

Cartagena de Indias D.T y C., primero (01) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

|                    |                                                  |
|--------------------|--------------------------------------------------|
| Medio de control   | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO           |
| Radicado           | 13-001-23-33-000-2019-00271-00                   |
| Demandante         | NORBERTO DURÁN MOYA                              |
| Demandado          | UGPP                                             |
| Tema               | Reconocimiento de pensión gracia- Horas cátedras |
| Magistrado Ponente | MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ                           |

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala de decisión No. 004 de decisión de esta Corporación, decide en primera instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Norberto Durán Moya contra la UGPP.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda<sup>1</sup>.

3.1.1 Pretensiones<sup>2</sup>

PRIMERA: Que se declare la nulidad de las Resolución No. RDP 045626 del 4 de diciembre de 2017, expedida por la UGPP, por medio de la cual negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad de las Resolución No. RDP 008518 del 5 de marzo de 2018, expedida por la UGPP, por medio de la cual confirma la negativa de reconocimiento de la pensión gracia.

TERCERA: Que como consecuencia de la anterior, ordénese a la demandada el reconocimiento, y pago de la pensión gracia a partir del 25 de mayo de 2004, en cuantía del 75% de los factores salariales devengados en año anterior a la adquisición del status.

CUARTO: Que la condena impuesta sea indexada conforme el IPC.

QUINTO: Se condena a la demandada al pago de intereses moratorios y se condene en costas.

<sup>1</sup> Fols. 1-15 doc. 01 exp. Digital

<sup>2</sup> Fols. 1-2 doc.01 exp. Digital

### **3.1.2 Hechos<sup>3</sup>**

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

Manifestó que nació el 25 de mayo de 1954, vinculándose al servicio docente como nacionalizado desde el 14 de marzo de 1979, adquiriendo el status de pensionado el 25 de mayo de 2004.

En virtud de lo anterior, el 25 de agosto de 2017 elevó solicitud de reconocimiento y pago de su pensión gracia, la cual fue resuelta de manera negativa por la demandada a través de la Resolución No. 045626 del 4 de diciembre de 2017, interponiendo contra el mismo recurso de apelación, que fue confirmado por Resolución 008518 del 05 de marzo de 2018.

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

Invocó los artículos 1 y 3 de la Ley 114 diciembre 4 de 1913, Ley 60 de 1993; Ley 4 de 1992; Ley 115 de 1994; artículos 25,53,58 y numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política; artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y artículos 25 y 27 Código Civil. Las causales de anulación invocadas son las de violación de la ley y falsa motivación,

Manifestó que, el acto demandado negó su solicitud bajo el argumento de que, el registro civil debía ser expedido directamente por el notario donde se encuentra registrado, agregando que ello, no puede ser causa para negar su derecho pensional, por cuanto el documento fue aportado en tiempo.

Adicionalmente, invocó la ley anti trámites el cual en sus artículos 6 y 9 establece la simplicidad de los trámites, por lo que a su juicio es inconcebible que la UGPP requiera documentación que ya reposa en el expediente administrativo de la demandante.

Por otro lado, los actos administrativos demandados desestiman el período comprendido entre el 14 de marzo de 1979 hasta el 30 de noviembre de 1989, los cuales la parte demandada alega que fueron allegados en copia simple y no indica el tipo de vinculación, anexándose solo el decreto No. 211 de 1979 sin el acta de posesión.

Finalmente, en los actos demandados se desestiman los tiempos prestados como docente con tiempos de servicio por horas cátedra, correspondientes al período del 14 de marzo de 1979 al 30 de noviembre de 1992, los cuales son

---

<sup>3</sup> Fols. 2-3 doc.01 exp. Digital

tomados con carácter nacional, siendo controvertible, debido a que laboró para la Gobernación de Bolívar.

### **3.2 CONTESTACIÓN<sup>4</sup>**

Tuvo como ciertos los hechos correspondientes a la prestación del servicio en diversos periodos, así como que el demandante no aportó la totalidad de documentos que permitieran determinar el tiempo de servicios, presentándose inconsistencia en los certificados aportados referente a la vinculación nacionalizada o nacional. Se opuso a la totalidad de las pretensiones.

Como razones de su defensa manifestó que, si bien acreditó los 50 años, y buena conducta, no acreditó el tiempo docente con anterioridad al 30 de diciembre de 1980, avizoró inconsistencias en cuanto a la forma de vinculación existiendo certificados que indican que es nacionalizado y otros nacional.

De Igual forma, al revisar el cuaderno pensional, se observa certificado de información laboral de fecha 09 de julio de 2009, el cual indica que la vinculación del peticionario a partir del 13 de agosto de 1992, es de carácter nacional, motivo por el cual se presenta inconsistencia con el certificado aportado, por lo tanto, hasta no ser subsanada dicha inconsistencia, no será posible hacer el estudio de no se cuenta con vinculación anterior a 1980.

### **3.3 ACTUACIÓN PROCESAL**

- La demanda fue repartida el 17 de mayo de 2019<sup>5</sup>.
- La demanda fue inadmitida por auto del 26 de julio de 2019<sup>6</sup>.
- Se admitió la demanda una vez subsanada fue admitida por proveído del 15 de octubre de 2020<sup>7</sup>.
- Por auto del 18 de marzo de 2022, se dispuso dictar sentencia anticipada<sup>8</sup>.
- Se corrió traslado para que las partes alegaran de conclusión por auto del 15 de julio de 2022<sup>9</sup>.

### **3.5 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.5.1. Parte demandante<sup>10</sup>:** Presentó escrito de alegatos 01 de agosto de 2022, reiterando los fundamentos de la demanda.

---

<sup>4</sup> Fols. 132-144 doc.01 exp. Digital

<sup>5</sup> Fol. 85 doc.01 exp. Digital

<sup>6</sup> Fols. 88-89 doc. 01 exp. digital

<sup>7</sup> Fols. 123-125 doc. 01 exp. digital

<sup>8</sup> Doc. 02 exp. digital

<sup>9</sup> Doc. 11 exp. digital

<sup>10</sup> Doc. 15 exp. digital

**3.5.2: Parte demandada**<sup>11</sup>: Presentó escrito de alegatos 02 de agosto de 2022, manifestando que no se acreditó el tipo de vinculación si era nacionalizada o nacional, ni la vinculación antes del 31 de diciembre de 1980.

**3.5.3 El Ministerio Público**<sup>12</sup>: Solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda, por encontrarse probada su vinculación como docente territorial.

#### IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

#### V.- CONSIDERACIONES

##### 5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del artículo 152 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

##### 5.2 Problema jurídico

La Sala procederá a estudiar previo al fondo del asunto, los siguientes problemas jurídicos:

*¿Le asiste derecho a la demandante al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia?*

De cara a lo anterior se entrará a analizar:

*¿Si los docentes cofinanciados por la Nación con dineros del sistema general de participaciones su vinculación es nacional?*

*¿Desde qué fecha y en qué porcentaje debe reconocerse la aludida prestación?*

##### 5.3 Tesis de la Sala

La Sala concederá las pretensiones de la demanda, por cuanto encuentra demostrado que el actor sí cumple con todos los requisitos exigidos para ser acreedora de la pensión de jubilación gracia, en especial lo relacionado con los veinte (20) años de servicio, pues su vinculación con el Departamento de Bolívar fue de carácter nacionalizado, tal como lo ratificó la Secretaría de Educación del ente territorial, mediante certificado actualizado.

---

<sup>11</sup> Doc. 16 exp. digital

<sup>12</sup> Doc. 14 exp. digital

## **5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL<sup>13</sup>**

### **5.4.1 Naturaleza jurídica de la pensión gracia.**

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa. Su regulación normativa se condensa en la ley 114 de 1913, cuyo artículo 1º señala que, 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 otras características, la norma en mención estableció que la pensión sería un derecho del cual se disfrutaría al cumplir 50 años de edad, en una cuantía equivalente al 50% del salario de los dos últimos años de servicio. 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. 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 que: *"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 4ª de 1966, en su artículo 4, modificó la norma anterior, 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 4/66.

Debe destacarse en esta instancia que, mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980; por lo que la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, limitó 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. 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*

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A", Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020), Radicación número: 73001-23-33-000-2018-00057-01(4646-19), Actor: ELÍAS SOLÓRZANO PERDOMO, Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL.

*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.

Amén de lo anterior, se concluye que los beneficiarios de esta prestación pensional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de ley 91 de 1989, deberán demostrar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

Ahora bien, para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección. De acuerdo con el H. Consejo de Estado, en sentencia del 18 de junio de 2009<sup>14</sup>, se tiene que, para efectos de computar tiempos de servicio con miras al beneficio pensional, la norma no exige que deba existir continuidad en la labor con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, sino, que haya laborado antes de dicha fecha, por lo que tales tiempos son acumulables con los laborados con posterioridad a la misma.

#### **5.4.2 Tipología de la vinculación docente en virtud del artículo 1° de la Ley 91 de 1989.**

La ley 91 de 1989, estableció un régimen que reguló la situación de los docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y definió los tipos de vinculación del personal docente a saber: **Personal nacional, Personal nacionalizado y Personal territorial.**

En esa misma línea, el artículo 10 de la Ley 43 de 1975 señala:

*"Artículo 10º.- En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni*

<sup>14</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C. P: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., Dieciocho (18) de junio de dos mil nueve (2009).- Rad.: 25000-23-25-000-2006-08267-01(2178-08) Actor: Antonio Leal Gamboa.

*los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional."*

En efecto, de los antecedentes normativos precitados se infiere que, la regulación aquí dispuesta implicaba la existencia tanto de docentes vinculados por la Nación como de docentes que, habiendo sido vinculados por una entidad territorial, serían nacionalizados.

Luego, los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial y los docentes nacionales, así como los vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

#### 5.4.3. Sentencia Unificada sobre la pensión gracia

Nuestro máximo Tribunal Contencioso Administrativo, en reciente sentencia<sup>15</sup>, ha establecido reglas de unificación, específicamente en el tema de los docentes remunerados con dineros del situado fiscal, sistema general de participación o por los fondos educativos regionales, así:

##### **"3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.**

i) Los recursos del **situado fiscal** que otro 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 nacionalizados<sup>16</sup>, 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.

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, 21 de junio de 2018. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)

<sup>16</sup> 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.

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 como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>17</sup>; 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.**

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 rectificada cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de Subsección en el pretérito."

## 5.5 CASO CONCRETO

### 5.5.1 Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

En el presente asunto, se pretende la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la UGPP denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al señor Norberto Durán Moya, aduciendo que no cumplía los requisitos para ello, puesto que su vinculación como docente era de orden nacional y no territorial.

De acuerdo con lo anterior, le corresponde a esta Sala entrar a verificar cada uno de los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia a fin definir si el accionante tiene derecho a ella o no.

- **Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años con una vinculación territorial o nacionalizada.**

De las pruebas obrantes en el proceso, encuentra esta Judicatura que el señor Norberto Durán Moya laboró para el Departamento de Bolívar, en virtud de los nombramientos efectuados a través de los siguientes actos administrativos:

<sup>17</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

- Decreto 211 del 14 de marzo de 1979, *"por el cual se nombra personal docente de horas extras en el colegio Benjamín Herrera de Arjona"*<sup>18</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (10 horas semanales-año lectivo).
- Decreto 195 del 20 de marzo de 1980, *"por el cual se nombra personal docente de horas extras en el colegio Benjamín Herrera de Arjona"*<sup>19</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (13 horas semanales-año lectivo).
- Decreto 640 del 25 de marzo de 1981, *"por el cual se determinan las horas extras por el presente año lectivo de 1981 en el colegio Benjamín Herrera de Arjona"*<sup>20</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (10 horas semanales-año lectivo).
- Resolución No. 4084 del 3 de octubre de 1985, *"por la cual se reconoce y ordena el pago de horas cátedras en el Liceo de Bolívar de Cartagena"*<sup>21</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (44 horas)
- Resolución No. 4486 de 1985, *"por la cual se reconoce el pago de horas cátedras en el Liceo de Bolívar de Cartagena"*<sup>22</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (41 horas)
- Resolución No. 5368 del 24 de noviembre de 1985, *"por la cual se reconoce el pago de horas cátedras en el Liceo de Bolívar de Cartagena"*<sup>23</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (41 horas)
- Resolución No. 4834 del 26 de noviembre de 1985, *"por la cual se reconoce el pago de horas cátedras en el Liceo de Bolívar de Cartagena"*<sup>24</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (48 horas)
- Resolución No. 3405 del 27 de agosto de 1986, *"por la cual se reconoce y ordena el pago de horas cátedras en el Liceo de Bolívar de Cartagena"*<sup>25</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar.
- Resolución No.703 del 02 de marzo de 1987, *"por la cual se reconoce el pago de horas cátedras en el Liceo de Bolívar de Cartagena"*<sup>26</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. Acta de posesión No. 100009357 del 24 de abril de 1987<sup>27</sup>. (10 horas semanales hasta el 30 de noviembre de 1987)
- Resolución No.722 del 07 de marzo de 1988, *"por el cual se vinculan docentes por el sistema de cátedras"*<sup>28</sup>, expedido por la Gobernación

<sup>18</sup> Fols. 102-103 Expediente administrativo

<sup>19</sup> Fols. 105-106 Expediente administrativo

<sup>20</sup> Fols. 108-109 Expediente administrativo

<sup>21</sup> Fols.26-28 Expediente administrativo

<sup>22</sup> Fols. 33-34 Expediente administrativo

<sup>23</sup> Fols. 35-36 Expediente administrativo

<sup>24</sup> Fols. 37-38 Expediente administrativo

<sup>25</sup> Fols. 30-31 Expediente administrativo

<sup>26</sup> Fols. 39-40 Expediente administrativo

<sup>27</sup> Fol. 54 Expediente administrativo

<sup>28</sup> Fol. 44 Expediente administrativo

de Bolívar. Acta de posesión del 17 de marzo de 1988<sup>29</sup>. Acta de posesión del 17 de marzo de 1988<sup>30</sup>. (10 horas semanales hasta el 30 de noviembre de 1988)

- Resolución No. 332 del 27 de febrero de 1989, “por el cual se vinculan docentes por el sistema de cátedras”<sup>31</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (10 horas semanales año lectivo)
- Resolución No. 514 de 1990 “por el cual se vinculan docentes por el sistema de cátedras”<sup>32</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. Acta de posesión del 04 de mayo de 1990<sup>33</sup>. (16 horas semanales año lectivo)
- Resolución No.560 del 18 de febrero de 1991 “por el cual se vinculan docentes por el sistema de cátedras”<sup>34</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. Acta de posesión del 10 de marzo de 1992<sup>35</sup>. (16 horas semanales año lectivo)
- Resolución No.142 del 19 de febrero de 1992 “por el cual se vinculan docentes por el sistema de cátedras”<sup>36</sup>, expedido por la Gobernación de Bolívar. (16 horas semanales año lectivo)
- Decreto 991 del 31 de julio de 1992, por el cual la Alcaldía de Cartagena nombra en propiedad al actor<sup>37</sup>. Acta de posesión No. 039 del 13 de agosto de 1992<sup>38</sup>, conforme al nombramiento efectuado en la 991 de 1992.

Se aclara que, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>39</sup> ha sido clara cuando establece que, las horas cátedras son permitidas como tiempo de servicio para el reconocimiento de la pensión gracia:

*“En este particular, debe señalarse que si bien la manera idónea de probar la efectiva prestación de un servicio como empleado público es el acto de nombramiento y la posesión, para efectos de la pensión gracia, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta sección, también puede hacerse con certificados expedidos por autoridades competentes que indistintamente de su denominación, ofrezcan certeza sobre el cargo ocupado, plantel educativo, su nivel, naturaleza de la vinculación, y duración. Al respecto, desde el año 2006, se tiene claro que:*

*«(…), para efectos de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA (DOCENTE) se deben analizar los tiempos de servicio que acrediten los educadores teniendo en cuenta varios datos trascendentales, año por año (porque es posible que un tiempo le sirva para la prestación y otro no), a saber: EL CARGO DESEMPEÑADO (maestro de primaria, profesor de Normal,*

<sup>29</sup> Fol. 56 Expediente administrativo

<sup>30</sup> Fol. 118 Expediente administrativo

<sup>31</sup> Fols. 46-47 Expediente administrativo

<sup>32</sup> Fols. 49-50 Expediente administrativo

<sup>33</sup> Fol. 58 Expediente administrativo

<sup>34</sup> Fols. 20-21 Expediente administrativo

<sup>35</sup> Fol. 124 Expediente administrativo

<sup>36</sup> Fols. 23-24 Expediente administrativo

<sup>37</sup> Fols. 125 expediente administrativo

<sup>38</sup> Fol. 126 Expediente administrativo

<sup>39</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ Bogotá, D.C, diez (10) de marzo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 25000-23-25-000-2012-00382-00(3734-14)

inspector de primaria, etc.) LA DEDICACIÓN (tiempo completo, medio tiempo, hora cátedra, etc.), LA CLASE DE PLANTEL donde desempeñó su labor (Normal, Industrial, Bachillerato, etc.), así como EL NIVEL DE VINCULACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO A LAS ENTIDADES POLÍTICAS (Nacional, nacionalizado -a partir de cuándo Departamental, Distrital, Municipal, etc.). La época del trabajo realizado (año, con determinación clara y precisa de la iniciación y terminación de la labor) es fundamental de conformidad con las leyes especiales que rigen esta clase de pensión y la Ley 91 de 1989. La sola mención de la fecha de nombramiento no es prueba de la iniciación -desde ese momento- del servicio y la cita de la fecha de un acto de aceptación de renuncia debe ir acompañado del dato desde cuando produjo efectos, para poder tener en cuenta realmente el tiempo de servicio. Los certificados que se expidan para acreditar estos requisitos deben ser precisos en los datos fundamentales que exigen las leyes especiales que regulan esta clase de pensión".

De igual forma, se tiene que, con el Certificado emitido por la Gobernación de Bolívar, se demuestra que el accionante tuvo una vinculación departamental, y que la misma se surtió entre el 27 de agosto de 1985<sup>40</sup>, hasta el 01 de junio de 2011<sup>41</sup>, es decir, durante más de 20 años.

Por otro lado, obra en el expediente certificado expedido por la Fiduprevisora el 13 de diciembre de 2016, donde se registra vinculación de tipo nacionalizado<sup>42</sup> y certificado del 26 de enero de 2017 del FOMAG, donde se registra vinculación de tipo nacionalizado<sup>43</sup>.

En ese orden de ideas, se tiene que el periodo que el docente Durán Moya laboró con el Departamento de Bolívar y el Distrito de Cartagena durante más de 20 años.

Ahora bien, el asunto es determinar si este tiempo de vinculación es de tipo nacional, territorial o nacionalizado. En ese orden de ideas, encuentra la Sala que el certificado expedido por Fiduprevisora el 9 de agosto de 2017, indica que el tipo de **vinculación es nacional**, en propiedad en la ciudad de Cartagena, Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen<sup>44</sup>, nombrada mediante Decreto 991 del 31/07/1992. Sin embargo, la parte actora alega que de los actos de nombramiento es posible deducir que en realidad el demandante tenía un vínculo de tipo territorial con el Departamento de Bolívar y el Distrito de Cartagena.

Así las cosas, se tiene que, conforme con la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, proferida en el proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), se determinó que, los docentes nombrados por entidades territoriales, **financiados, en su momento con recursos del situado fiscal, posteriormente sistema general de participaciones**, deben ser considerados como docentes territoriales o nacionalizados, toda vez que los recursos usados para financiar su nombramiento, si bien son entregados por la Nación, entran al presupuesto

<sup>40</sup> Fol. 17 Expediente administrativo

<sup>41</sup> Fol. 130-132 Expediente administrativo

<sup>42</sup> Fol. 129 Expediente administrativo

<sup>43</sup> Fol. 130-132 Expediente administrativo

<sup>44</sup> Fols. 60- 63 doc. 01 exp. digital

de los entes locales por lo que los mismos pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

Por las razones antes expuestas, para esta Sala es dable entender que la inconsistencia del tipo de vinculación, se debió a proceso de descentralización de la educación en Colombia, pues la competencia para los nombramiento de los docentes y el pago de los servicios de estos provenía de los recursos del situado fiscal incorporado al presupuesto del respectivo ente territorial; no obstante, tal como quedó sentado en la SU del 21 de junio de 2018, dicha situación, no altera el tipo de vinculación de los docentes territoriales, como quiera que una vez recibidos los recursos en el presupuesto de la entidad territorial, pasaban a ser de su propiedad.

Lo anterior, despeja las dudas en torno a la clase de vinculación del señor Norberto Durán, pues queda claro que la misma pertenecía a la planta docente del Departamento de Bolívar y el Distrito de Cartagena, por lo cual la misma es de carácter territorial.

En ese orden de ideas, se tiene que la accionante acreditó los siguientes tiempos de servicio:

| Entidad donde laboró                                  | Fecha iniciación | Fecha terminación | Tiempo total                |
|-------------------------------------------------------|------------------|-------------------|-----------------------------|
| Departamento de Bolívar <sup>45</sup>                 | 4/03/1979        | 30/11/1989        | 23 meses y 22 días          |
| Departamento de Bolívar <sup>46</sup>                 | 16/03/1990       | 30/11/1992        | 16 meses y 6 días           |
| TOTAL                                                 |                  |                   | 3 años +3meses y 28 días    |
| Tiempo faltante (20 años): 16 años, 8 meses y 2 días. |                  |                   |                             |
| Distrito de Cartagena <sup>47</sup>                   | 13/08/ 1992      | 1/06/2011         | 18 años, 9 meses, y 27 días |
| TOTAL                                                 |                  |                   | 24 años +5 meses +14 días   |

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el señor Norberto Durán Moya cumple con los 20 años de servicios exigidos por la Ley 114 de 1913, así como el tipo de vinculación que en este caso es de tipo departamental.

<sup>45</sup> Fols. 128 exp. administrativo

<sup>46</sup> Fols. 127 exp. administrativo

<sup>47</sup> Fols. 131-132 exp. administrativo

- **Haber cumplido 50 años**

El señor Norberto Durán Moya nació el 25 de mayo de 1954; por lo que en la actualidad cuenta con 69 años de edad, cumpliendo los 50 años en el año 2004<sup>48</sup>.

- **Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con buena conducta, honradez y consagración.**

Si bien obra en el expediente declaración jurada que acredita que el demandante desempeñó su cargo con honradez, consagración y buena conducta de conformidad con el Decreto 2277 de 1979<sup>49</sup>, la demandada no realizó ningún señalamiento, ni aportó elementos de pruebas que desvirtúen el cumplimiento de dichos requisitos, igualmente es un hecho que ha sido aceptado por la demandada al contestar la demanda.

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

Finalmente, debe anotar la Sala que en el presente caso no es objeto de discusión que el demandante hubiera recibido otra pensión o recompensa del carácter nacional y, la parte demandada, no alega lo contrario<sup>50</sup>.

De lo expuesto se tiene que el accionante cumple con la totalidad de los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, por lo que se le debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

## 5.6. Monto de la pensión de gracia

Esta Sala se pronunciará con relación al porcentaje en que se debe reconocer la pensión a la accionante; en ese sentido, se tiene que, sobre el particular, advierte la Sala que en aplicación del criterio fijado por el H. Consejo de Estado, ha señalado que el monto de la pensión gracia es el establecido por la Ley 4ª de 1966, reglamentada mediante Decreto 1743 de la misma anualidad, esto es, en cuantía del 75% del promedio mensual de los salarios; precisando que dicho promedio no se obtiene del último año de servicios, sino del año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado<sup>51</sup>.

De acuerdo con ello, se ordena el reconocimiento de la pensión, en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios devengados por el

<sup>48</sup> Fl. 18 doc. 01 exp. digital y Fl 13 exp. administrativo

<sup>49</sup> Fl 133 exp. administrativo

<sup>50</sup> Fl. 19 declaración jurada del actor en este sentido. exp administrativo

<sup>51</sup> Consejo de Estado, sentencia del 19 de abril de 2007, Exp. No. 8335-05, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez; sentencia del 3 de marzo de 2011, Exp. No. 0170-08, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

señor Norberto Durán Moya, en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado (**del 15 de abril de 2008 al 15 de abril de 2009**), incluyendo todos los factores salariales.

Por último, en lo que respecta a la fecha desde la que ha de reconocerse la pensión de jubilación gracia, advierte la Sala que se hace **efectiva desde el 15 de abril de 2009**.

### **5.7. Prescripción**

Los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 prevén que el lapso en que deben reclamarse las mesadas pensionales es de tres (3) años y que el reclamo escrito recibido por la autoridad competente sobre un derecho o prestación determinada interrumpe la prescripción por una sola vez y sólo por un lapso igual.

En el caso de la pensión gracia, no prescribe el derecho a su reconocimiento y pago, pero sí el de las mesadas. La suspensión del término de prescripción originada en una reclamación administrativa comprende las mesadas causadas dentro de los 3 años previos a dicha reclamación y se extiende durante los tres años siguientes.

En el sub-lite se estableció que la demandante adquirió el status pensional el 15 de abril de 2009; y el derecho se solicitó el 25 de agosto de 2017<sup>52</sup>, quiere decir que sí se configuró el fenómeno prescriptivo de las mesadas anteriores al 25 de agosto de 2014.

En el sub-lite se estableció que la demandante adquirió el status pensional el 15 de abril de 2009; habiéndose solicitado el derecho, el 25 de agosto de 2017<sup>53</sup>, y presentado la demanda el 17 de mayo de 2019<sup>54</sup>, por tal razón ha de entenderse que en el caso de marras operó la prescripción de las mesadas pensionales causadas entre el 15 de abril de 2009 al 25 de agosto de 2014.

Así las cosas, debe entenderse que en el caso de marras ha operado la prescripción de las mesadas pensionales anteriores al 25 de agosto de 2014.

### **5.8. Ajuste del valor de la condena**

Se aplicará el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y la siguiente fórmula fijada por el Consejo de Estado para ese efecto:

<sup>52</sup> Fols. 64-67 doc. 01 exp. digital

<sup>53</sup> Fols. 64-67 doc. 01 exp. digital

<sup>54</sup> Fol. 85 doc.01 exp. Digital

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

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que en el evento de condena, sería el valor de cada diferencia de mesada no prescrita causada a favor de la parte demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia condenatoria, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago completo de la respectiva mesada.

#### **5.9. De la condena en costa.**

El artículo 188 del CPACA, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 determina que, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal; en ese orden de ideas, se tiene que no hay lugar a condena en costas en esta instancia, como quiera que no se ha incurrido en la conducta descrita en la norma.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **VI.- FALLA**

**PRIMERO: DECRETAR LA NULIDAD** de la Resolución RDP 045626 del 04 de diciembre de 2017 y RDP 008518 del 05 de marzo de 2018, emitidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-, por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al señor NORBERTO DURÁN MOYA; lo anterior, conforme lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNESE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-, a reconocer y pagar la pensión de jubilación gracia al señor NORBERTO DURÁN MOYA, en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado (**del 15 de abril de 2008 al 15 de abril de 2009**), incluyendo todos los factores salariales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** Las sumas que resulten a favor de la parte demandante, se indexarán aplicando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

Donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es la suma que resulte a favor del demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final (fecha de ejecutoria de esta providencia) entre el índice inicial (fecha en que debió efectuarse el pago).

**CUARTO: DECLARAR** la prescripción de las mesadas pensionales causadas entre el 15 de abril de 2009 al 25 de agosto de 2014, por lo expuesto en la parte motiva.

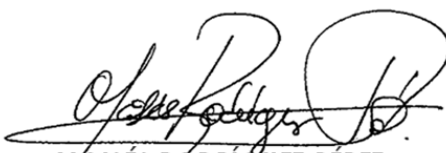
**QUINTO: ABSTENERSE DE CONDENAR EN COSTAS** en esta instancia, conforme a lo expuesto.

**SEXTO:** Si esta providencia no fuere apelada, una vez en firme, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.018 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