia C- 409-94<sup>26</sup> que declaró inexecutable las expresiones "actuales" y "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1º) de enero de 1988", del artículo 142 de la ley 100 de 1993, por considerar que "la desvalorización constante y progresiva de la moneda" afectaba a todos los pensionados en los reajustes anuales de sus mesadas; la segunda, ya comentada, de la cual surgió un grupo de docentes que por no tener derecho a la pensión de gracia y haberse vinculado al servicio antes del 1º de enero de 1980, no tenían un beneficio equivalente, de manera que la excepción del artículo 279 de la ley 100 de 1993 se había tornado discriminatoria en cuanto impedía el reconocimiento a este sector de pensionados de dicha mesada adicional.

Las razones expuestas en la sentencia C-409-94 fundamentaron la iniciativa parlamentaria que se concretó en la ley 238 de 1995, y que fue propuesta y aprobada como una "adición" de un parágrafo al



050012331000201101441 01 (0118-2014)  
Demandante: Consuelo del Socorro Pérez Jiménez

artículo 279 de la ley 100 de 1993 para que, sin modificar su texto, esto es conservando el reconocimiento de los regímenes especiales de Ecopetrol y del Magisterio, por lo mismo exceptuados del sistema general de pensiones, se precisara que los pensionados de esos sectores tendrían derecho a los beneficios consagrados en los artículos 14 y 142 de dicha ley. El texto aprobado fue el siguiente:

"Parágrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados".<sup>9</sup>

Como puede advertirse en esta primera etapa de evolución del contenido normativo de la mesada catorce, se determina que su naturaleza es una prestación propia del régimen general de seguridad social en pensiones, cuyo ámbito se ha extendido en beneficio de regímenes pensionales especiales, como el previsto para los docentes en garantía del principio de igualdad.

### 3.3. Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 1º inciso octavo y parágrafo transitorio 6º. Eliminación de la mesada catorce.

En lo atinente a la modificación introducida por el Acto legislativo 01 de 2005 al Artículo 48 de la Constitución Política<sup>9</sup> a partir de su vigencia<sup>10</sup>, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

"En la discusión, se hizo referencia específicamente a la eliminación de la mesada 14, la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la prohibición de que existan pensiones por encima de 25 salarios

<sup>9</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Enrique José Arboleda Pardo. Rad. No. 11001-03-06-000-2007-00084-00(1857) 22 noviembre de 2007 Régimen pensional de los docentes estatales. Causación de pensiones y mesada adicional del mes de junio, en vigencia del Acto Legislativo No. 01 de 2005.

<sup>9</sup> ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política: (...)

[inc. 6] Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

(...)

Parágrafo transitorio 6o. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año.

<sup>10</sup> Entró a regir a partir de su publicación (art. 2), que se cumplió en el Diario Oficial 46.980 el 25 de julio de 2005.



mínimos. Finalmente, se dejó una constancia del partido liberal. En la Gaceta 522 del 12 de agosto de 2005 se encuentra el Acta de la sesión Plenaria del Senado del 20 de junio de 2005 en donde se debatió y votó el texto conciliado del Acto Legislativo demandado. En el debate se explicó la adopción de cada uno de los incisos. Así mismo, se hizo referencia a la mesada 14 pensional, a la vigencia del tope de 25 salarios mínimos, a los derechos adquiridos, a los factores para liquidar las pensiones, al procedimiento para la revisión de las pensiones y a la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Finalmente, se dejó constancia de varios votos negativos.<sup>11</sup>

En cuanto a la constitucionalidad del inciso 8° del Acto legislativo 01 de 2005, expresó:

[E]l contenido que no se aprobó inicialmente, relativo al inciso 8° del acto legislativo en mención, tenía el alcance de eliminar totalmente la mesada catorce. Y, como ese era su alcance, eso fue justamente lo que no se aprobó por parte de la Plenaria del Senado. De otro lado, el contenido que se sometió a votación al día siguiente, relativo al mismo inciso, tenía por el contrario el alcance de eliminar la mesada catorce salvo a aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán 14 mesadas pensionales al año. Esto quiere decir que hubo una decisión negativa respecto de un texto, pero una positiva respecto de otro texto sobre el mismo tema. Para la Corte no es igual la identidad temática, que la disparidad de regulaciones sobre un mismo tema. Y, lo que prohíben las disposiciones sobre el trámite de formación de las leyes y actos legislativos, es retomar la votación sobre una regulación ya votada y rechazada. Pero, no se prohíbe a los congresistas, en el trámite legislativo, proponer, discutir y votar distintas alternativas de regulación sobre un mismo tema. (...) a juicio de esta Sala Plena, en la segunda votación se aprobó la eliminación de la mesada catorce salvo en los casos de personas que percibieran 3 o menos salarios mínimos y que su pensión se causara antes de una fecha determinada. Lo que en definitiva es distinto a haber votado la eliminación total de la mesada catorce.<sup>12</sup> (Negrita fuera del texto original).

En tales términos, frente a la regla general de que el pensionado reciba 13 mesadas, excepcionalmente podría tener acceso a una mesada 14 si se

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 178 del 14 de marzo de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-277 del 18 de abril de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



050012331000201101441 01 (0118-2014)  
 Demandante: Consuelo del Socorro Pérez Jiménez

cumplen los requisitos sobre cuantía, es decir, que sea menor o igual a 3 S.M.L.M., y que su causación sea anterior al 31 de julio de 2011.

En consecuencia, es viable sostener que la mesada 14 contenida en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, en la actualidad tiene una vigencia temporal limitada y unas condiciones que reducen su ámbito de aplicación personal en relación con los pensionados que tienen derecho a su reconocimiento y pago.

En efecto, como se ha dicho, su vigencia se extiende por regla general para aquellas personas cuyo derecho pensional se haya causado hasta el 25 de julio de 2005, y de manera excepcional, a favor de los pensionados que adquirieron su derecho antes del 31 de julio de 2011 y cuya cuantía pensional sea igual o inferior a 3 SMLMV.

Por tal razón, no resulta procedente el reconocimiento de la mesada catorce quienes adquieran el derecho a la pensión con posterioridad al 25 de julio del 2005, cuando la cuantía supere los 3 SMMLV, ni quienes lo causen después del 31 de julio del 2011, cualquiera que sea el valor de la mesada respectiva.

Finalmente, como complemento de lo expuesto, es pertinente que la Sala se refiera a lo precisado por esta Corporación sobre el régimen pensional de los docentes oficiales.

Al respecto, la Sala Plena de la Corporación, mediante Sentencia de Unificación Jurisprudencial 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17) CE-SUJ-014-19 de 25 de abril de 2019, C.P. Dr. César Palomino Cortés, precisó lo siguiente:

"De acuerdo con el párrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, son dos los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial. La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de cada docente, así:



a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.

b. Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Los factores que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.

Segundo: Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con los temas objeto de unificación, constituyen precedente obligatorio en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

De igual manera, debe precisarse que los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables."

Acorde con lo anterior, los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985 y los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres.

#### 4. Análisis del caso concreto.

Como motivo de censura plantea la demandante que debe revocarse la sentencia de primera instancia y en su lugar acceder a las pretensiones de la



050012331000201101441 01 (0118-2014)  
Demandante: Consuelo del Socorro Pérez Jiménez

demanda, considerando que el párrafo transitorio 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 conservó a favor de los docentes vinculados hasta el 27 de junio de 2003, el régimen pensional previsto en la Ley 91 de 1989 y la mesada catorce en los términos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993 y de la Ley 238 de 1995. Considera que no puede verse defraudada su confianza legítima y expectativa a percibir la mesada 14, toda vez que su vinculación a la docencia oficial fue anterior al 27 de junio de 2003.

Por su parte, el Tribunal consideró que al haber causado el derecho pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005 en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, que eliminó la mesada catorce, la actora no tiene derecho a la mesada 14, pues las excepciones contenidas en el mencionado acto legislativo son de interpretación restrictiva y no amplia.

#### 4.1. Hechos demostrados

Para resolver la controversia, la Sala tendrá en cuenta el acervo probatorio allegado al proceso cuya presunción de autenticidad no fue controvertida por las partes, y por ende le permite tener por acreditados los siguientes hechos:

**a). Fecha de nacimiento.** La demandante nació el 8 de junio de 1956. A la fecha de solicitud del reconocimiento pensional contaba con 50 años de edad y más de 20 años de servicio.

**b). Reconocimiento pensión gracia.** Mediante Resolución No. 57870 de 17 de diciembre de 2007<sup>13</sup>, le fue reconocida pensión gracia a la demandante, con fundamento en la Ley 114 de 1913, por los servicios docentes prestados al Departamento de Antioquia del 13 de septiembre de 1977 al 30 de agosto de 2006, adquiriendo status jurídico el 8 de junio de 2006.

**c) Agotamiento del procedimiento administrativo.** El 25 de febrero de 2011 la demandante solicitó ante la extinta Caja Nacional de Previsión Social – Patrimonio Autónomo Buen Futuro, el reconocimiento y pago de la mesada

<sup>13</sup> Fs. 186 y 187.



14 de la pensión gracia con fundamento en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 (fs. 22 y 23).

d). **Acto demandado.** Mediante Oficio PABF-CDP-18173-2011 del 28 de abril de 2011, la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de la mesada de junio o mesada 14 de la pensión gracia, con fundamento en el acto legislativo 01 de 25 de julio de 2005, tras considerar que solo son beneficiarios de la mesada 14 quienes hubieren adquirido el status pensional antes del 25 de julio de 2005 y quienes habiéndolo adquirido con posterioridad, alcanzaron una cuantía pensional inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales. Expresó la demandada que la señora Consuelo Pérez Jiménez adquirió el status pensional el 8 de junio de 2006 en cuantía superior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo tanto, concluyó que no tenía derecho al beneficio pretendido (f. 25 y 26)

#### **4.2. Análisis sustancial.**

De acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial desarrollado en acáplles anteriores y el acervo probatorio recaudado dentro del proceso, es posible concluir que a la señora Consuelo del Socorro Pérez Jiménez no le asiste derecho a obtener el reconocimiento y pago de la mesada pensional adicional de junio, o mesada catorce, prevista en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, con fundamento en las siguientes razones:

(i). Quedó demostrado que la demandante adquirió el derecho a la pensión gracia el 8 de junio de 2006 tras acreditar 50 años de edad y 20 de servicios en la docencia oficial, es decir, en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, que eliminó la mesada catorce.

(ii). El acto legislativo consagró taxativamente las excepciones para ser beneficiario de la mesada catorce, las cuales son de interpretación restrictiva y no amplia, dentro de las cuales se encuentra adquirir el status pensional con anterioridad al 25 de julio de 2005 (fecha de entrada en vigencia del acto



050012331000201101441 01 (0118-2014)  
 Demandante: Consuelo del Socorro Pérez Jiménez

legislativo 01 de 2005), y no superar la cuantía de 3 salarios mínimos legales mensuales para la fecha del status jurídico pensional siempre y cuando se cause antes del 31 de julio de 2011, y en el presente caso, quedó demostrado que la demandante no se encuentra en ninguna de las excepciones legales, pues su derecho pensional fue adquirido después de la vigencia del acto legislativo 01 de 2005, con una cuantía pensional de \$1'478.680,37, suma que excede los 3 salarios mínimos legales mensuales para el año 2006 (fs. 186 y 187).

(iii). En ese orden de ideas, la demandante no se encuentra en ninguna de las situaciones exceptuadas expresamente para la aplicación de la mesada 14 contenida en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta que esta tiene una vigencia temporal limitada y unas condiciones que reducen su ámbito de aplicación personal en relación con los pensionados que tienen derecho a su reconocimiento y pago, como son que su vigencia se extiende por regla general para aquellas personas cuyo derecho pensional se haya causado hasta el 25 de julio de 2005 y, excepcionalmente, para los pensionados que adquirieron su derecho antes del 31 de julio de 2011 y cuya mesada sea igual o inferior a 3 SMLMV. Ninguna de estas situaciones exceptuadas las acredita la actora.

(iv) En cuanto a los reparos consistentes en la vulneración a la confianza legítima de la demandante, al haberse negado el reconocimiento y pago de la mesada pensional de gracia catorce, y el desconocimiento de su expectativa de recibirla, la Sala reitera que el principio de confianza legítima se erige en una garantía del administrado frente a cambios bruscos e inesperados de las autoridades públicas, no obstante, en criterio de la Sala la modificación introducida por el acto legislativo 01 de 2005 no desconoce el principio de la confianza legítima de la demandante, toda vez que es perfectamente válido que el constituyente introduzca cambios a nivel constitucional cuando estos se requieran para garantizar la sostenibilidad del sistema general de pensiones, siempre que se protejan los derechos adquiridos y las expectativas legítimas.



En el presente caso, la demandante no tenía un derecho adquirido a la mesada catorce para la fecha de la vigencia del acto legislativo, toda vez que su derecho a la pensión gracia se consolidó el 8 de junio de 2006, es decir, después del 25 de julio de 2005.

Ahora bien, como beneficiaria de la pensión gracia, tampoco le asistía una expectativa legítima a la mesada catorce, pues la pensión gracia es una forma especial de pensión de jubilación que no tiene el carácter general de ésta, sino que su naturaleza es la de una dádiva o recompensa a favor de algunos maestros que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913, por ende, tal derecho pensional no se encuentra comprendido dentro del beneficio previsto por el literal b) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, relativo a la mesada adicional de junio o mesada 14.

Contrario a lo sostenido por la recurrente, el principio de confianza legítima no es equivalente a la imposibilidad de que se produzcan cambios en el ordenamiento jurídico, y en el presente caso, dicho cambio no generó quebranto alguno en el derecho a la pensión gracia de la demandante, quien continua devengándolo en los términos y condiciones previstos en la Ley 114 de 1913, sin que le sea aplicable el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, ya que dicha norma eliminó la pensión gracia para los docentes vinculados con posterioridad al 1 de enero de 1981, situación en la que no se encuentra la demandante, pues quedó demostrado que le fue reconocida la pensión gracia y la viene devengando a la fecha.

En tal sentido, es dable concluir que se ha mantenido un orden justo que permitió obtener el goce efectivo del derecho pensional en la oportunidad correspondiente y al amparo del régimen legal que cobijaba el derecho pensional de la actora a la pensión gracia. Además, por mandato Constitucional, se presume la buena fe en las relaciones de los particulares en sus relaciones con las autoridades del Estado, y es deber de quien alegue la defraudación de la confianza legítima demostrar los hechos sobre los cuales se fundamenta. En estas condiciones, no cabe admitir que se haya vulnerado el aludido principio que alega la apelante.



**Conclusión.** Las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar y por lo tanto la sentencia impugnada será confirmada, con fundamento en las consideraciones expuestas.

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

La Subsección estima que no hay lugar a condena en costas por cuanto la actividad de las partes se cionó a los parámetros de buena fe y lealtad procesales, sin que por lo mismo se observe actuación temeraria ni maniobras dilatorias del proceso (Artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1.998).

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia del 4 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Subsección Laboral de Descongestión, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por la señora Consuelo del Socorro Pérez Jiménez contra la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN-CAJANAL – EICE, hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP, con fundamento en las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas en segunda instancia, de acuerdo a las consideraciones expuestas.



Proceso recibido en secretaría  
13 DIC 2019  
Hoy

050012331000201101441 01 (0118-2014)  
Demandante: Consuelo del Socorro Pérez Jiménez

**TERCERO.** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS