



Cartagena de Indias, D T. y C. treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-23-33-000-2016-01091-00
Demandante	Leyly Roquelina Silva Caballero
Demandado	UGPP
Tema	Reconocimiento de pensión gracia – aplicación sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado- docente territorial- prueba del carácter de la vinculación. Declara nulidad de actos acusados y reconoce el derecho
Magistrado Ponente	Digna María Guerra Picón

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión N° 02 del Tribunal Administrativo de Bolívar a dictar sentencia de primera instancia, dentro del proceso adelantado por la señora Leily Roquelina Silva Caballero, 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-.

III. ANTECEDENTES

3.1. La demanda

3.1.1. Pretensiones:

Se transcriben literalmente:

“PRIMERA. - Que se declare la nulidad de los actos administrativos número RDP 041199 del 6 de octubre e 2015 por medio del cual se denegó la solicitud de la pensión gracia.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad de la resolución RDP 052310 del 9 de diciembre de 2015 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la protección social, mediante la cual se confirmó en todas y cada una de sus partes la anterior resolución.

1 Folios 1 - 2.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

TERCERA: Que se declare la nulidad de la resolución RDP007867 del 23 de febrero de 2016, por medio del cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

CUARTA: Que como consecuencia de la Nulidad, se condene a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación y/o la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP a reconocer y pagar a la señora LEYLY ROQUELINA SILVA CABALLERO, una pensión gracia a partir del día siguiente al de haber cumplido 20 años de servicio a la educación y 50 años de edad, cuyas mesadas iniciales deben ser liquidadas en cuantía equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de lo devengado por ella, por concepto de sueldos y todos los factores salariales en el último año de servicios inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio, junto con los reajustes legales correspondientes.

QUINTA: Que el ajuste decretado a la pensión sea en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo hasta la fecha de ejecutoria de la providencia (...)

SEXTA: Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 ibídem.

SÉPTIMA: Que se condene a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E. en liquidación y/o Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP a pagar las costas del proceso".

3.1.2. Hechos relevantes planteados²

3.1.2.1. La señora Leyly Roquelina Silva Caballero nació el 9 de julio de 1955, por lo que cumplió 50 años de edad el 9 de julio de 2005 y completó veinte (20) años de servicios al Departamento de Bolívar, el 29 de mayo de 2006.

3.1.2.2. Fue nombrada mediante Decreto No. 295 de abril de 1975, como subdirectora de la Escuela Concentración Alfonso López Pumarejo en el Municipio de Turbaco, en el que laboró desde el 15 de abril de 1975 hasta el 30 de septiembre de 1977.

3.1.2.3. Posteriormente, fue nombrada como docente en la Escuela Urbana María Auxiliadora, mediante Decreto 475 del 29 de septiembre de 1988. Luego, fue incorporada a esa misma institución educativa, por acto administrativo No. 47 del 17 de enero de 1990, siendo reincorporada en la misma escuela mediante Decreto 282 del 14 de junio de 1996.

3.1.2.4. Mediante acto administrativo 1294 del 2 de septiembre de 1997 fue trasladada a la Escuela Mixta Antonio Nariño del Municipio de El Carmen de Bolívar.

² Folios 1 - 2.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

3.1.2.5. Mediante Decreto 160 del 9 de marzo de 2001, se presentó fusión y organización de planta en el plantel educativo Concentración Técnica Industrial Juan Federico Hollman del municipio de El Carmen de Bolívar.

3.1.2.6. De conformidad con lo anterior, cumplió con la edad corresponde a 50 años el 9 de julio de 2005 y los 20 años de servicios requeridos, el 29 de mayo de 2006, fecha en la que adquirió el estatus de pensionada.

3.1.2.7. El 25 de mayo de 2015 presentó solicitud de reconocimiento y pago de una pensión gracia ante la UGPP, la cual fue resuelta de manera negativa mediante Resolución No. RDP 041199 de 6 de octubre de 2015, argumentando que no se aportaron los documentos en original o copia auténtica.

3.1.2.8. Contra el anterior acto administrativo interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución No. RDP 052310 de 9 de diciembre de 2015, confirmando en su totalidad la resolución recurrida.

3.1.2.9. La entidad demandada expidió la resolución RDP 007867 del 23 de febrero de 2016, negando el reconocimiento de la pensión gracia.

3.1.3. Normas violadas y cargos de nulidad:

- Artículos 2, 6, 13, 25, 53, 58 y 84 de la Constitución Política
- Artículos 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913
- Artículo 6 de la Ley 116 de 1928
- Artículo 33 de la Ley 37 de 1933
- Artículo 15 de la Ley 91 de 1989
- Ley 115 de 1994
- Artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo

Como concepto de la violación, sostuvo en síntesis que la entidad demandada argumentó que la demandante no acreditó que al 31 de diciembre de 1980 se encontraba vinculada a la docencia oficial, sin embargo, afirma que en ese periodo se encontraba efectivamente vinculada al Departamento de Bolívar, como consta en el Decreto No. 295 de 1975 y el acta de posesión de fecha 15 de abril de 1975, así como los certificados de tiempo de servicios expedidos por la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar, por lo tanto, no es posible obviar ese periodo que se encuentra debidamente acreditado.

Adicionalmente, señaló que la UGPP no tiene ningún fundamento fáctico o legal que le permita negar el derecho que le asiste al reconocimiento y pago de la pensión gracia, por cumplir con los requisitos exigidos para tal fin.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

3.2. Contestación de la demanda⁴

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que los actos administrativos demandados se encuentran debidamente motivados, pues en ellos claramente se exponen los motivos por los cuales se le negó el reconocimiento a la pensión gracia de docentes, ya que, no se probó, ni en vía administrativa, ni en vía judicial, el requisito del tiempo de servicio departamental, municipal, distrital o nacionalizado durante 20 años, puesto que, los tiempos desde el año 1975 a 1977 no han sido debidamente comprobados.

Señaló además, que la demandante no cumplió con la totalidad de los requisitos a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, con base en la sentencia C-489 de 2000, la cual excluye del reconocimiento a los docentes que no hubieren acreditado la totalidad de los requisitos a la entrada en vigencia de la ley de nacionalización de la educación.

Que en el presente caso, se encuentra demostrada la edad de 50 años de la actora, al igual que la consagración y la buena conducta, sin embargo, no sucede lo mismo con el requisito del tiempo de servicio que es el que resulta más importante para adquirir el derecho a la pensión gracia, y especialmente, no ha demostrado la calidad de trabajadora ni el tipo de vinculación antes del 31 de diciembre de 1980, es decir, que ante la limitante consagrada por la Ley 91 de 1989 y por tener vinculación a partir de septiembre de 1988, la demandante no puede acceder a la pensión que hoy pretende.

Adicionalmente, afirma que la demandante laboró para la Escuela Concentración Alfonso López Pumarejo en el Municipio de Turbaco, pero dichos tiempos no se encuentran acreditados, por cuanto, la documentación aportada en copias simples carece de valor probatorio.

Propuso las excepciones de prescripción, inexistencia de la causa petendi y cobro de lo no debido, falta del derecho para pedir, buena fe, cobro de lo no debido, la genérica.

3.3. Alegatos de conclusión

3.3.1. Demandantes⁵

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda, en cuanto a que sí reúne los requisitos necesarios para el reconocimiento de la pensión gracia a su favor. Adicionalmente, citó la sentencia de unificación de fecha 21 de junio de 2012 del Consejo de Estado, según la cual, para acreditar la calidad de docente territorial, se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, lo cual se cumplió en este caso con el acta de posesión y el decreto de nombramiento aportados, de los que se desprende que fue nombrada por el

⁴ Folios 62 - 70

⁵ Folios 114 - 116.

Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

Gobernador del Departamento de Bolívar, es decir, que su vinculación se dio como docente departamental el 15 de noviembre de 1975.

3.3.2. Demandada

En sus alegatos, reiteró su solicitud de denegar las pretensiones de la demanda por no estar probados los presupuestos para el reconocimiento de la pensión gracia, por cuanto no se logró demostrar que la demandante cumpla con 20 años de servicio departamental, distrital, municipal o nacionalizado, por las siguientes razones:

- El tiempo certificado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 no se acreditó, por cuanto el Decreto de nombramiento No. 295 de 1975 y el acta de posesión No. 100775 no se allegó en original o copia auténtica.
- El cargo con el cual fue vinculada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 no fue como docente, sino como subdirectora, cargo que no es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.
- Se encuentra en el expediente certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar en el cual no se indica que la demandante prestó sus servicios con vinculación válida en el cargo de docente, y en vía judicial tampoco logró acreditarse la vinculación válida para el reconocimiento de la prestación.
- Existen inconsistencias entre los diferentes certificados aportados, de lo que se infiere que la docente no acreditó tiempo válido, sin que se expliquen las razones de las variaciones entre los diferentes certificados.

3.3.3. Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

3.4. Actuación procesal

En el curso del trámite se agotaron las etapas de ley, habiéndose surtido la admisión de la demanda (Fls. 51 - 52) la notificación a las partes (Fls. 56), la audiencia inicial, durante la cual, en aplicación al principio de economía procesal, se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus escritos de alegaciones y al Ministerio Público para que emitiera concepto (Fl. 101 - 104).

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del C.P.A.C.A., en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna por las partes o el Ministerio Público u observarse por el Tribunal vicios que acarreen nulidad procesal. Así mismo, desde que culminó el término del traslado para alegar, hasta el momento de proferir el

6 Folios 125 - 131.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

presente fallo, no se observan vicios y/o irregularidades que impidan proferir sentencia de fondo.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 152 y numeral 7 del artículo 156 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en primera instancia del presente asunto.

5.2. Problema jurídico

Atendiendo a la fijación del litigio, el problema jurídico que se debe resolver es el siguiente:

¿Conforme los cargos de violación propuestos en la demanda, debe o no declararse la nulidad de las resoluciones demandadas?

Para resolver este planteamiento, corresponde a la Sala dilucidar el siguiente problema jurídico subsidiario:

¿Cumple la demandante con los requisitos previstos en la ley para el reconocimiento de la pensión gracia?,

¿Para resolver este interrogante, se debe establecer: ¿Cómo se acredita con idoneidad el tiempo de servicio para acceder a la pensión gracia?

En caso de que la demandante reúna los requisitos para acceder a la pensión gracia, la Sala establecerá:

¿Cuáles son los factores que deben tenerse en cuenta para la liquidación de dicha pensión y si ha operado o no la prescripción de mesadas?

5.3. Tesis de la Sala

La Sala concluirá que se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, toda vez que la demandante cumple con los requisitos de edad, tiempo de servicios, tipo de vinculación y buena conducta requeridos para acceder a la pensión gracia, tornándose en ilegales los actos administrativos acusados; sin que sean de recibo los argumentos expuestos en los mismos, como tampoco los esgrimidos en sede administrativa y judicial por la UGPP, según los cuales, la demandante no acreditó su vinculación al servicio docente territorial antes del 31 de diciembre de 1980, ya que, tal requisito quedó acreditado con la copia del acto de nombramiento y posesión en el que consta que fue vinculada por el Gobernador de Bolívar al servicio docente en el Municipio de Turbaco el 15 de abril de 1975; sin que el hecho que se hayan aportado los documentos en copia simple sea un argumento válido para negar el derecho de la demandante. Esto, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 21 de junio de 2018, para probar la calidad de docente territorial o nacionalizado, se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, circunstancia que se acredita en el caso concreto.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial

5.4.1. De los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia

La Sala aplicará las normas que rigen la prestación periódica denominada pensión gracia, concretamente las siguientes: Artículo 4º de la Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928 y Ley 37 de 1933.

En ese orden se tiene que la pensión gracia consagrada en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913 es una prestación que como su nombre lo indica, se concibió como una gracia o compensación para aquellos maestros de escuela primaria regional o local que tenían baja remuneración, frente a aquellos cuyas prestaciones y salarios estaban a cargo de la Nación, la cual les pagaba mejores salarios.

Fue establecida, en un principio, con carácter restringido a favor de los maestros que se desempeñaran en las escuelas primarias oficiales. Posteriormente, dicho beneficio fue extendido por la Ley 116 de 1928, en favor de los docentes de las escuelas normales, de los Inspectores de Instrucción Pública y posteriormente, la Ley 37 de 1933 la amplió a quienes hubiesen prestado sus servicios en establecimientos de enseñanza secundaria.

En efecto, en el artículo 6º de la Ley 116 de 1928, se dispuso: *"Los empleados y profesores de Escuelas Normales y los Inspectores de instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. 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 aquella la que implica la inspección"*.

En el artículo 3 inciso segundo de la Ley 37 de 1933 se dispuso: *"Háganse extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la Ley, en establecimientos de enseñanza secundaria"*.

Adicionalmente, la Sala tendrá en cuenta la Sentencia de Unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado de fecha 21 de junio de 2018⁷, en la que se concluyó que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años

⁷ C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, proferida dentro del proceso con radicación 25000-23-42-000-2013-04683-01.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta. Así pues, respecto del reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, se fijaron las siguientes reglas:

1) En cuanto a **la naturaleza de la vinculación del docente**, si es nacional, nacionalizado o territorial, en virtud de la fuente de financiación, determinó:

*“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 °, 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, 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 como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; 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*



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

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**”(Subrayado de la Sala).

2) En lo concerniente a la **forma de liquidar la pensión gracia** –monto y factores salariales que se deben tener en cuenta-, la Sección Segunda en la referida Sentencia de Unificación estableció que en este aspecto, se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, que dispone:

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

Esta Ley no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, preceptuó en el artículo 5º:

“A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público”.

Conforme a lo anterior, concluyó que para efectos de determinar los factores que integran el concepto de salario debe tenerse en cuenta *“todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción”*. Esto, en los términos del Decreto 1160 de 1947, en su artículo 6 (parágrafo 1º) que prevé que salario es *“todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones”*, sustentado además, en lo previsto por el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, que aunque aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, bien merece traerlo a colación por tratarse de una consagración de derechos mínimos, pues prescribe que constituye salario *«[...] todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones»*.

En conclusión, la Sección Segunda del Consejo de Estado determinó que el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor.

Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

5.5 Caso concreto

5.5.1. Hechos relevantes probados

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

5.5.1.1. La señora Leyly Roquelina Silva Caballero nació el 9 de julio de 1955⁸, de lo que se puede concluir que cumplió 50 años de edad el 9 de julio de 2005.

5.5.1.2. Fue nombrada mediante Decreto No. 295 del 1 de abril de 1975 expedido por el Gobernador del Departamento de Bolívar en el cargo de subdirectora la Concentración Educativa Alfonso López Pumarejo de Turbaco⁹, cargo del cual tomó posesión el 15 de abril de 1975¹⁰. En esa institución educativa laboró hasta el 30 de septiembre de 1977, para un tiempo total de 2 años, 5 meses y 15 días¹¹.

5.5.1.3. Fue nombrada en propiedad mediante Decreto 475 del 8 de septiembre de 1988 expedido por el Gobernador del Departamento de Bolívar como docente en la Escuela Rural Mixta No. 2 de Arenal Municipio de Morales, grado 1¹², cargo del cual tomó posesión el 29 de septiembre de 1988¹³.

5.5.1.4. De acuerdo con la certificación expedida por la Secretaría del Departamento de Bolívar, la demandante ha prestado sus servicios como docente con tipo de vinculación nacionalizado durante **26 años, 7 meses y 1 día**, a partir del 29 de septiembre de 1988 hasta el 29 de abril de 2015 (fecha de expedición de la certificación)¹⁴.

5.5.1.5. La demandante elevó solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia el 25 de mayo de 2015, la cual fue resuelta de forma negativa por la UGPP a través de Resolución RDP 041199 de 6 de octubre de 2015¹⁵, en la que se aduce que no se aportó en original o copia auténtica de los actos de nombramiento y posesión expedidos por la Secretaría de Educación de Bolívar y que la carga de la prueba recaía en la titular del derecho.

5.5.1.6. Contra el anterior acto administrativo la demandante interpuso recurso de apelación¹⁶, el cual fue resuelto por Resolución No. RDP 052310 del 9 de diciembre de 2015¹⁷, confirmando la resolución que negó el derecho. En dicho acto administrativo se reitera que, para el estudio del reconocimiento de la

8 Así consta en la copia de la cédula de ciudadanía visible a folio 7 y en el registro civil de nacimiento visible a folio 8.

9 Folios 17 - 18.

10 Folio 19.

11 Ver certificado visible a folio 20.

12 Folios 25, 26 y 23.

13 Folios 23.

14 Folios 37 - 39.

15 Folios 10 - 11.

16 Folios 12 y 13.

17 Folios 15 - 16.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

prestación económica solicitada, se requería que se allegara el decreto de nombramiento y el acta de posesión en original o copia auténtica.

5.5.1.7. La UGPP expidió la Resolución RDP 007867 de fecha 23 de febrero de 2016, por la cual nuevamente negó el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia de la señora Leyly Roquelina Silva Caballero, aduciendo que ésta había presentado solicitud en ese sentido el 6 de noviembre de 2015¹⁸.

5.5.1.8. El 25 de abril de 2016, la apoderada de la demandante radica documento ante la UGPP en la que indica que no había presentado nueva solicitud de reconocimiento de pensión gracia y por lo tanto, no entiende porque se expidió la Resolución RDP 007867 de fecha 23 de febrero de 2016¹⁹.

5.5.1.9. A folio 28 obra declaración extraprocesal rendida por la señora Leyly Roquelina Silva Caballero, en la que manifiesta bajo la gravedad del juramento que ha ejercido la docencia por más de treinta y un (31) años con una conducta adecuada, con buenas costumbres y ética profesional. De igual manera, se aportaron las declaraciones extraprocesales suscritas por los señores Raúl Mestre Silva y Yohonny Eduardo Anaya Galvis, corroborando la información anterior (fl. 29 - 30).

5.5.2. Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

Analizados los hechos relevantes que resultaron probados de cara al marco jurídico que fue expuesto, la Sala da respuesta a los problemas jurídicos planteados.

En primer lugar, se encuentra acreditado que la demandante cumplió 50 años de edad el **9 de julio de 2005**, dado que, nació el día 9 de ese mes del año 1955.

En cuanto al requisito de estar vinculada a la docencia oficial del orden territorial con antelación al 31 de diciembre de 1980, también se acreditó, en la medida en que, fue vinculada al Municipio de Turbaco - Departamento de Bolívar **el 15 de abril de 1975**, entidad territorial para la que prestó sus servicios por un lapso de 2 años, 5 meses y 15 días.

Al respecto, se aclara que, contrario a lo considerado por la entidad demandada, el hecho que la actora haya sido nombrada como subdirectora de una institución educativa de carácter departamental en el año 1977, no desvirtúa el mencionado requisito, por cuanto, el periodo desempeñado en tal calidad sí resulta computable para efectos de cumplir el tiempo de servicio necesario para acceder al emolumento pretendido, ya que se trata de una

18 Folios 32 - 34.

19 Folios 35 - 36.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

prestación a la que también tiene derecho el personal administrativo docente, siempre que se acrediten los demás requisitos legalmente establecidos²⁰.

Con respecto a los 20 años de servicio en escuelas del mismo orden, la actora también acreditó este requisito, por cuanto, se probó que prestó sus servicios como docente con tipo de vinculación nacionalizada a partir del 29 de septiembre de 1988, durante **26 años, 7 meses y 1 día** hasta el 29 de abril de 2015 (fecha de expedición de la certificación).

Para efectos de demostrar la naturaleza de la vinculación de la actora, resulta aplicable la sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 21 de junio de 2018, para precisar que, para la prueba de la calidad de docente territorial o nacionalizado, 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.

En ese sentido, no es cierto como lo afirma la UGPP en los actos administrativos demandados, que no se hubiera aportado el acto de nombramiento y el acta de posesión de la demandante en el año 1975, pues dichos documentos sí fueron aportados, solo que por encontrarse en copia simple fueron desconocidos por la entidad en sede administrativa.

Así las cosas, no le asiste razón a la parte demandada cuando afirma que la actora no acreditó vinculación como docente nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980, pues dicho requisito para el reconocimiento de la pensión gracia ha quedado debidamente acreditado en este proceso, en la medida en que, la señora Leyly Roquelina Silva Caballero fue vinculada como docente en el Municipio de Turbaco, el 15 de abril de 1975.

Ahora bien, en cuanto al requisito exigido por la demandada de aportar los documentos en original o copia auténtica, cabe advertir que no es un argumento que sea de recibo por la Sala, por cuanto, sobre el valor probatorio de las copias simples tanto el Consejo de Estado en sentencia de unificación de fecha 28 de agosto de 2013, como la Corte Constitucional en sentencia SU 774 de 2014, han precisado que de los artículos 243 a 245 del C.G.P., se pueden extraer algunas conclusiones: **i) los documentos públicos o privados, emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, se presumen auténticos**, ii) es posible que las partes los tachen de falsos o los desconozcan, lo que originará que se surta el respectivo trámite de la tacha, iii) **los documentos se pueden aportar al proceso en original o en copia**, iv) **las copias, por regla general, tendrán el mismo valor probatorio que el documento original**, salvo disposición especial en contrario.

²⁰ Así lo ha sostenido la Sección Segunda del Consejo de Estado, entre otras, en la sentencia de fecha veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016), C.P. Gabriel Valbuena Hernández, dentro del radicado No. 73001-23-33-000-2012-00147-01



En el caso objeto de estudio, no puede ser una razón para desconocer el derecho de la demandante, que los actos de nombramiento y posesión se hubieren aportado en copia simple, pues ello implicaría el desconocimiento de normas de carácter procesal y sentencias de unificación de altas cortes, según las cuales es procedente la valoración de documentos públicos aportados en copia simples, máxime cuando respecto de estos se presume su autenticidad. Por lo tanto, no cuenta con fundamentos para desvirtuar la información allí suministrada.

En ese orden, se tiene que los 20 años como docente nacionalizada, requeridos para acceder a la pensión gracia, se cumplieron el **14 de abril de 2006**, toda vez que, tan solo en dicha fecha logró completar los 17 años, 6 meses y 15 días que le faltaban para que sumados al tiempo laborado con anterioridad (2 años, 5 meses y 15 días), se completaran los 20 años requeridos por la ley para tener derecho al reconocimiento pensional.

Finalmente, en cuanto al requisito de la buena conducta, la misma fue acreditada con las declaraciones extraprocesales aportadas, sin que obre prueba alguna que desvirtúe que la docente se desempeñó con honradez y consagración, como lo exige el artículo 4 de la Ley 114 de 1913.

En tales términos, encuentra la Sala acreditado que la demandante cumple con los requisitos de edad, tiempo de servicios, tipo de vinculación y buena conducta requeridos para acceder a la pensión gracia, tornándose en ilegales los actos administrativos acusados; sin que sean de recibo los argumentos expuestos en los mismos como tampoco los esgrimidos en sede judicial por la UGPP, según los cuales, no era posible tener en cuenta los documentos que acreditan el nombramiento por el Gobernador de Bolívar y la posesión de la demandante como docente en el año 1995 porque estos fueron aportados en copia simple.

Otro de los argumentos planteados por la parte demandada, consiste en que la demandante no cumplió con la totalidad de los requisitos a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, con fundamento en la sentencia C-489 de 2000. Al respecto, la Sala advierte que la entidad demandada está dando un alcance equivocado a la normatividad que regula el tema de la pensión gracia, por cuanto, el literal a) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, lo que quiso fue dejar como supuesto que **la vinculación de los docentes territoriales debía ser anterior al 31 de diciembre de 1980**, y por lo tanto, es a esos a quienes se les reconocería la pensión gracia cuando llegaren a cumplir con la totalidad de los requisitos; adicionalmente, la sentencia C-489 de 2000 de la Corte Constitucional, en ningún momento señaló como regla que los únicos docentes beneficiarios de la pensión gracia serían aquellos que cumplieran todos los requisitos previstos en la Ley 91



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

de 1989 para el momento de su entrada en vigencia²¹. En ese orden, se trata de un argumento que no tiene vocación de prosperidad.

Queda claro entonces, que las razones expuestas por la entidad accionada no son válidas para negar el derecho pensional que le asiste a la demandante, de acuerdo con las reglas establecidas en la sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 21 de junio de 2018.

En ese orden de ideas, demostrado el derecho pensional de la demandante, se declarará la nulidad de la Resolución No. RDP 041199 de fecha 6 de octubre de 2015 y la Resolución RDP 052310 del 9 de diciembre de 2015, a través de las cuales la UGPP negó el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia a su favor.

En cuanto a la Resolución RDP007867 del 23 de febrero de 2016 por la cual la UGPP nuevamente negó el reconocimiento de la pensión gracia a la demandante, la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento, por cuanto, en la misma se indica que contra ella procedían los recursos de reposición y/o apelación, de los cuales podía hacer uso dentro de los diez (10) días siguientes, sin que se acreditara que así se hubiera hecho, por el contrario, la demandante manifestó que desconoce los motivos por los cuales se emitió ese pronunciamiento, si no se había presentado una nueva solicitud previamente.

Por lo tanto, al no haberse agotado los recursos obligatorios en sede administrativa, dicho acto no es susceptible de control judicial, motivo por el cual se inhibirá la Sala para pronunciarse al respecto.

A título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la UGPP reconocer a partir del **14 de abril de 2006**, a favor de la señora Leyly Roquelina Silva Caballero, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.768.876 de Turbaco (Bolívar), pensión gracia, en los términos y cuantía señalados en las normas que regulan dicha prestación, teniendo en cuenta que su liquidación se debe realizar sobre el 75% del promedio mensual de todos los conceptos legales devengados en el último año anterior a la causación del derecho.

5.5.2.1. Prescripción de mesadas

En los términos del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el Decreto 1848 de 1969 art.102, se configura la prescripción de las mesadas que se ordena reconocer, como se pasa a explicar:

Como primera medida, debe precisarse que el término de prescripción empieza a correr a partir de la fecha en que el derecho se hizo exigible, y que la interrupción ocurre **una sola vez** en un lapso igual, contada desde la

²¹ Así lo ha sostenido el Consejo de Estado, entre otras providencias, en la sentencia de tutela de fecha diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), proferida por la Sección Cuarta C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2019-02219-01(AC).



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

presentación de la reclamación administrativa. Es decir, que luego de presentada la petición de un derecho, el interesado cuenta con 3 años para demandar su reconocimiento, en caso de que la entidad requerida sea renuente a otorgarlo en vía administrativa, so pena de activarse el fenómeno prescriptivo, y de esta manera evitar la extinción de las mesadas que se llegaren a ver afectadas por el transcurso del tiempo.

En el caso concreto, se tiene que la demandante adquirió su estatus de pensionado el 14 de abril de 2006 y presentó la reclamación administrativa 25 de mayo de 2015, es decir, cuando ya habían transcurrido los tres años para interrumpir el término de prescripción. Por lo tanto, es a partir de esta última fecha que se considera interrumpido el término de prescripción, si se tiene en cuenta que la demanda se presentó el 19 de julio de 2016, es decir, dentro del término de tres años de interrupción de la prescripción.

Así las cosas, los efectos fiscales del reconocimiento de la pensión gracia de la accionante deben ser a partir del 25 de mayo de 2012 y se declararán prescritas las mesadas anteriores a esa fecha.

5.5.2.2. Ajustes al valor

Las mesadas que por esta providencia se reconocen tendrán los reajustes de Ley y los descuentos a que hubiere lugar.

Así mismo, al monto de la condena que resulte se aplicarán los ajustes de valor, mes por mes, en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, acudiendo para ello a la siguiente fórmula:

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

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante desde la fecha de causación del derecho, 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 esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada mesada, comenzando por la primera mesada que se dejó de devengar y para las demás mesadas teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

5.5.2.3 Intereses

Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

En el evento que se presenten los supuestos de hecho previstos en el artículo 195 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo se pagarán intereses.

5.5.2.4. Cumplimiento de la sentencia

La sentencia se cumplirá en los términos del artículo 192 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, profiriendo decisión motivada.

5.5.3 Condena en costas en primera instancia

Esta Sala ha venido señalando que, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, se varió de un criterio “subjetivo” a uno “objetivo valorativo”.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se “dispondrá” sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del CGP; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Las costas incluidas las agencias en derecho, serán liquidadas de manera concentrada por el juez de primera instancia, atendiendo las reglas señaladas en el artículo 366 del C.G.P en concordancia con las reglas fijadas en los numerales 1 a 9 del artículo 365 ibidem.

Conforme lo anterior, y dando aplicación al numeral 1 del artículo 365 del C.G.P., se condenará en costas a la parte demandada por ser la que resultó vencida; en la modalidad de gastos del proceso (en la medida de su comprobación), incluyéndose en las mismas las agencias en derecho que deberán ser fijadas dando aplicación al Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura²², en su artículo 4²³ en concordancia con el numeral 3.1.2 del artículo 6°.

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

²² Conforme esta reglamentación, las tarifas de Agencias en Derecho aplicables a los procesos judiciales, corresponden a la porción de las costas imputable a los gastos de defensa judicial de la parte victoriosa, a cargo de quien pierda el proceso.

²³ Esta norma dispone que las tarifas máximas de agencias en derecho se establecen en salarios mínimos mensuales legales vigentes, o en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia.



Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

PRIMERO: Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No. RDP 041199 de fecha 6 de octubre de 2015 y la Resolución RDP 052310 del 9 de diciembre de 2015, mediante las cuales la UGPP negó a la demandante su solicitud de reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-: Reconocer y pagar a favor de la Leyly Roquelina Silva Caballero, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.768.976 de Turbaco (Bolívar), pensión gracia a partir del **14 de abril de 2006**, en los términos y cuantía señalados en las normas que regulan dicha prestación, teniendo en cuenta que su liquidación se debe realizar sobre el 75% del promedio mensual de todos los conceptos legales devengados en el último año anterior a la causación del derecho, en los términos expuestos en la parte motiva.

Se declaran prescritas las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 25 de mayo de 2012, por las razones expuestas.

TERCERO: Las sumas de dinero que deben ser reconocidas a favor de la parte demandante como consecuencia del restablecimiento del derecho otorgado, deben ser ajustadas de acuerdo con lo previsto en el artículo 187 del CPACA y con la fórmula sentada para estos eventos por el Consejo de Estado, que fue señalada en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: El cumplimiento de la sentencia deberá efectuarse en los términos del artículo 192 del CPACA. En el evento de que se presenten los supuestos de hecho previstos en el artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se pagarán intereses.

QUINTO: Inhibirse para pronunciarse respecto de la legalidad del Resolución RDP007867 del 23 de febrero de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: Condenar en costas a la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión virtual de la fecha.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 016/2020
SALA FIJA DE DECISIÓN No. 2

SIGCMA

Rad. 13001-23-33-000-2016-01091-00

LOS MAGISTRADOS,

DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS