



Cartagena de Indias, D T. y C. veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-23-33-000-2018-00782-00
Demandante	Ángela Ríos de Hoyos
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 de Decisión N° 02 del Tribunal Administrativo de Bolívar a dictar sentencia de primera instancia, dentro del proceso adelantado por la señora Ángela Ríos de Hoyos, 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. Pretensiones¹

La demanda se dirige esencialmente a que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones: i) RDP 004655 del 8 de febrero de 2018, por medio del cual se negó la solicitud de reconocimiento de pensión gracia, ii) RDP 016391 del 8 de mayo de 2018, por medio la cual se negó el recurso de reposición presentado en contra de la decisión inicial y iii) RDP 021615 del 13 de junio de 2018, por medio de la cual se resolvió negativamente el recurso de apelación interpuesto, confirmando el acto que negó el reconocimiento del derecho.

¹ Folios 1 - 2.



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

Que como consecuencia de ello, se condene a la UGPP, a reconocer y pagar una pensión gracia a partir del 16 de enero de 2015, fecha en que adquirió el estatus de pensionada, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el año anterior al cumplimiento de los requisitos.

Que sobre las sumas que resulten, se realicen los respectivos ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, tal como lo autoriza el artículo 187 del CPACA.

Que se ordene a la entidad, dar cumplimiento a la sentencia en el término previsto en el artículo 192 del CPACA; se paguen los respectivos intereses moratorios y se condene en costas a la parte vencida.

3.1.2. Hechos relevantes planteados²

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, la demandante afirma que se desempeñó como docente nacionalizada: i) al servicio del Departamento de Bolívar en los siguientes periodos desde el 24 de agosto de 1973 hasta el 20 de octubre de 2010 conforme el Decreto de nombramiento No. 802 del 13 de agosto de 1973 y acta de posesión No. 8953 del 24 de agosto de 1973; ii) luego se desempeñó como docente con vinculación de carácter territorial en el Distrito de Cartagena desde el 26 de diciembre de 1994 hasta el 25 de julio de 2013, ello conforme el Decreto No. 1134 de 1994 y acta de posesión No. 032 del 26 de diciembre de 1994.

Que adquirió el estatus de pensionada el 16 de enero de 2015, por tener más de 50 años y 20 años de servicio.

Mediante Resolución N°. RDP 004655 del 8 de febrero de 2018, la UGPP le negó el reconocimiento a la pensión gracia, afirmando que su vinculación era de carácter nacional. Contra dicho acto interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación.

El recurso de reposición fue resuelto a través de Resolución N°. RDP 016391 del 8 de mayo de 2018, y el de apelación se decidió mediante Resolución RDP 021615 del 13 de junio de 2018, ambas confirmando el acto que negó el derecho a la pensión gracia.

3.1.3. Normas violadas y cargos de nulidad³

- Ley 4ª de 1966, artículo 4º.
- Ley 37 de 1933, artículo 3º.
- Ley 39 de 1903, artículos 3º, 4º y 13º.

² Folios 2 - 4

³ Folios 5 - 7



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

- Ley 114 de 1913, artículos 1º, 3º y 4º.
- Ley 116 de 1928, artículo 6.
- Ley 91 de 1989, artículo 15.
- Ley 33 de 1985.

Como concepto de la violación, sostuvo en síntesis que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1º de la Ley 91 de 1989, su nombramiento es de naturaleza territorial y no nacional, como lo afirma en forma equivocada la entidad demandada, por cuanto, los actos de nombramiento así los estipulan, razón por la cual no le asiste razón a la entidad al no considerar ese tiempo de servicio y completar así el tiempo requerido para acceder al derecho pensional.

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, indicándose que la peticionaria laboró para la Secretaría de Educación de Cartagena de Indias, desde el 13 de agosto de 1996 al 28 de febrero de 2017, con vinculación de carácter nacional.

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 cuenta con los veinte años de docencia oficial de carácter departamental, distrital o municipal o nacionalizado, teniendo en cuenta que para acceder a la prestación solicitada no es posible computar tiempos de servicio del orden nacional; en consecuencia, sostuvo que no hay lugar al reconocimiento de la prestación reclamada.

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. Demandante⁵

⁴ Folios 57 - 67.

⁵ Folios 115 - 117.



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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.

3.3.2. Demandada⁶

Reiteró su solicitud de negar las pretensiones de la demanda, por considerar que no se encuentran probados los presupuestos para el reconocimiento de la pensión gracia de docentes, en la medida en que existe contradicción entre los certificados de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena,

3.3.3. Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

3.4. Actuación procesal

En el curso del trámite se agotaron las etapas de ley, se surtió la admisión de la demanda (Fls. 46 - 47) la notificación a las partes (Fls. 53.), la audiencia inicial, durante la cual, en aplicación al principio de economía procesal, al no haber pruebas por practicar, se ordenó la presentación por escrito de alegatos de conclusión (Fls. 103 - 106).

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 de traslado para alegar, hasta el momento de proferir el 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.

