



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, junio 27 de dos mil diecinueve (2019)

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de primer grado
Radicación:	Nº 70001-33-33-000-2017-00151-00
Demandante:	Ángela Amira González Parra
Demandado:	Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.-

Tema: *Reconocimiento pensión gracia / Sentencia de unificación / Carácter de la plaza*

1. EL ASUNTO POR DECIDIR

Agotadas las etapas propias del proceso, procede la Sala a dictar la correspondiente sentencia de primera instancia.

2. ANTECEDENTES

2.1 PRETENSIONES¹. La señora ÁNGELA AMIRA GONZÁLEZ PARRA, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por intermedio de apoderado judicial pretende la nulidad total y parcial de los siguientes actos administrativos, mediante los cuales la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -U.G.P.P.-, negó el reconocimiento y pago de la liquidación de la pensión gracia.

¹ Fls. 4-5.

- Resolución No. RDP 0049780 del 29 de diciembre de 2016, por la cual se niega el reconocimiento y pago de una pensión gracia con la totalidad de los factores salariales devengados y certificados en el año inmediatamente anterior a su estatus pensional –3 de abril de 2009-²
- Resolución No. RDP No. 007966 del 1 de marzo 2017, por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución RDP 0049780 del 29 de diciembre de 2016.³
- Resolución No. RDP No. 013158 del 29 de marzo 2017, por la cual se resuelve un recurso de apelación y confirma en todas sus partes la Resolución RDP 0049780 del 29 de diciembre de 2016.⁴

Como consecuencia de tal declaratoria, y a título de restablecimiento del derecho, requiere se condene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección social -UGPP, a reconocer, liquidar y pagar el valor correspondiente a la revisión de la liquidación de la pensión gracia, en cuantía equivalente al 75% de la asignación básica mensual con los incrementos porcentuales, las primas y demás emolumentos que constituyen salario devengados en el año anterior al cumplimiento del status pensional.

Así mismo, impetra se reconozcan las diferencias de las mesadas generadas de la pensión gracia inicialmente reconocida y la revisión de dicha pensión con la inclusión de nuevos factores salariales, desde la fecha de adquisición de su estatus pensional hasta correspondiente inclusión en nómina. Del mismo modo, el reajuste e indexación de las sumas de dinero que la entidad resulte deber a la actora, así como los intereses moratorios.

2.2 SUPUESTOS FÁCTICOS⁵: La señora ÁNGELA AMIRA GONZÁLEZ PARRA, nació el 3 de abril de 1959, por lo que cumplió los 50 años de edad, el 3 de abril de 2009. Aduce que, prestó sus servicios como docente a cargo del Municipio de Santiago de Tolú – Departamento de Sucre, en la Escuela Rural Punta de Piedra, ubicada en el Corregimiento de Coveñas, en los siguientes períodos:

² Fl. 69-71.

³ Fl. 79-81.

⁴ Fl. 83-84.

⁵ Fls. 1-4 del C.Ppal. Las pretensiones fueron subsanas por la parte actora en la audiencia inicial celebrada el 26 de julio de 2018, tal como quedó sentado en la respectiva acta anexa a folios 150-157 y medio magnético CD militante a folio 163, min. 19:45-20:40).

Actos de nombramiento	Fecha inicial	Fecha final	Años laborados AA/MM/DD
Contrato de prestación de servicios	02/02/1979	29/11/1990	11/09/27
Resolución No. 115 de 30/11/1990	30/11/1990	03/04/2014	23/05/03
Total:			35/02/30

Con lo anterior, señala, se acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 1 y 4 de la Ley 114 de 1913, para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Sostiene que, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante Resolución No. 0617 del 18 de junio de 2014, reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación a la señora ÁNGELA GONZÁLEZ PARRA, como docente municipal con recursos propios.

El 22 de agosto del 2016, solicitó ante la UGPP, el reconocimiento y pago de la pensión gracia, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. RDP 049780 del 29 de diciembre de 2017, negando la prestación deprecada.

Contra la decisión anterior presentó recurso de reposición y el subsidio de apelación, siendo el primero resuelto por Resolución RDP 007966 del 1º de marzo de 2017 y el segundo por Resolución No. 49780 del 29 de marzo de 2017, ambas confirmando la decisión recurrida.

Aduce que, la entidad demandada le asigna la calidad de DOCENTE NACIONAL, desconociendo las pruebas oportunamente arrimadas, tales como las certificaciones laborales expedidas por el Municipio de Santiago de Tolú; copia de la resolución que reconoce la pensión de jubilación como docente municipal con recursos propios, vinculación como docente antes del año 1979, mediante la modalidad de OPS y la naturaleza del Centro de Educación Punta de Piedra en el Municipio de Coveñas.

Del mismo modo, afirma que la UGPP omitió su deber legal de oficiar a la Alcaldía de Santiago de Tolú – Secretaría de Educación Municipal, para que aportara la actuación administrativa de reconocimiento y pago de la pensión gracia de la señora Ángela González Parra.

2.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN⁶: Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

Artículos 2, 25 y 58 de la C.P.; Ley 4 de 1996; art. 4 de la Ley 114 de 1913; artículos 1 a 4 de la Ley 37 de 1993; art. 3 de la Ley 39 de 1903; artículos 3, 4 y 13 del CST y artículo 21 de la Ley 153 de 1887.

Como concepto de violación manifestó el apoderado judicial de la demandante que, los actos administrativos demandados se fundamentan fácticamente en que a juicio de la UGPP, para tener derecho a la pensión gracia es necesario haber trabajado en Centro de Enseñanza Primaria, no obstante dicho argumento es equivocado y violatorio del precepto consagrado en el artículo 3 de la Ley 37 de 1933, armonizado con el artículo 1º de la Ley 114 de 1913.

En efecto, aun cuando en principio para acceder a la pensión gracia era requisito sine qua non que el educador hubiese laborado 20 años en primaria, las leyes posteriores a la Ley 114 de 1913 atemperaron dicha exigencia, haciéndose extensible ese derecho a los profesores y empleados de las normales mediante Ley 116 y a los profesores de secundaria, en consecuencia los actos acusados están falsamente motivados conllevando a la demandada a violar normas sustanciales como la Ley 114 de 1913 y Ley 37 de 1993, art. 3º, pues la actora cumple con los requisitos tanto de edad como tiempo de servicio.

Precisa que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha venido expresando de manera reiterada que para acceder a la pensión gracia no es necesario que el educador acredite experiencia únicamente como docente al servicio de la educación primaria, pues también ha sido aceptado que la vinculación sea como docente de secundaria⁷.

2.4 LA SINOPSIS DE LAS RESPUESTAS⁸: La entidad demanda dentro del término legal contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y hechos de la demanda.

Respecto de los hechos, acepta como ciertos el primero, segundo, quinto, sexto, séptimo, decimo y décimo segundo.

⁶ Folios 6-10 Normas Violadas y Concepto de Violación

⁷ Cita las sentencias la Sección Segunda del 16 de junio de 1995, exp. 10665, del 24 de abril de 1997, exp. No. 12161 y 14004, entre otras.

⁸ folios 128-129.

Como parcialmente ciertos los hechos tercero, décimo primero, décimo tercero y décimo cuarto; indicando que la accionante se vinculó como docente Municipal en Santiago de Tolú, desde el 2 de febrero de 1979 hasta el 30 de mayo de 1990, mediante contrato de prestación de servicios, según certificación laboral emitida por la Alcaldía municipal de Santiago de Tolú el 10 de mayo de 2016. En dicha certificación la entidad pone de presente que si bien la vinculación se dio por medio de contrato de prestación de servicios, en virtud del fallo proferido el 28 de febrero de 2013 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Sincelejo se declaró la existencia de una vinculación laboral entre la entidad y la actora durante ese lapso temporal.

Así mismo, manifiesta que no es cierto que la negativa de los actos demandados carezca de sustento alguno, pues no es dable para esa entidad reconocer una prestación sin el lleno de los requisitos de ley.

Afirma que no es cierto, el hecho cuarto, por cuanto la actora no ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos exigidos por los artículos 1º y 4º de la Ley 114 de 1913, para acceder al reconocimiento de la pensión gracia, toda vez que al validar la base de datos de docentes suministrada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, se evidenció que la señora Ángela González Parra, pese a tener una vinculación de carácter municipal desde el 30 de mayo de 1990, devengaba su remuneración de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, el cual, en términos de la Ley 715 de 2001, está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato a los entes territoriales para la financiación de los servicios de educación.

En ese orden de ideas, concluye que la accionante no cumple con el numeral 3º del artículo 4 de la Ley 114 de 1993, el cual excluye de ser beneficiarios de la pensión gracia a quienes devenguen prestación alguna proveniente del nivel nacional.

En lo concerniente al hecho octavo y décimo quinto, sostuvo que no son tales, sino meras apreciaciones subjetivas del demandante.

Por último, propuso como excepciones de mérito i) *legalidad de los actos demandados – no concurrencia de los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913*; ii) *Buena fe*; y, iii) *Prescripción trienal*.

2.5 EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL.

Actuación	Folio(s)	Fechas o asuntos
Presentación de la demanda	13	16 de junio de 2017
Se repartió ante el Tribunal Administrativo de Sucre	86	16/junio/2017
Se admite la demanda	88	Por auto del 7 de diciembre de 2017 y se ordena la notificación personal de: Demandada – Procurador – Director Grl ANDJE
Notificada por estado	88 reverso	11 de diciembre de 2016
Notificación personal por buzón electrónico	92-93	15-01-2018 -UGPP -Procuraduría -Defensa Jurídica
Término común de 25 días	94	Inició el 16 de enero de 2018 Finalizó el 19 de febrero de 2018
Término del traslado de la demanda – 30 días	123-124	Inició el 20 de febrero de 2018 Finalizó el 10 de abril de 2018
Contestación de la demanda	127-142	3 de abril de 2018
Escrito mediante el cual arrima en medio magnético CD, los antecedentes administrativos	125-126	17 de abril de 2018
Término de reforma de la demanda -10 días-	143	Inició el 11 de abril de 2018 Finalizó el 24 de abril de 2018 Días inhábiles: 14, 15, 21 y 22 de abril de 2018
Traslado de las excepciones	144-145	Inició el 30 de abril de 2018 Finalizó el 3 de mayo de 2018 Días inhábiles: 1 de mayo de 2018
Fijación del Audiencia Inicial	147	Auto del 7 de junio de 2018
Celebración de la audiencia inicial	150-163	26 de julio de 2018
Celebración de la audiencia de pruebas	172-174	5 de septiembre de 2018
Continuación audiencia de pruebas	190-192	24 de septiembre de 2018
Auto por el cual se da traslado a una prueba allegada con posterioridad y se ordena dar cumplimiento al numeral 3º del auto del 24 de septiembre de 2018, que ordena correr los alegatos de conclusión	198	28 de septiembre de 2018

Traslado de la prueba (Oficio No. 700.11.03/SEOPSM-2941 del 1º de agosto de 2018) -3 días-	200	Inició el 2 de octubre de 2018 Finalizó el 4 de octubre de 2018
Termino de los Alegatos de conclusión -5 días-	201	Inició el 5 de octubre de 2018 Finalizó el 19 de octubre de 2018 Días inhábiles: 6,7,13,14 y 15 de octubre de 2018

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. LA DEMANDANTE: No presentó alegatos de conclusión.

3.2. LA DEMANDADA - UGPP: La entidad demandada sostiene, en lo que respecta al requisito del tiempo de servicio, que la actora se vinculó al servicio del Municipio de Santiago de Tolú únicamente a partir del 30 de mayo de 1990, tal y como dan cuenta las certificaciones que fueron allegadas por dicho ente territorial y la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, a través de los oficios recibidos por su despacho los días 2 de agosto de 2018 y 19 de septiembre de 2018, lo que quiere decir que no se comprobó respecto a la vinculación anterior a 30 de mayo de 1990 que la actora hubiere prestado servicios como docente y mucho menos se logró establecer respecto del tiempo de servicios, por lo cual, atendiendo a lo preceptuado por las normas procesales respecto a la carga de la prueba, es procedente que se nieguen las pretensiones de la demanda.

Sostuvo sobre los actos administrativos que la entidad pone de presente que, si bien la Alcaldía Municipal de Santiago de Tolú emite certificación laboral indicando que la actora prestó servicios entre el 2 de febrero de 1979 y el 30 de mayo de 1990, tiempo que fue declarado judicialmente como vínculo laboral y no meramente contractual, no se observa en dicha certificación o en algún otro documento dentro del expediente administrativo, la especificación de la fuente de los recursos con los cuales se remuneraba a la accionante en su calidad de docente.

Con relación a la fuente de los recursos con los cuales cancelaban los salarios de la actora, indicó que *“validada la base de datos de docentes suministrada por el FONDO DEL MAGISTERIO se evidencia que la peticionaria tiene vinculación desde el 30 de mayo de 1990 carácter municipal no obstante esta casilla de FUENTE DE RECURSOS se indica que provienen del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES”* y que este último está constituido por los recursos de la **Nación**, por mandato de los artículos 356 y 357 de la C.P., transfiere a los entes

territoriales para financiar algunos servicios públicos esenciales, tales como salud y educación.

En ese sentido, sostuvo que aun cuando la actora estuviera vinculada laboralmente a un ente territorial, este es el Municipio de Santiago de Tolú, la base de datos suministrada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, y consultada por la demandada, evidencia que la remuneración salarial por ella percibida provenía del nivel central, lo cual inequívocamente acarrea una incompatibilidad entre la situación fáctica de la accionante y los requisitos establecidos por la ley para acceder a la prestación deprecada, concretamente el requisito contenido en el numeral 3º del artículo 4 de la Ley 114 de 1913.

3.3. MINISTERIO PÚBLICO⁹: Rindió concepto manifestando que la señora Ángela González acreditó en debida forma que su vinculación en el servicio oficial docente, lo fue en calidad de docente territorial, bajo la dirección del ente municipal por 20 años, estuvo vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (02 de febrero de 1979), tiene más de 50 años de edad (que los cumplió el 3 de abril de 2009) y reporta buena conducta en su desempeño como docente; por tanto, estima que se deben acoger las súplicas de la demanda, ordenando el reconocimiento y pago de la pensión gracia deprecada, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales sobre los cuales cotizó la actora en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional.

Precisó que, el periodo laborado con anterioridad a 1980, respecto del cual obra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión Sincelejo, rad. 2011-00547, donde declara la existencia de una relación laboral entre el Municipio de Santiago de Tolú y la actora de fecha 28 de noviembre de 2013, en virtud de los servicios que prestó como docente en el periodo comprendido entre el 2/2/1979 y el 29/05/1990, circunstancia confirmada con el certificado de tiempo de servicios expedido por recursos humanos del Municipio de Santiago de Tolú, donde data que trabajó del 2 de febrero de 1979 hasta el 30 de mayo de 1990.

En lo que respecta al segundo periodo laboral, comprendido desde el 31/05/1990 hasta la fecha, se encuentra probado según certificado laboral que obra a folio 168 del expediente se determina que su vinculación fue como docente territorial.

⁹ Fls. 202-208.

4. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

4.1. LA COMPETENCIA. Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia del recurso aquí interpuesto.

Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causa de nulidad que invalide lo actuado.

4.2. ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS.

- Resolución No. RDP 0049780 del 29 de diciembre de 2016, por la cual se niega el reconocimiento y pago de una pensión gracia.¹⁰
- Resolución No. RDP No. 007966 del 1 de marzo 2017, por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución RDP 0049780 del 29 de diciembre de 2016.¹¹
- Resolución No. RDP No. 013158 del 29 de marzo 2017, por la cual se resuelve un recurso de apelación y confirma en todas sus partes la Resolución RDP 0049780 del 29 de diciembre de 2016.¹²

4.3. EL PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER. En la audiencia inicial celebrada el 26 de julio de 2018, se señaló que de conformidad con los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos el problema jurídico consiste en determinar si la demandante, señora ÁNGELA AMIRA GONZÁLEZ PARRA, le asiste razón jurídica para reclamar de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) el reconocimiento de la pensión gracia en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, entre otras normas.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: i) Naturaleza jurídica de la pensión gracia, ii) La pensión gracia y su desarrollo jurídico normativo en la sentencia de unificación; iii) análisis del caso concreto.

¹⁰ Fl. 69-71.

¹¹ Fl. 79-81.

¹² Fl. 83-84.

4.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PENSIÓN GRACIA. La Pensión de Jubilación Gracia, se estableció mediante la Ley 114 de 1913, la cual en su artículo 1º, señaló:

“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 preceptuó, 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, 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, estatuyó, 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, previamente citados¹³.

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección- A, Sentencia de 11 de octubre de 2007, C. P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, expediente 0417-07.

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

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso: “*Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidaran de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año*”.

La Ley 4^a de 1966, en su artículo 4^o, 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*”; posteriormente el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4/66.

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

En la Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en su artículo 15 se reiteró el derecho de dicha pensión en los siguientes términos:

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

2. Pensiones.

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren 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.”

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación pensional quedó ratificada como régimen especial, en ese sentido el parágrafo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagró:

“La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales”.

Así entonces, la pensión gracia es 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, en cabeza de aquellos docentes, que cumplan con los **requisitos** de ley establecidos en artículo 15 de Ley 91 de 1989¹⁴. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria¹⁵.

Ahora, en lo que respecta al ámbito de aplicación de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993, el H. Consejo de Estado ha considerado que de dicha prestación son beneficiarios los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980; así mismo señaló que, la excepción en cuanto a la pensión gracia, 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, con excepción de 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, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.¹⁶

Por otro lado, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo también ha dejado claro, que de dicha prestación no son beneficiarios los docentes que posean el carácter de nacionales, es decir, aquellos vinculados por el gobierno nacional, tal como lo dispone el artículo 1º de la Ley 91 de 1989.¹⁷

4.5. LA PENSIÓN GRACIA Y SU DESARROLLO JURÍDICO NORMATIVO –

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN: El H. Consejo de Estado en reciente pronunciamiento¹⁸ unificó por importancia jurídica la jurisprudencia frente al tema

¹⁴ 1. Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años; 2. Haber cumplido 50 años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento; 3. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración; 4. Que no haya recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional; y, 5. Que observa buena conducta.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2009.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, sentencia del 27 de agosto de 1997, Exp. S-699, M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia del 16 de abril de 2009. Exp. No. 0798-08.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Sentencia del 21 de junio de 2018. Rad. 2013- 04683-01(3805-2014) Demandante: Gladys Amanda Hernández Triana- Demandado U.G.P.P.

de la pensión gracia, con efectos retrospectivos a todos los casos pendientes de resolución, tanto en sede administrativa como en judicial de conformidad con los lineamientos señalados en la misma, providencia que el Tribunal transcribirá a partir de sus conclusiones y reglas de unificación:

“3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.

i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados¹⁹, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional

¹⁹ Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal²⁰; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) Prueba de calidad de docente territorial. Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial. (Subraya de la Sala)

vii) Origen de los recursos de la entidad nominadora. Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas –situado fiscal– cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones.

En los anteriores términos ha de entenderse rectificadora cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de subsección en el pretérito.”

5. CASO CONCRETO: En el presente caso, se pretende la nulidad de la Resolución No. RDP 049780 del 29 de diciembre de 2016²¹, por medio de la cual la UGPP negó la solicitud de reconocimiento de la pensión gracia deprecada por la señora Ángela Amira González Parra mediante escrito radicado el 22 de agosto de 2016, arguyendo:

“De conformidad con la norma antes transcrita y los tiempos de servicios antes relacionados se puede observar que al 31 de diciembre de 1980, el (a) petionario (a) no se encontraba vinculado (a) a la docencia oficial, teniendo en cuenta que la disposición regula una situación transitoria, pues

²⁰ Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

²¹ fls. 69-71

como se evidencia su propósito era colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada por cuanto la vinculación en su carácter de docente se acredita con fecha posterior a la contemplada en la Ley.”

Igualmente, deprecia la nulidad de la Resolución RDP 007966 del 1º de marzo de 2017 y la Resolución RDP 013158 del 29 de marzo de 2017, el primero que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. RDP 049780 del 29 de diciembre de 2016 y el segundo que resuelve la apelación, ambos confirmando la decisión en todas sus partes.²²

La inconformidad de la entidad demandada radica en que la señora Ángela Amira González Parra, no cumple con las exigencias de Ley para ser reconocida su pensión gracia, en virtud de que no se tiene certeza de la vinculación de la actora antes de 31 de diciembre de 1980, así como tampoco del origen de los recursos, pues la remuneración percibida provenía del sistema general de participaciones, que en términos de la Ley 715 de 2001, está constituido por recursos que la Nación transfiere a los entes territoriales para la financiación de sus servicios.

Conforme lo expuesto, la Sala procederá a verificar si la señora Ángela Amira González Parra cumple con el requisito de haber acreditado 20 años de servicio en la docencia oficial del orden territorial y/o nacionalizada, incluido tiempos antes del 31 de diciembre de 1980, para así determinar si tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

Del material probatorio recaudado en el expediente, el Tribunal encuentra demostrado, que la señora Ángela Amira González Parra, nació el 3 de abril de 1959, de acuerdo con el certificado de registro de nacimiento expedido por el Registrador²³, por lo que los 50 años de edad los cumplió el 3 de abril de 2009, es decir, que para la fecha en que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, - 22 de agosto de 2016 - tenía más de 50 años de edad, por tanto, cumple con el requisito contemplado en el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993.

Además, se avizora que a la actora no se le ha impuesto sanción disciplinaria, tal como consta en el certificado expedido por la Jefa de la Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Sucre²⁴.

²² fls. 79-81 y 83-84

²³ fl. 20.

²⁴ Fl. 54.

En relación con el tiempo de servicio acreditado por la demandante para efectos del reconocimiento pensional, se encuentra probado que:

Se vinculó al Municipio de Santiago de Tolú como docente, a través de contratos de prestación de servicios, entre el 2 de febrero de 1979 y el 29 mayo de 1990, declarándose la relación laboral mediante sentencia del 28 de febrero de 2013 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, exp. No. 70001-33-31-005-2011-00547-00, demandante Ángela Amira González y demandado Municipio de Santiago de Tolú, ejecutoriada el 22 de marzo de 2013.²⁵

Posteriormente, fue nombrada en propiedad por la Alcaldía del Municipio de Santiago de Tolú mediante Decreto No. 115 de mayo 30 de 1990, tomando posesión ese mismo día, tal como obra en la certificación de tiempo de servicio emitida por la Oficina de Talento Humano del Municipio de Santiago de Tolú, como **maestra**, con vinculación **municipal**, desde el 31 de mayo de 1990 al 31 de diciembre de 2002²⁶, lo que se corrobora además con el Decreto 0071 del 12 de marzo de 2003, expedido por el Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú, a través del cual se reconstruye el acto administrativo de nombramiento -Decreto de nombramiento No. 115 de mayo 30 de 1990 y el acta de posesión de la misma fecha- de la demandante como maestro en la Escuela Las Parcelas, en el Municipio de Coveñas.²⁷

Vale la pena anotar en este punto, que el proceso de reconstrucción documental, se constituye en el único mecanismo idóneo para acreditar la validez de los soportes documentales puestos en conocimiento, en tanto, la autenticidad que de los mismos debe predicarse, a términos de lo señalado en el art. 244 del C. G. del P.²⁸, aplicable por remisión del art. 211 del CPACA. En el sub examine, el Decreto 0071 del 12 de marzo de 2003, fue suscrito por el mismo Alcalde, de ahí su validez.

Según la certificación de tiempo de servicios expedida el 31 de julio de 2018 por la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre²⁹, la señora Ángela Amira González, prestó sus servicios en el nivel básica primaria, con vinculación en

²⁵ Fl. 28-44 del plenario.

²⁶ Fl. 176 del expediente. Certificación del 27 de agosto de 2018, firmada por LUZCELY TOUS DELGADO, profesional universitario grado 2º - Oficina de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de Santiago de Tolú

²⁷ Fl. 177-179

²⁸ “**Artículo 244. Documento auténtico.** Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento”.

²⁹ Fl. 168.

propiedad como **municipal**, nombrada en el Centro Educativo Punta de Piedra - Coveñas, mediante el Decreto 115 del 30 de mayo de 1990, del 31 de mayo de 1990, encontrándose activa para ese momento, para un total de 28 años, 2 meses y 1 día.

Teniendo en cuenta los anteriores medios de prueba, la Sala observa, contrario a lo aducido por la demandada, que la actora logró acreditar 20 años de servicios docentes en planteles educativos del orden municipal, ya que se demostró su vinculación como docente territorial antes del 31 de diciembre de 1980, conforme declaración judicial realizada por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo, lo cual constituye cosa juzgada y no es motivo de discusión en esta oportunidad³⁰; del mismo modo, las vinculaciones realizadas a la demandante con posterioridad a 1980 son de carácter territorial, según dan cuanta las diferentes certificaciones allegadas al plenario, tiempos de servicio que resultan aptos para acceder al reconocimiento de la pensión gracia. Pues se itera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador.

A lo anterior se suma, que la Oficina de Talento Humano del Municipio de Santiago de Tolú, en cumplimiento al oficio petitorio de prueba No. 1067(2017-00151-00), proferido por este Tribunal, expidió certificación de tiempo de servicio y acreditó que la plaza ocupada por la demandante es **municipal**, ad litteram:

*“Que revisados los archivos de la Dependencia, se pudo constatar que la señora ÁNGELA GONZÁLEZ PARRA, identificada con cédula de ciudadanía número 23.214.521, laboró en este ente territorial como **Maestra Municipal**, desde el día treinta y uno de mayo de 1990, al treinta y uno (31) de diciembre de 2002, a partir de esta fecha fueron asumidos por el ente certificado (Gobernación de Sucre).*

³⁰ En razón a que la copia del fallo que reposa en el expediente (Fl. 28-44 del plenario) no fue desconocido por la entidad demandada, al contrario se refiere expresamente a él, cuando se pronuncia respecto al hecho quinto de la demanda y adicionalmente las fotocopias aportadas, lo fueron con la copia de un sello del siguiente tenor literal: “Juzgado quinto administrativo de descongestión de Sincelejo. Es fiel copia autentica de la providencia original que presta mérito ejecutivo y en la hoja final de la copia aportada aparece la siguiente certificación:

“JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO

Sincelejo, Abril 29 de 2013. La presente es fiel copia de su original, correspondiente a la acción de Nulidad y restablecimiento del Derecho radicado bajo el no. 2011-00547-00, seguido por Ángela Amira González parra, per medio de apoderado judicial contra el Municipio de Santiago de Tolú, notificada por edicto de 5 de marzo de 2013, y ejecutoriado el 22 de marzo de 2013, la cual es primera copia y presta mérito ejecutivo.

EZEQUIEL PEREZ BADEL
Secretario”

Que existe una decisión judicial debidamente ejecutoriada, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo, el 28 de febrero de 2018 dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, exp. Rad. No. 2011-00547-00, en la que se declaró que entre la mencionada señora y ese ente territorial existió una relación laboral en virtud de los servicios que prestó como docente en el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 1979 y el 29 de mayo de 1990.

*Que la Plaza ocupada por la docente ÁNGELA GONZÁLEZ PARRA, era de carácter **Municipal**.*

...³¹

Ahora bien, sobre el argumento del demandado, conviene precisar conforme con la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, que el tiempo laborado por la actora del 31 de mayo de 1990 a la fecha es computable para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, por razón a que el acto de nombramiento (Decreto 115 de 30 de mayo de 1990) es de carácter territorial y, si bien los recursos provienen del sistema general de participaciones, como lo anuncian en su contestación³², esa circunstancia no varía la condición de docente territorial de la accionante, puesto que al incorporarse dichos recursos al presupuesto del municipio, estos pasan a ser propiedad exclusiva del ente territorial.

Este aspecto se analizó en la sentencia de unificación SUJ-11-S2 del 21 de junio de 2018³³, proferida por el Tribunal de Cierre de lo Contencioso, en la que se estableció que el carácter territorial o nacionalizado de la plaza educativa a ocupar es lo verdaderamente importante para el reconocimiento de la pensión gracia, al margen del origen de los recursos que financiaban el pago de los salarios y prestaciones de los educadores.

Así las cosas, debe decirse que el hecho de que la accionante se hubiera desempeñado como docente territorial antes del 31 de diciembre de 1980, del 2 de febrero de 1979 al 29 de mayo de 1990 y luego como docente territorial entre el 31 de mayo de 1990 a la fecha, habiendo acumulado más de 28 años de servicios en el Municipio de Coveñas, le confiere el derecho a percibir la pensión gracia de jubilación de acuerdo con lo previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

³¹ Fls. 184-185.

³² Fl. 127-142.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Sentencia del 21 de junio de 2018. Rad. 2013- 04683-01(3805-2014) Demandante: Gladys Amanda Hernández Triana- Demandado U.G.P.P.

Por lo anterior, se declarará la nulidad de los actos administrativos acusados, por estar falsamente motivados. Por consiguiente, se ordenará a la entidad demandada, reconocer a favor de la demandante una pensión gracia equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, esto es, el 3 de abril de 2009 (día en el que acreditó los 50 años de edad y los 20 años de servicio como docente oficial).

No obstante lo anterior, habrá de declararse probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales propuesta por la demandada, en razón a que el derecho se configuró el 3 de abril de 2009, fecha a partir de la cual empezó a correr el término de la prescripción de la prestación. Sólo hasta el 22 de agosto de 2016, la demandante presentó escrito de solicitud de reconocimiento de la pensión, siendo denegada a través de los actos acusados, siendo el último expedido el 29 de marzo de 2017³⁴ y la demanda se presentó el 16 de junio de 2017³⁵, por tanto, hay lugar a declarar la prescripción de las mesadas correspondientes a los períodos del 22 de agosto de 2013 hacia atrás.

Sobre la prescripción, existe una regla general en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968 y el artículo 102 del Decreto Reglamentario 1848 que establecen:

“Decreto Ley 3135 de 1968.

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”

“Decreto 1848 de 1969.

Artículo 102°.- Prescripción de acciones.

1. - Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible - El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual. ”

En ese orden, las sumas que deberá cancelar la UGPP por concepto de aportes para pensión se actualizarán de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de

³⁴ Fl. 83-84.

³⁵ Fl. 86.

dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Se aclara que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

5.1 CONCLUSIÓN: Por todas las motivaciones expuestas se concederán las súplicas de la demanda, debiendo declararse la nulidad de los actos acusados, por estar falsamente motivados.

6. CONDENA EN COSTAS: En lo que respecta a la condena en costas, 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.

En ese sentido se condena en costas a la parte demandada, las cuáles serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE – SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales, del 22 de agosto de 2013 hacia atrás, de conformidad con la motivación de esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones No. RDP 049780 del 29 de diciembre de 2016, RDP 007966 del 1º de marzo de 2017 y RDP 013158 del 29 de marzo de 2017, mediante las cuales la Unidad Administrativa Especial de

Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP-, negó el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación a favor de la señora Ángela Amira González Parra.

TERCERO: ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP- reconocer y pagar la pensión gracia del señor Luis Edilberto Granados Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía 23.214.521, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, esto es, el 3 de abril de 2009, con efectos fiscales a partir del 22 de agosto de 2013, por haber operado el fenómeno de la prescripción de las mesadas anteriores a esa fecha.

CUARTO: DÉSE cumplimiento a esta sentencia, con observancia de lo dispuesto en el artículos 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Expídanse las copias del caso, para el cumplimiento de la misma.

QUINTO: Condenar en costas a la parte demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, tal como consta en el Acta No. 092.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

ANDRÉS MEDINA PINEDA

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTTY