Cartagena de Indias, D T. y C. veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-23-33-000-2019-00272-00
Demandante	María Elena López Solano
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 María Elena López Solano, 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[1]

Se transcriben literalmente:

> *"1° Declarar la nulidad total de la resolución N° RDP 048759 del 23 de diciembre de 2016, mediante la cual niega el reconocimiento de la pensión jubilación gracia a mi poderdante.*
> *2° Declarar la nulidad total de la Resolución N° 013583 del 30 de marzo de 2017 por la cual resuelve un recurso de apelación y confirma en todas sus partes la resolución recurrida.*
> *3° Declarar que a título de restablecimiento del derecho, mi representada tiene derecho a que la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES*

[1] Folios 35 - 36.

PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP, le reconozca y pague la pensión gracia de jubilación en la que incluyan TODOS los factores salariales devengados durante el año anterior a la fecha del estatus, es decir, entre el 9 de enero de 2008 y el 8 de enero de 2009, en cuantía de $1.665.966,oo mensual, o la que se pruebe en el proceso, efectiva a partir del 9 de enero de 2009.

4° Condenar a la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP, le reconozca y pague a mi representada 14 mesadas al año.

5° En concordancia con lo anterior, ordenar a la UGPP, o a la entidad que haga sus veces, pagar a favor de la demandante las mesadas pensionales causadas desde la efectividad hasta el mes en que se incluya en nómina en virtud de este fallo (…)".

3.1.2. Hechos relevantes planteados[2]

3.1.2.1. La señora María Elena López Solano nació el 13 de agosto de 1954 en el Municipio de Distracción - La Guajira. Laboró para el Departamento de la Guajira, como maestra de primaria nacionalizada en el Municipio de Fonseca, vereda el Hatico, desde el 20 de marzo de 1972 al 12 de julio de 1978.

3.1.2.2. Posteriormente, prestó sus servicios entre el 1° de abril y el 30 de diciembre de 1995 y del 1° de febrero al 11 de agosto de 1996, por órdenes de prestación de servicios como docente de tiempo completo, para la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

3.1.2.2. Luego fue nombrada en propiedad como docente nacionalizada, en la misma Secretaría de Educación, desde el 12 de agosto de 1996 al 9 de septiembre de 2016, de manera ininterrumpida, nombrada por Decreto 0815 del 10 de agosto de 1996, expedido por el Alcalde Mayor del Distrito.

3.1.2.4. El 24 de septiembre de 2010 solicitó por primera vez ante CAJANAL el reconocimiento de la pensión gracia, petición que le fue negada mediante resolución PAP 047207 del 7 de abril de 2011, por considerar que los tiempos laborados eran de carácter nacional.

3.1.2.5. Posteriormente, el 17 de agosto de 2016, solicitó nuevamente el reconocimiento de la pensión gracia ante la UGPP, la cual le fue negada mediante resolución RDP 048759 del 23 de diciembre de 2016, argumentando la entidad que no se habían allegado los documentos que acreditaban el derecho y que el decreto de nombramiento estaba en copia simple.

[2] Folios 36 - 37.

3.1.2.6. Contra la anterior resolución interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución RDP 013583 del 30 de marzo de 2017, confirmando el acto impugnando.

3.1.3. Normas violadas y cargos de nulidad[3]

- Artículos 2, 25, 53 y 58 de la Constitución Política
- Artículo 2 de la Ley 114 de 1913
- Artículo 3 de la Ley 37 de 1933
- Ley 91 de 1989
- Artículos 1 y 3 de la Ley 2277 de 1979

Como concepto de la violación, sostuvo en síntesis que reúne la totalidad de los requisitos para que le sea reconocida la pensión gracia, toda vez que, se vinculó a la actividad de educadora territorial antes del 31 de diciembre de 1980, ha laborado en total 20 años y 28 días en entidades territoriales, por lo que, adquirió el estatus de pensionada el 8 de enero de 2009.

3.2. Contestación de la demanda[4]

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, por no existir certeza sobre la vinculación de la demandante antes del 1° de enero de 1981.

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 pretensión que hoy solicita.

Adicionalmente, afirma que a pesar de que la demandante afirma que laboró para la Institución Educativa de Ternera, dichos periodos no se han acreditado,

[3] Folios 2 - 4
[4] Folios 62 - 70

por cuanto, la documentación aportada carece de valor probatorio por haberse aportado en copias simples. Adicionalmente, el tiempo de servicio en el que estuvo vinculada mediante contrato de prestación de servicios no puede contabilizarse, en razón a que no hubo vinculación al servicio público educativo.

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. Demandante[5]

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. Demandada

No presentó alegatos de conclusión.

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. 58 – 59) la notificación a las partes (Fls. 64 – 65), vencido el término de traslado por auto del 14 de octubre de 2020 se dispuso prescindir de la audiencia inicial, incorporar las pruebas aportadas y correr traslado para alegar, al tratarse de un asunto de puro derecho en el que se puede dictar sentencia anticipada (Fl.99 – 100).

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

[5] Folios 104 - 106.

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

El problema jurídico que debe resolver la Sala 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?

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 judicial por la UGPP, según los cuales, la demandante no acreditó su vinculación al servicio docente territorial antes del 31 de diciembre de 1980, y sin que el hecho que se hayan aportado los documentos en copia simple sea un argumento válido para negar el derecho a la demandante.

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 de1928 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 2018[6], 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 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*

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

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 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 1°) 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.

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 María Elena López Lozano nació el 13 de agosto de 1954, de lo que se puede concluir que cumplió cincuenta (50) años de edad el 13 de agosto de 2004[7].

5.5.1.2. De acuerdo con el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de La Guajira[8], prestó sus servicios como docente nacionalizada, nombrada mediante Decreto 112 del 13 de marzo de 1972, desde el 20 de marzo de ese año hasta el 11 de julio de 1978, para un tiempo total de 6 años, 3 meses y 22 días.

5.5.1.3. Prestó sus servicios como docente en la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, mediante órdenes de prestación de servicios, desde el 1 de abril de 1995 al 30 de diciembre de 1995 y desde el 1 de febrero de 1996 al 11 de agosto de 1996, según certificación expedida por esa entidad[9], para un tiempo total de 1 año, 6 meses y 11 días. De igual manera, se aportó copia de la orden de servicio No. 145 suscrita por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, para la prestación de servicios de la señora María Elena López Solano como docente de secundaria en la Escuela Mixta de Ternera para el año 1996[10] y la carta de agradecimiento firmada por la Secretaria de Educación Distrital, en la que se le indica el vencimiento de la orden de servicios a partir del 15 de agosto de 1996, con ocasión de la expedición de la lista de elegibles del concurso de méritos[11].

5.5.1.4. Fue nombrada en propiedad en la Escuela Mixta de Ternera, mediante Decreto 815 de 1996, expedido por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, luego de pasar el concurso para ocupar las plazas docentes de planteles oficiales del Distrito de Cartagena[12], prestando sus servicios con vinculación distrital desde el 12 de agosto de 1996 hasta el 1 de agosto de 2011, para un tiempo total de 20 años y 29 días, como consta en el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de Indias[13].

5.5.1.5. Mediante Resolución RDP 048759 del 23 de diciembre de 2016[14], la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada por la demandante, argumentando que los documentos aportados estaban incompletos por no haberse aportado el decreto de nombramiento y el acta de posesión de los tiempos anteriores al 1° de enero de 1985, además, se indicó que

[7] Así consta en la copia de la cédula de ciudadanía visible a folio 27 y en el registro civil de nacimiento visible a folio 28.
[8] Folios 8 y 10.
[9] Folio 5.
[10] Folio 26
[11] Folio 25.
[12] Folio 2 – 4.
[13] Folio 16 – 17.
[14] Folios 18 – 19.

aportó el Decreto No. 815 del 1° de agosto de 1996 en copia simple, por lo que consideró que carecía de valor probatorio.

5.5.1.6. Contra la anterior resolución la demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución RDP 013583 de 30 de marzo de 2017[15] confirmando la decisión de negar la prestación reclamada, con fundamento en los siguientes documentos:

> *"Que es de aclarar a recurrente que los tiempos laborados con la GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA para el periodo comprendido del 20 de marzo de 1972 al 11 de julio de 1978, serán desestimados por cuanto no se allega al cuaderno administrativo el acto por medio del cual se nombró a la solicitante y el acta de posesión del cargo con el fin de establecer el tipo de vinculación.*
>
> *Que de igual forma es de aclarar que si bien obra certificado de información laboral expedido por la SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE CARTAGENA, también lo es que no se aportó en copia auténtica el Decreto 815 del 1° de agosto de 1996 y el acta de posesión del cargo, por consiguiente, esta entidad al no poder constatar la información suministrada, confirma la resolución No. 48759 del 23 de diciembre de 2016.*
>
> *(…)*
>
> *Así las cosas el tiempo de servicio prestado por la solicitante como DOCENTE vinculada mediante contrato de prestación de servicios, para el 01 de abril de 1995 al 30 de diciembre de 1995 y del 1 de febrero de 1996 al 11 de agosto de 1996, se debe desestimar en razón a que no hubo vinculación al servicio público educativo".*

5.5.1.7. A folio 9 del expediente obra declaración de buena conducta suscrita por la señora María Elena López Solano, en la que manifiesta bajo la gravedad del juramento que se ha desempeñado como docente con honradez, consagración e idoneidad y buena conducta[16]. De igual manera, se aportó el certificado de antecedentes de la Procuraduría, en el que consta que la demandante no registra sanciones ni inhabilidades[17].

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 entra a dar respuesta a los problemas jurídicos planteados.

---

[15] Folios 22 – 24.

[17] Folio 6.

En primer lugar, se encuentra acreditado que la demandante cumplió 50 años de edad el **13 de agosto de 2004**, dado que, nació el día 13 de ese mes del año 1954.

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 de la Guajira como docente nacionalizada el 20 de marzo de 1972, entidad territorial para la que prestó sus servicios por un lapso de 6 años, 3 meses y 22 días.

Al respecto, se aclara que, contrario a lo considerado por la entidad demandada, el hecho que la actora no haya aportado los actos administrativos de nombramiento y posesión no desvirtúa el mencionado requisito, toda vez que, como lo sostuvo el Consejo de Estado en la sentencia de unificación antes citada, la calidad de docente territorial también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca del tipo de vinculación.

En el presente asunto, la demandante aportó la certificación expedida por la Secretaría de Educación Departamental de la Guajira, en la que consta que su vinculación en el periodo de 20 de marzo de 1972 hasta el 11 de julio de 1978 fue de carácter nacionalizado, documento que en criterio de la Sala resulta suficiente para tener por acreditado el requisito de la vinculación 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 a través de órdenes de prestación de servicios en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 1995 al 30 de diciembre de 1995 y desde el 1 de febrero de 1996 al 11 de agosto de 1996, para un tiempo total de 1 año, 6 meses y 11 días, periodo que fue certificado por la misma Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

Sobre este lapso, la UGPP manifiesta que no puede ser tomado en cuenta, porque no hubo vinculación al servicio educativo oficial, argumento que desconoce lo expuesto por el Consejo de Estado en su sentencia de unificación, en la que precisó que atendiendo a la naturaleza de la función docente, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades cobra especial relevancia, puesto que, la labor desempeñada a través de órdenes de prestación de servicios desentraña una verdadera relación de trabajo sobre la apariencia que haya querido ocultarla, comoquiera que los maestros vinculados bajo esa modalidad de contratación, cumplen similares funciones a los de planta que están sujetos a un específico régimen legal y reglamentario y, además, deben acreditar iguales condiciones de formación y experiencia.

En consecuencia, el referido periodo debe tenerse en cuenta para efectos de contabilizar el tiempo total de servicios de la demandante, sin que le sea dable a la entidad desconocerlos so pretexto de no existir una vinculación formal al servicio educativo.

Adicionalmente, está demostrado que la señora María Elena López Solano prestó sus servicios con vinculación distrital, en la Institución Educativa de Ternera desde el 12 de agosto de 1996 hasta el 1 de agosto de 2011, para un tiempo total de 15 años y 29 días, siendo nombrada en propiedad mediante Decreto 815 de 1996, expedido por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias.

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, la Sala advierte que contrario a lo afirmado por la UGPP, los documentos aportados por la demandante en copia simple, como las certificaciones y el decreto de nombramiento en el Distrito de Cartagena, sí pueden tenerse en cuenta en aras de acreditar la vinculación, 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.

En el caso objeto de estudio, no puede ser una razón para desconocer el derecho que los documentos se hayan 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 **8 de febrero de 2009**, toda vez que, en dicha fecha logró completar los 13 años, 8 meses y 8 días que le

faltaban para que sumados al tiempo laborado con anterioridad (6 años, 3 meses y 23 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 la declaración juramentada presentada por la demandante, 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 la vinculación de la demandante al ser aportados en copia simple y desconocer el periodo laborado mediante órdenes de prestación de servicios, por considerar que no hubo una vinculación formal al servicio educativo oficial.

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 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 vigencia[18]. 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 048759 de fecha 23 de diciembre de 2016 y la Resolución RDP 013583 del 30 de marzo de 2017, a través de las cuales

[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).

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 **8 de febrero de 2009**, a favor de la señora María Elena López Solano, identificada con la cédula de ciudadanía número 26.993.616 de Fonseca (La Guajira), 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 en este 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 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 pensionada el 8 de febrero de 2009y presentó la reclamación administrativa 17 de agosto de 2016, 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 11 de diciembre de 2018, 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 **17 de agosto de 2013** 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 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.

5.5.2.3 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.

5.5.2.4. 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 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 la Resolución No. RDP 048759 de fecha 23 de diciembre de 2016 y la Resolución RDP 013583 del 30 de marzo de 2017, 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 María Elena López Solano, identificada con la cédula de ciudadanía número 26.993.616 de Fonseca (La Guajira), pensión gracia a partir del **8 de febrero de 2009,** 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 anteriores al 17 de agosto de 2013, 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: 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.

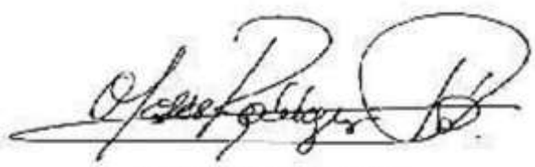
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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	13001-23-33-000-2019-00272-00
Demandante	María Elena López Solano
Demandado	UGPP
Magistrado Ponente	Digna María Guerra Picón