⁶ Folios 118 - 124.



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

5.2. Cuestión previa

En la actualidad, el Despacho tiene a su conocimiento procesos que entraron para proferir fallo definitivo con anterioridad al presente asunto, situación que, en los términos del artículo 18 de la Ley 446 de 1998, exigiría su decisión en el orden cronológico en que pasaron los expedientes al Despacho.

No obstante, la Ley 1285 de 2009, en el artículo 16, permite decidir, sin sujeción al orden cronológico de turno, los procesos en relación con los cuales su decisión definitiva “entrañe sólo la reiteración de la jurisprudencia”.

En el presente caso, el objeto de debate se refiere al reconocimiento de una pensión gracia, tema respecto del cual el Consejo de Estado ha unificado su jurisprudencia, definiendo las reglas para su estudio, motivo por el cual, con fundamento en el artículo 16 de la Ley 1285, se procede a resolver el presente asunto de manera anticipada.

5.3. Problema jurídico

De acuerdo con la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿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?

5.4. 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



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

cuales, los tiempos de servicio prestados por la docente eran de carácter nacional, pues con los actos administrativos de nombramiento se acredita que la misma fue de carácter territorial.

5.5. Marco normativo y jurisprudencial

5.5.1. 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

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



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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 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 2º, 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.*



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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**” (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 (párrafo 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*



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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.

5.6 Caso concreto

5.6.1. Hechos relevantes probados

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

5.6.1.1. La señora Ángela Ríos de Hoyos nació el 12 de octubre de 1952, de lo que se puede concluir que cumplió 50 años el 12 de octubre de 2002⁸.

5.6.1.2. De acuerdo con el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar⁹, prestó sus servicios como docente de primaria en la Escuela Primera de Niñas de Turbaco, nombrada mediante Decreto 802 del 13 de agosto de 1973 expedido por el Gobernador de Bolívar, desde el 24 de agosto de 1973 hasta el 20 de octubre del mismo año, para un tiempo total de 1 mes y 26 días.

5.6.1.3. Fue nombrada en propiedad como docente de primaria en el Centro de Capacitación Fe y Alegría del barrio las Gaviotas de Cartagena, mediante Decreto 1134 de 1994, expedido por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, para desempeñar el cargo de docente de tiempo completo en las escuelas del Distrito de Cartagena¹⁰, prestando sus servicios desde el 26 de diciembre de 1994 hasta el 25 de julio de 2013, para un tiempo total de 18 años, 6 meses y 29 días, como consta en el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de Indias¹¹.

A pesar de que en el anterior certificado se limita el tiempo de servicio desde el 26 de diciembre de 1994 hasta el 25 de julio de 2013, en el de salarios se certifica el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2014, por lo tanto, puede afirmarse que por lo menos hasta esa fecha la accionante continuaba laborando al servicio de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de Indias.

⁸ Así consta en la copia de la cédula de ciudadanía visible a folio 10 del expediente y en el registro civil de nacimiento visible a folio 11.

⁹ Folios 22 - 23.

¹⁰ Folio 14 - 15.

¹¹ Folio 24 - 25.



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

5.6.1.4. En el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, de fecha 27 de julio de 2018, se indica que la vinculación de la docente Ángela Ríos de Hoyos es de carácter nacional¹², así como en el certificado de salarios de fecha 31 de julio de 2018¹³.

5.6.1.5. Mediante Resolución RDP 004655 del 8 de febrero de 2018¹⁴, la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada por la demandante, argumentando que los tiempos de servicio prestados son de carácter nacional, según la certificación expedida por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

5.6.1.6. Contra la anterior resolución la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación. El recurso de reposición fue resuelto mediante Resolución RDP 016391 del 8 de mayo de 2018¹⁵, confirmando la decisión de negar la prestación reclamada debido a que la vinculación de la docente fue del orden nacional.

5.6.1.7. El recurso de apelación fue resuelto por Resolución RDP 021615 del 13 de junio de 2018¹⁶, en la que también se confirmó la solicitud de reconocimiento de pensión gracia, por presentarse inconsistencias en la información contenida en los certificados expedidos por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, en cuanto al tipo de vinculación de la docente.

5.6.2. 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 entra a dar respuesta a los problemas jurídicos planteados.

En primer lugar, se encuentra acreditado que la demandante cumplió 50 años de edad el **12 de octubre de 2002**, dado que, nació el día 12 de ese mes del año 1952.

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 Departamento Bolívar como docente nacionalizada el 24 de agosto de 1973, entidad territorial para la que prestó sus servicios por un lapso 1 mes y 26 días.

¹² Folios 24 - 25.

¹³ Folios 26.

¹⁴ Folios 27 - 30.

¹⁵ Folio 32 - 34.

¹⁶ Folios 35 - 36.



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

Para acreditar dicha vinculación, además del certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar, aportó copia del Decreto 802 del 13 de agosto de 1973 expedido por el Gobernador de Bolívar, por el cual se hizo el nombramiento interino, así como el acta de posesión de fecha 24 de agosto del mismo año¹⁷.

Por lo tanto, atendiendo a los lineamientos de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, se encuentra debidamente acreditada la vinculación de la docente Ángela Ríos de Hoyos a la docencia oficial del orden territorial, antes del 31 de diciembre de 1980.

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 en el Distrito de Cartagena desde el 26 de diciembre de 1994, y por lo menos hasta el 31 de diciembre de 2014. En cuanto al tipo de vinculación de la docente, la UGPP tanto en sede administrativa, como en la contestación de la demanda, sostuvo que era de carácter nacional, porque así lo indicó la Secretaría de Educación del Distrito de Cartagena en uno de los certificados expedidos, y porque no había claridad en torno a este aspecto.

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.

De las pruebas aportadas al plenario, se extrae con claridad que la señora Ángela Ríos de Hoyos fue nombrada en propiedad, mediante Decreto 1134 de 1994 expedido por el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, en el que se precisa que el nombramiento tiene por objeto desempeñar el cargo de docente en las escuelas del Distrito de Cartagena, por lo tanto, se puede establecer que se trata de una plaza de carácter territorial, como lo exige el Consejo de Estado en su sentencia de unificación. Ahora bien, aunque se establezca en el acto administrativo de nombramiento que el pago se realizaría con recursos del Fondo Educativo Regional –FER–, atendiendo a los lineamientos de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, no puede afirmarse que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales cuando los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

¹⁷ Folios 12 - 13.



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

Aunado a lo anterior, se advierte que la prueba idónea para acreditar el tipo de vinculación del docente es la copia del acto administrativo de nombramiento, o en su defecto, puede acreditarse con las certificaciones expedidas por la autoridad nominadora. En el presente asunto, al no extraerse con claridad ese dato de las certificaciones, bien podía determinarse con el acto de vinculación que también fue aportado; por lo tanto, no le asistió razón a la entidad demanda al justificar su negativa en un posible error presentado en la constancia expedida por la Secretaría de Educación del Distrito de Cartagena, cuando se contaba con el decreto de nombramiento, del que da cuenta de la vinculación territorial de la docente.

Así las cosas, considera la Sala que no hay duda sobre el carácter territorial de la vinculación de la docente Ángela Ríos de Hoyos, en el Distrito de Cartagena de Indias.

En ese orden, está demostrado que la señora Ángela Ríos de Hoyos prestó sus servicios con vinculación territorial en el Distrito de Cartagena, desde el 26 de diciembre de 1994 hasta el 25 de julio de 2013 (fecha del certificado laboral), que sumados al tiempo laborado con anterioridad (1 mes y 26 días), arroja un tiempo total de 18 años, 8 meses y 25 días. Por lo tanto, al encontrarse acreditado que la demandante continuó laborando, los 20 años como docente nacionalizada, requeridos por la ley para tener derecho al reconocimiento para acceder a la pensión gracia se cumplieron el **30 de octubre de 2014**.

Finalmente, en cuanto al requisito de la buena conducta, debe entenderse cumplido el mismo, en la medida en que no obra 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, los tiempos de servicio prestados por la docente eran de carácter nacional, pues como ha quedado demostrado con los actos administrativos de nombramiento, la misma fue de carácter territorial.

Otro de los argumentos expuestos en la demanda 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



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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 de 1989 para el momento de su entrada en vigencia¹⁸. 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 las resoluciones No. RDP 004655 de fecha 8 de febrero de 2018, RDP 016391 del 8 de mayo de 2018 y RDP 021615 del 13 de junio de 2018, a través de las cuales la UGPP negó el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia a su favor.

A título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la UGPP reconocer a partir del **30 de octubre de 2014**, a favor de la señora Ángela Ríos de Hoyos identificada con la cédula de ciudadanía número 45.423.475, 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.

5.6.2.1. 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, contado desde la 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,

¹⁸ 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. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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 30 de octubre de 2014 y presentó la reclamación administrativa el 24 de julio de 2017, es decir, cuando antes de que transcurrieran los tres años para interrumpir el término de prescripción. Por lo tanto, no se configura el fenómeno prescriptivo como lo alega la entidad demandada.

5.6.2.2. 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 la suma 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.

5.6.2.3 Intereses

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.

5.6.2.4. 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.

5.6.3 Condena en costas en primera instancia



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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 ibídem.

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 PSAA16-10554 del 6 de agosto de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

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: Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones No. RDP 004655 de fecha 8 de febrero de 2018, RDP 016391 del 8 de mayo de 2018 y RDP 021615 del 13 de junio de 2018, 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 señora Ángela Ríos de Hoyos identificada con la cédula de ciudadanía número 45.423.475, pensión gracia a partir del **30 de octubre de 2014**, 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.



Rad. 13001-23-33-000-2018-00782-00

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

SEXTO: 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.

LOS MAGISTRADOS,

DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-23-33-000-2018-00782-00
Demandante	Ángela Ríos de Hoyos
Demandado	UGPP
Magistrado Ponente	Digna María Guerra Picón

