



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo Sucre, diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-23-33-000-2018-00020-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

Procede la Sala, a dictar sentencia de primera instancia, dentro del presente asunto adelantado por la señora **IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO**, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**, al no observar irregularidad alguna que afecte lo actuado.

### 1. ANTECEDENTES:

#### 1.1 Pretensiones<sup>1</sup>:

La señora **IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO**, mediante apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**, con el objeto que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

---

<sup>1</sup> Folio 1 del expediente.

-. Resolución No. RDP 022564 del 31 de mayo de 2017, por medio de la cual, se negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia.

-. Auto ADP 005638 del 9 de agosto de 2017, que rechazó por extemporáneo el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto contra la anterior resolución.

-. Resolución RDP 038552 del 10 de octubre de 2017, que declaró infundado el recurso de queja interpuesto contra el anterior auto.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se ordene a la entidad demandada, le reconozca y pague la pensión de gracia, desde el día en que adquirió su status pensional, esto es, a partir del 10 de enero de 2012, pero con efectos fiscales a partir del 3 de diciembre de 2012, por prescripción trienal.

Así mismo, pide el demandante que se ordene el pago de los intereses moratorios y la indexación a la que haya lugar.

## **1.2.- Hechos de la demanda<sup>2</sup>:**

Mediante Resolución No. RDP 022564 del 31 de mayo de 2017, la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia de la señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO, acogíendose para ello, en que no se aportó documentación expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, que aclare lo atinente a inconsistencias en el certificado de sueldos y factores salariales del año 2012.

Contra la anterior resolución se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, no obstante, mediante Auto ADP 005638 del 9 de agosto de 2017, la UGPP rechaza por extemporáneos tales recursos.

---

<sup>2</sup> Folios 1 reverso - 2.

Contra el anterior auto se interpuso recurso de queja; sin embargo, mediante resolución No. RDP 038552 del 10 de octubre de 2017, la UGPP declara infundado dicho recurso y confirma en todas sus partes el referido auto.

Como **normas violadas**<sup>3</sup>, anotó las siguientes: artículo 48 y 53 de la Constitución Política; artículos 66, 67, 68, 69 y 137 del CPACA; artículo 10 de la Ley 962 de 2005 que modifica el artículo 25 del Decreto 2150 de 1995; artículo 1º de la Ley 114 de 1913, extendido sus beneficios por las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933.

Jurisprudenciales: Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera: sentencia de fecha 13 de marzo de 2003, radicación No. 17001-23-31-000-2000-1000-01 (8321).

En su **concepto de violación**<sup>4</sup>, manifiesta la accionante que los recursos interpuestos contra la resolución que negó el reconocimiento de la pensión reclamada, se presentaron en los términos de ley; sin embargo la UGPP, pese a las explicaciones dadas, no lo consideró así.

Aduce, que cumple con los requisitos exigidos en la normatividad para ser beneficiario de la pensión gracia y la UGPP, en los actos administrativos demandados no ha considerado lo contrario, pero a pesar de ello, niega tal derecho con base en una interpretación sesgada de las disposiciones jurídicas.

Así mismo, sostiene que la entidad demandada al momento de reconocer y liquidar la prestación económica reclamada, debe tener en cuenta todos los factores salariales que como docente devengó durante los últimos doce (12) meses, anteriores a la fecha en que adquirió su status jurídico de pensionada.

---

<sup>3</sup> Folio 2.

<sup>4</sup> Folios 2 - 10.

### 1.3. Contestación de la demanda<sup>5</sup>.

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales “UGPP”**, a través de apoderado judicial, contesta la demanda, oponiéndose a sus pretensiones, toda vez que considera que la demandante se encuentra deslegitimada para acceder a la prestación pensional perseguida.

Frente a los hechos, manifiesta que son ciertos.

Como argumentos de defensa, expone, que revisado el expediente administrativo pensional de la accionante, se advierte que en él obran certificaciones de información laboral suscritas por la Secretaría de Educación de Sucre, que dan cuenta de la vinculación de carácter nacional que ostentó la señora López, al prestar sus servicios al Estado como Docente, en el periodo comprendido entre el 7 de diciembre de 1993, hasta el 30 de marzo de 2004.

Que como quiera que no se acreditó cumplir 20 años de servicios, prestados como docente oficial con vinculación de carácter nacionalizado, departamental municipal o distrital, la accionante se encuentra deslegitimada por la ley para hacerse con el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia, en tanto, no cumple con los condicionamientos de orden fáctico que consagra la Ley 114 de 1913.

Propuso las siguientes excepciones de mérito: inexistencia de la obligación por no reunir los requisitos legales; prescripción trienal; y buena fe.

### 1.4.- Actuación Procesal.

- La demanda fue presentada el día 7 de febrero de 2018<sup>6</sup> y fue admitida mediante auto de fecha 17 de abril de 2018<sup>7</sup>; en la misma providencia se

---

<sup>5</sup> Folios 153 - 161.

<sup>6</sup> Folio 109.

<sup>7</sup> Folio 111.

ordenó la notificación personal del Director General de la UGPP, del señor Procurador Judicial Delegado ante este Tribunal, así como del Director General de Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La entidad demandada contestó la demanda, el día 27 de julio de 2018<sup>8</sup>.

En providencia del 4 de febrero de 2019, se convocó a las partes para la realización de la audiencia inicial<sup>9</sup>, la cual se celebró el 7 de marzo de 2019<sup>10</sup>.

La audiencia de pruebas, se celebró el 4 de abril de 2019<sup>11</sup>, disponiéndose al finalizar la misma, prescindir de la audiencia de juzgamiento, conforme lo indicado en el Art 181 de la Ley 1437 de 2011.

### **1.5.- Alegatos de conclusión.**

- **Parte demandante**<sup>12</sup>, alega, que atendiendo a la posición jurisprudencial unificada del Consejo de Estado en Sentencia de fecha 21 de junio de 2018 y con fundamento en las pruebas que militan en el expediente, es claro que los nombramientos de la accionante en la docencia, son de carácter nacionalizado y municipal, tal como lo ha ratificado la Secretaría de Educación Departamental de Sucre en los correspondientes certificados.

Que además, cumple con los requisitos de edad y tiempo de servicio para hacerse beneficiaria de la pensión gracia, a partir del 10 de enero de 2012, pero con efectos fiscales a partir del 3 de diciembre de 2012.

- **Parte demandada**<sup>13</sup>, alega de forma extemporánea, señalando que no resulta atribuible a la accionante el reconocimiento de la pensión gracia,

---

<sup>8</sup> Folios 153 – 161.

<sup>9</sup> Folio 166.

<sup>10</sup> Folios 164 – 121.

<sup>11</sup> Folios 202 – 203.

<sup>12</sup> Folios 205 – 206.

<sup>13</sup> Folios 208 – 210.

pues, los 20 años de servicios que debía acreditar debían ser prestados como docente nacionalizado, departamental, municipal o distrital y en este caso, no era así.

- **Ministerio Público**<sup>14</sup>, conceptúa extemporáneamente, solicitando se acceda a las pretensiones de la demanda.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **2.1.- Competencia.**

El Tribunal es competente para conocer en Primera Instancia, de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 152 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causa de nulidad, que invalide lo actuado.

### **2.2.- Problema Jurídico.**

Vistos los extremos de la litis, para esta Sala, el problema jurídico es: ¿La señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO, tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión gracia, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP?

### **2.3. Análisis de la Sala.**

#### **2.3.1- Marco normativo y jurisprudencial de la pensión de jubilación Gracia.**

La Pensión de Jubilación Gracia se estatuyó, mediante la Ley 114 de 1913, la que en su artículo 1º, señaló:

---

<sup>14</sup> Folios 211 – 215.

*“Los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley”;*

En su artículo 3º, estableció que:

*“Los veinte años de servicio podrán contarse computando servicios en diversas épocas y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la ley que la creó”.*

Así mismo, en su artículo 4º rotuló, que para gozar de la pensión gracia, será preciso que el interesado compruebe:

*“1º. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*

*2º. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.*

*3º. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.*

*Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un departamento.*

*4º. Que observa buena conducta...”*

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia, se extendió en virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, que presten sus servicios en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir, dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues, la Ley 116 citada, en su artículo 6º, señaló, que el beneficio se concretaría *“... En los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan...”*, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección- A, Sentencia de 11 de octubre de 2007, C. P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, expediente 0417-07.

Igualmente, con la expedición de la Ley 37 de 1933, se amplió a los maestros de establecimiento de enseñanza secundaria, la mencionada pensión, sin cambio alguno de los requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso: *“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”*.

La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4, modificó la Ley 24 de 1947, indicando, que *“la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio”*. Más adelante, el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4 de 1966.

Mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1º de enero de 1976, hasta el 31 de diciembre de 1980.

Con la expedición de la Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se reiteró el derecho de dicha pensión, en los siguientes términos:

*“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:*

1. (...)
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 1° 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.”

Donde se observa, de manera categórica, que:

“esta disposición, en últimas, precisó la conclusión del beneficio de la pensión gracia para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que la excepción que permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la ley 43 de 1975, que deberán reunir además los requisitos contemplados en la ley 114 de 1913.”<sup>16</sup>

Conforme a lo expuesto se observa, que la pensión gracia, se traduce en “un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional”<sup>17</sup>, en cabeza de aquellos docentes, que cumplan con los **requisitos** de ley, entre ellos, el de **haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años, en colegios del Orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.**

Sobre este aspecto, el Honorable Consejo de Estado, ha indicado:

“La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a devengar una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los aspectos regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección A. Sentencia del 13 de junio de 2013. Expediente con radicación interna 1395-12. C. P. Dr. Luís Rafael Vergara Quintero.

<sup>17</sup> Supra, nota 11.

no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas. Este beneficio tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los profesores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida. Es decir, que la pensión gracia se constituyó en un beneficio de los docentes a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores. De los antecedentes normativos precitados se infiere que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional y la misma se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 1980. De la jurisprudencia en cita, se infiere que la pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del Orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional. Antes de la nacionalización de la educación oficial decretada por la Ley 43 de 1975, existían en Colombia dos categorías de docentes, a saber, los que estaban vinculados con el Ministerio de Educación Nacional y los que estaban vinculados laboralmente con los Departamentos y Municipios, a estos últimos, se les reconoció la pensión gracia. Podían acceder a este beneficio pensional, ajeno a la pensión de jubilación ordinaria, siempre y cuando cumplieran una serie de requisitos, entre los cuales, además de estar destacada la edad y el tiempo de servicio docente, era necesario que los interesados acreditaran los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración y que no haya recibido, ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional"<sup>18</sup>

4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 27 de enero de 2011. Expediente con radicación interna 0972-10. C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad "... con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación"; hecho que modificó la ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera "...otra pensión o recompensa de carácter nacional".

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

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

Se infiere entonces, que a partir de la vigencia de la Ley 91 de 1989, se excluyó del beneficio de la Pensión Gracia, a los docentes nombrados a partir del 31 de diciembre de 1980, los cuales, solo tienen derecho a la establecida en el literal b del mismo precepto o sea, la "pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año", que se otorgará por igual, a docentes nacionales o nacionalizados y que la simultaneidad de la Pensión de Gracia y Ordinaria de Jubilación, es

exclusivamente, para los docentes departamentales y municipales, con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980.

Siendo dable resaltar, que la no continuidad en el servicio, no es razón válida para la negativa de la prestación social en estudio, toda vez que la jurisprudencia contenciosa administrativa ha indicado la imposibilidad de exigir un vínculo laboral, vigente para el 31 de diciembre de 1980 (Proceso de nacionalización), sino que con anterioridad, el demandante, haya estado vinculado por determinación del orden departamental. Al respecto se advirtió:

*“El derecho a la pensión de jubilación gracia con servicios no continuos. En cuanto a los SERVICIOS DOCENTES, prestados antes del 31 de diciembre de 1980, y la continuidad de la Parte Actora que fuera considerada por el A-quo para aplicarle el régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, basta anotar que el Consejo de Estado, ha sostenido que la expresión “(...) docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contenida en el Art. 15 numeral 2º literal a) de la Ley 91/89, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión de jubilación gracia, cuando cumplan los requisitos de ley. En ese sentido, se recuerda, entre otras, la Sentencia de Sep. 20/01 de la Sección 2ª de esta Corporación dictada en el Exp. No. 00095-01 del M. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, que dice: “El segundo argumento que expuso el juzgador de primera instancia para denegar las súplicas de la demanda, lo concretó en que por la “... pérdida de la continuidad no podía aplicarse al régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, pues el demandante tan sólo reasumió funciones el 27 de julio de 1981.”. Para la fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 –diciembre 29- el señor HECTOR BAENA ZAPATA ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, durante algo más de 15 años, y para 1980, por más de 6 años, circunstancia que en sentir de la Sala, le permite acceder a la pensión gracia, pues la expresión “...docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal. (...)” En efecto, esta Honorable Corporación, ha sostenido que de conformidad con lo previsto en el Art. 15 de la Ley 91/89, la pensión gracia dejó de ser*

*un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que por primera vez se hayan vinculado a la administración a partir de enero 1º/81; pero aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen tenido una experiencia docente apta para acceder a la pensión gracia, laborada con anterioridad a la precitada fecha, no se le puede desconocer, y en consecuencia, si a Dic. 31/80 no se encontraba vinculado como docente al servicio de la administración, pero tenía una experiencia anterior, se le puede adicionar al prestado con anterioridad a 1981. La anterior situación es precisamente la que se presenta en el caso de la referencia, pues la Parte Actora no se encontraba vinculada a la administración a Dic. 31/80, pero sí había laborado desde el 27 de febrero de 1964 hasta el 15 de julio de 1974, por lo que, este tiempo (10 años- 04 meses- 19 días), bien puede sumarse al prestado posteriormente desde el 25 de mayo de 1989 hasta el 15 de febrero de 2000 (10 años, 8 meses, y 21 días), para sumar un tiempo total de 20 años, 10 mes y 10 días, es decir, que ACREDITÓ HABER CUMPLIDO LOS 20 AÑOS DE SERVICIO COMO DOCENTE para acceder al reconocimiento de la prestación reclamada”<sup>19</sup>.*

### **2.3.2.- El caso concreto.**

Aterrizando al caso concreto, se tiene, que según **Resolución No. RDP 016166 del 20 de noviembre de 2012**<sup>20</sup>, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional “UGPP” negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO, en consideración a que los tiempos de servicios aportados fueron prestados con nombramiento del orden nacional.

Posteriormente, mediante **Resolución No. 009381 del 29 de febrero de 2016, la UGPP**<sup>21</sup>, la UGPP, nuevamente, negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la señora Irma Esther López Castro, en consideración a que la solicitante debía allegar copia auténtica de los actos administrativos de nombramiento y posesión, debido a que los documentos aportados -copia simple- no eran los idóneos para el estudio de la prestación solicitada.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 2 de febrero de 2006. Expediente con radicación interna 3710-05. C. P. Dr. Tarcisio Cáceres Toro. Ver también Sentencia del 4 de mayo de 2006. Expediente 2114-05. C. P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>20</sup> Folios 18 – 23.

<sup>21</sup> Folios 38 – 39.

Contra la anterior resolución se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>22</sup>.

Mediante **Resolución No. RDP 015815 del 14 de abril de 2016**<sup>23</sup>, la UGPP resolvió el recurso de reposición, decidiendo confirmar la Resolución No. 009381 de 2016, en razón a que había inconsistencias en el tipo de nombramiento de la docente, desde el 7 de diciembre de 1993, toda vez, que unas certificaciones indican que es nacional y otras, indican que es municipal.

Así mismo, a través de la **Resolución No. RDP 017139 del 28 de abril de 2016**<sup>24</sup>, la UGPP resolvió el recurso de apelación, decidiendo confirmar la Resolución No. 009381 de 2016, en consideración a las inconsistencias consignadas en los diferentes certificados, sobre la clase de vinculación del docente.

Con posterioridad, la señora Irma Esther López Castro, solicitó, nuevamente, a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia<sup>25</sup>. Dicha solicitud fue resuelta negativamente por la UGPP, mediante **Resolución No. RDP 022564 del 31 de mayo de 2017**<sup>26</sup>, en consideración a lo siguiente:

*“Que comparada las dos certificaciones se observa que el factor ASIGNACIÓN BÁSICA del año 2012 en el CERTIFICADO DE FACTORES SALARIALES expedido el 28 de marzo de 2013, es más elevado que el certificado de factores de fecha 27 de marzo de 2012, sin que se indique los motivos por los cuales se presentan dichas inconsistencias.*

*Que es necesario que la peticionaria allegue la documentación necesaria expedida por el funcionario competente de la Secretaría de Educación de Sucre en el cual se aclaren las inconsistencias ya señaladas”.*

---

<sup>22</sup> Folio 40 – 42.

<sup>23</sup> Folio 44 - 46.

<sup>24</sup> Folio 51 - 53.

<sup>25</sup> Folio 54 - 56.

<sup>26</sup> Folio 68 - 70.

Contra la anterior determinación, la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>27</sup>, pero dichos recursos fueron rechazados por extemporáneos, mediante **Auto ADP 005638 de agosto 9 de 2017**<sup>28</sup>.

Inconforme con tal determinación, se interpuso recurso de queja<sup>29</sup>; sin embargo, se declaró infundado mediante **Auto RDP 038552 de octubre 10 de 2017**<sup>30</sup>.

En virtud de lo anterior, la señora **IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO**, demanda a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, con el objeto que se declare la nulidad de los citados actos administrativos y en consecuencia, se ordene a su favor, el reconocimiento de la pensión gracia.

Establecido lo anterior, en aras de resolver el problema jurídico planteado, es necesario determinar si la demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, conforme a los elementos de juicio que reposan en el expediente.

Como se determinó en el acápite que antecede, para ser beneficiario de la pensión gracia, la señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO debe acreditar 50 años de edad, vinculación como docente con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, 20 años de servicios en instituciones municipales, departamentales y/o distritales, en plazas de docentes nacionalizadas y buena conducta, en el ejercicio de la docencia.

Atendiendo a lo anterior, se avizora que la demandante, cumple con la exigencia de tener más de 50 años de edad, como quiera que nació el 15

---

<sup>27</sup> Folio 74 - 76.

<sup>28</sup> Folio 85 - 86.

<sup>29</sup> Folio 87 - 91.

<sup>30</sup> Folio 104 - 107.

de febrero de 1957<sup>31</sup>, cumpliendo la edad mencionada, el 15 de febrero de 2007, teniéndose de esta manera superado este requisito.

De igual forma, se encuentra acreditado que mediante **Decreto No. 376 de 6 de abril de 1979**<sup>32</sup>, expedida por la Secretaría de Educación Departamental, se nombró interinamente a la señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO, como maestra seccional de la Escuela Rural Co-instrucción San Andrés Palomo de Galeras, Sucre.

La demandante, tomó posesión del cargo el día 16 de abril de 1979<sup>33</sup>.

Y según certificados de tiempos de servicios de fecha 20 de marzo de 2013<sup>34</sup>, 6 de mayo de 2016<sup>35</sup> y 28 de marzo de 2019<sup>36</sup>, suscritos por el Líder de programa Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, la señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO prestó sus servicios en el nivel básica primaria, con vinculación provisional, como nacionalizada en forma continua, desde el 16 de abril de 1979, hasta el 13 de marzo de 1981<sup>37</sup>.

También se logra observar que la señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO estuvo vinculada, en los siguientes periodos:

-. Mediante **Resolución No. 1084 de 21 de noviembre de 1989**<sup>38</sup>, el Gobernador del Departamento de Sucre, nombró a la señora Irma Esther López Castro como maestra del Centro Docente de Don Alonso, Corregimiento de Corozal, por el término el término de una licencia de maternidad.

---

<sup>31</sup> Según se desprende de los actos demandados.

<sup>32</sup> Folio 34 reverso, y 184.

<sup>33</sup> Según acta visible a folios 35 y 185.

<sup>34</sup> Folio 24.

<sup>35</sup> Folio 49.

<sup>36</sup> Folio 182.

<sup>37</sup> Fecha que se ratifica con el contenido del Decreto No. 265 de 1981 - Folio 186.

<sup>38</sup> Folio 187.

La docente tomó posesión del cargo, el día 21 de noviembre de 1989<sup>39</sup>.

Conforme certificación de tiempo de servicio de fecha 28 de marzo de 2019, la demandante laboró desde el día 9 de octubre de 1989, hasta el 30 de noviembre de 1989<sup>40</sup>.

-. Mediante **Decreto No. 094 de 7 de diciembre de 1993**<sup>41</sup>, la Alcaldía Municipal de Galeras, Sucre, nombró a la señora Irma López Castro como Docente de Primaria en la Escuela Rural San José de Rivera.

La docente tomó posesión del cargo, el día 7 de diciembre de 1993<sup>42</sup>.

Conforme certificación de tiempo de servicio de fecha 28 de marzo de 2019, la demandante laboró en la Escuela Rural San José de Rivera, desde el día 7 de diciembre de 1993, hasta el 17 de mayo de 1999<sup>43</sup>.

-. Mediante **Decreto No. 00238 del 18 de mayo de 1999**<sup>44</sup>, la Gobernación de Sucre, trasladó a la señora Irma López Castro al cargo de Maestra en la Escuela Urbana de Varones, del Municipio de Toluviejo.

La docente tomó posesión del cargo, el día 18 de mayo de 1999<sup>45</sup>.

Conforme certificación de tiempo de servicio de fecha 28 de marzo de 2019, la demandante laboró en la Escuela Urbana de Varones del Municipio de Toluviejo, desde el día 18 de mayo de 1999, hasta el 29 de marzo de 2004<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> Según acta visible a folio 188.

<sup>40</sup> Folio 182.

<sup>41</sup> Folios 192 – 196.

<sup>42</sup> Según acta visible a folio 190.

<sup>43</sup> Folio 183.

<sup>44</sup> Folios 191 y 197.

<sup>45</sup> Según acta visible a folio 199.

<sup>46</sup> Folio 183.

-. Mediante **Resolución No. 208 del 30 de marzo de 2004**<sup>47</sup>, la Alcaldía Municipal de Toluviejo, trasladó por razones de necesidad del servicio a la Docente Irma López Castro, a la Institución Educativa de Macajan.

Conforme certificación de tiempo de servicio de fecha 28 de marzo de 2019, la demandante viene laborando en la Institución Educativa de Macajan, desde el día 30 de marzo de 2004, hasta la fecha<sup>48</sup>.

Acorde con el anterior recuento probatorio, se deduce, con relación al requisito de tiempo de servicios prestados, que la señora IRMA ESTHER PÉREZ LÓPEZ CASTRO se vinculó por primera vez a la administración como docente nacionalizada, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y cuenta con más de 20 años de servicios como docente, conforme se desprende de los certificados de tiempo de servicios antes reseñados.

Precisado lo anterior, se procede entonces a verificar si las vinculaciones efectuadas a partir de diciembre de 1993, son de carácter nacional o nacionalizado.

Conforme las certificaciones de tiempos de servicios<sup>49</sup> suscritas por el Líder de Programa Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, se tiene que la demandante tuvo vinculación como Docente Nacionalizada y como cofinanciada municipal en forma continua.

También, se observa de la lectura de los actos de nombramiento, que la docente no tiene vinculación de carácter nacional, pues, del contenido del Decreto No. 094 de 7 de diciembre de 1993<sup>50</sup>, se extrae que la plaza donde fue nombrada la demandante, es cofinanciada municipal.

---

<sup>47</sup> Folio 198.

<sup>48</sup> Folio 183

<sup>49</sup> Folios 182 – 183.

<sup>50</sup> Folios 192 – 196.

Así mismo, en el Decreto No. 00238 del 18 de mayo de 1999<sup>51</sup>, se señala que la plaza donde fue trasladada la docente es nacionalizada; y de la Resolución No. 208 del 30 de marzo de 2004<sup>52</sup>, no se extrae lo contrario.

Así las cosas, la Sala concluye que la accionante cumple con los presupuestos de la Ley 114 de 1913 y la Ley 91 de 1989, esto es, que su vinculación a la docencia se produjo con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, en la modalidad de docente nacionalizado, sumado a que cuenta con más de 50 años de edad y por último, que estuvo vinculado al magisterio por más de 20 años, en la modalidad de docente cofinanciada municipal.

Es bueno anotar en este punto, que la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, sobre la naturaleza de los docentes cofinanciados, ha sostenido:

*“Debe considerarse así, que el nombramiento que tuvo la actora como docente cofinanciado, a través del plurimencionado Decreto 5 del 7 de enero de 1994, no le daba el carácter de docente nacional que es alegado por el apelante, pues basta con estimar que el Decreto 196 de 1995<sup>53</sup>, reglamentario de la Ley 60 de 1993, destinó como territoriales, a aquellos educadores precisamente financiados por el ente territorial y la Nación, tal como ha sido considerado por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>54</sup> de manera pacífica”.*

Aunado a lo anterior, existe prueba que el accionante ha ejercido la docencia con honradez y observando buena conducta<sup>55</sup>, también que no

---

<sup>51</sup> Folios 191 y 197.

<sup>52</sup> Folio 198.

<sup>53</sup> “ART. 2º. **Definiciones.** Para los efectos de la aplicación del presente Decreto, los siguientes términos tendrán el alcance indicado en cada uno de ellos: **Docentes nacionales y nacionalizados:** Son aquellos que han venido siendo financiados con recursos de la Nación y que se financian con recursos del situado fiscal, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993.

**Docentes Departamentales, Distritales y Municipales:**

a) Son los docentes vinculados por nombramiento de la respectiva entidad territorial con cargo a su propio presupuesto y que pertenecen a su planta de personal;  
b) Son igualmente los docentes financiados o cofinanciados por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, mediante convenios y que se encuentran vinculados a plazas departamentales o municipales” (negritas y subrayas fuera de texto original).

<sup>54</sup> Sentencia del 28 de junio de 2018, exp. 0228-2017, CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>55</sup> Declaración folio 34.

se acreditó sanción disciplinaria por parte de la demandante y asimismo, que no percibe erogación por concepto de pensión de carácter nacional.

En ese orden de ideas, encuentra la Sala que le asiste a la accionante el derecho a que se le reconozca y liquide la pensión gracia que en esta oportunidad reclama, cuya liquidación se hará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 4 de 1966 y el Decreto reglamentario 1743 de 1966.

Ahora bien, la parte demandante adquirió el derecho de percibir la pensión gracia, al momento de cumplir los 20 años de servicios, esto es, el **5 de enero de 2012**.

Institución	desde	hasta	Tiempo laborado
Escuela Rural Co-instrucción San Andrés Palomo	16/abr/1979	13/mar/1981	1 año 10 meses 25 días
Centro Docente Don Alonso	21/nov/1989 <sup>56</sup>	30/nov/1989	9 días
Escuela Rural San José de Rivera	7/dic/1993	17/may/1999	5 años 5 meses 10 días
Escuela Urbana de Varones	18/may/1999	29/mar/2004	4 años 10 meses 11 días
Institución Educativa de Macajan	30 de marzo de 2004	05/ene/2012	7 años 9 meses 5 días
		<b>Total</b>	<b>20 años</b>

Sin embargo, la Sala considera que se encuentra probada la prescripción consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968<sup>57</sup>, pero atendiendo la interrupción de dicha figura producida con la presentación de la

<sup>56</sup> Se atiende es a la fecha de posesión, tomando el criterio funcional que asiste al empleo y su consecuente, en el caso, la pensión gracia.

<sup>57</sup> "ARTÍCULO 41: Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual".

demanda, en virtud del artículo 94 del Código General del Proceso<sup>58</sup> y no conforme a la primera petición elevada el 16 de julio de 2012<sup>59</sup>, habida cuenta que los tres años que consagra la norma para interrumpir, nuevamente, la prescripción feneció el 16 de julio de 2015, fecha en la que aún no se había ejercido el derecho de acción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual data de 7 de febrero de 2018<sup>60</sup>, de manera que, debe contabilizarse solo tres años de causación del derecho pensional contados desde el 7 de febrero de 2018 hacía atrás, lo que significa que las mesadas pensionales generadas con anterioridad al 7 de febrero de 2015, se encuentran prescritas.

Así pues, se procederá a declarar la nulidad de la Resolución No. RDP 016166 del 20 de noviembre de 2012, Resolución No. 009381 del 29 de febrero de 2016, Resolución No. RDP 015815 del 14 de abril de 2016, Resolución No. RDP 017139 del 28 de abril de 2016, Resolución No. RDP 022564 del 31 de mayo de 2017, Auto ADP 005638 de agosto 9 de 2017 y Auto RDP 038552 de octubre 10 de 2017, mediante los cuales, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional "UGPP", le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la accionante, con la consecuente declaración de prescripción ya anotada.

### **3.- COSTAS PROCESALES**

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, dispone, que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

---

<sup>58</sup> "ARTÍCULO 94: La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad siempre que el auto admisorio de aquella o el mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación de tales providencias al demandante. Pasado este término, los mencionados efectos solo se producirán con la notificación al demandado".

<sup>59</sup> Según se desprende de la Resolución N° RDP 016166 de noviembre 20 de 2012, visible a folio 18.

<sup>60</sup> Folio 109.

En ese sentido, se condena en costas a la parte demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría, conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del C. G. del P. Las agencias en derecho, se establecen en favor de la parte demandante y en contra de la UGPP, por ser la parte vencida en este proceso.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera Oral de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. RDP 016166 del 20 de noviembre de 2012, Resolución No. 009381 del 29 de febrero de 2016, Resolución No. RDP 015815 del 14 de abril de 2016, Resolución No. RDP 017139 del 28 de abril de 2016, Resolución No. RDP 022564 del 31 de mayo de 2017, Auto ADP 005638 de agosto 9 de 2017 y Auto RDP 038552 de octubre 10 de 2017, mediante los cuales, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional "UGPP", le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la accionante, conforme lo expuesto.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL – UGPP, para que reconozca, liquide y pague la pensión gracia a favor de la señora IRMA ESTHER LÓPEZ CASTRO, efectiva a partir del 5 de enero de 2012, inclusive, conforme lo anotado, en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios, anterior a la fecha en que adquirió el status.

De la liquidación efectuada, se deberá pagar al demandante las mesadas causadas.

La suma de dinero que resulte de la condena anterior, es decir, las diferencias, se ajustará al valor presente de acuerdo con siguiente fórmula:

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

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de la pensión reconocida, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, por el índice vigente a la fecha en que el demandante obtuvo el status pensional. Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación de las diferencias deberá hacerse mes por mes.

**TERCERO: DECLARAR** probada la prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 7 de febrero de 2015, por lo expuesto.

**CUARTO: CONDENAR** en costas a la parte demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría. Las agencias en derecho, se establecen en favor de la parte demandante.

**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente

**SEXTO: DEVUÉLVASE** el saldo de los gastos del proceso a la parte demandante, en caso de existir.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0131/2019

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**  
(Ausente con justificación)