

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA

SIGCMA

San Andrés Isla, nueve (09) noviembre de dos mil veintidós (2022)

Sentencia No. 0174

Medio de Control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	88-001-33-33-001-2019-00162-01
Demandante	Luisa Salazar de Francis
Demandado	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte accionada, contra la sentencia No. 042 de fecha de 03 de noviembre de 2020, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de este Circuito Judicial, dentro del proceso iniciado por la señora Luisa Salazar de Francis, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: DECLÁRANSE no probadas las excepciones de mérito planteadas por la demandada.

SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD de las Resoluciones Nos. RDP 005874 del 22 de febrero de 2019 y RDP 012894 del 24 de abril de 2019, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por medio de las cuales negó la pensión gracia solicitada a la señora Luisa Salazar de Francis.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, ORDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, el reconocimiento y pago de la pensión jubilación gracia a la señora Luisa Salazar de Francis efectiva a partir de 14 de noviembre de 2015 en cuantía equivalente al 75% del promedio de

lo devengado durante el último año de servicios anterior a la fecha en que adquirió el estatus.

CUARTO: *DECLÁRANSE prescritas las sumas que resulten a favor de la actora causadas antes 14 de noviembre de 2015, en aplicación del fenómeno de prescripción trienal de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.*

QUINTO: *CONDENASE en costas a la parte demandada, así como en agencias en derecho las que se fijan en el 4% de lo pedido.*

SEXTO: *Contra la presente decisión procede el recurso de apelación en los términos del numeral 1º del artículo 247 del CPACA.*

SÉPTIMO: *Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, liquídense los gastos del proceso, y en caso de remanentes, devuélvanse al interesado. Desanótese en los libros correspondientes y archívese el expediente.”*

II.- ANTECEDENTES

La señora Luisa Salazar de Francis, por conducto de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó se efectúen las siguientes declaraciones y condenas, así:

“PRIMERA: *Que son nulas las resoluciones Nos. 5874 del 22 de febrero de 2019 y la No. 12894 del 24 abril de 2019, mediante las cuales se le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracias a favor de mi representado(a).*

SEGUNDA: *Que como consecuencia de la Nulidad se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP – a reconocer y pagar al (a) señor (a) LUISA SALAZAR DE FRANCIS identificado (a) con la cedula de ciudadanía o. 23.247.483 la pensión gracia vitalicia de jubilación a partir del día siguiente al haber cumplido (20) años de servicio a la educación y cincuenta (50) de edad, cuyas mesadas iniciales deben ser liquidadas en cuantía equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de lo devengado por concepto de sueldos y demás factores salariales en el ultimo año de servicios inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio, junto con los reajustes legales correspondientes.*

TERCERA. *Declarar prescritas las mesadas anteriores al 14 de noviembre de 2015 en consideración a que con la petición de fecha 14 de noviembre de 2018 se interrumpió la prescripción.*

CUARTA. Que la pensión decretada sea ajustada en los términos del artículo 187 del CPACA hasta la fecha de ejecutoria de la providencia, dando aplicación a la siguiente formula

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

En donde el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el actor desde la fecha a partir de la cual se ordena el reconocimiento y pago de la pensión, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de la Sentencia, por el índice inicial, vigente para fecha en que debió hacerse el pago, haciendo la claridad que por tratarse de pagos de hacerse el pago, haciendo la claridad que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la formula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada pensional y para los demás emolumentos (primas) teniendo en cuante que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de en cada uno de ellos.

QUINTA. Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

SEXTA: Se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP – al pago de las costas del proceso de conformidad con el artículo 188 del CPACA en concordancia con el artículo 365 del CGP.”

- HECHOS

La demandante por conducto de apoderado judicial, fundamenta su demanda en los hechos que a continuación se relatan:

Afirma, que la señora Luisa Salazar de Francis nació el día 30 de agosto de 1947, y se vinculó al servicio como docente oficial antes del 1 de enero de 1981, y durante su trayectoria laboral por más de 20 años como docente oficial observó buena conducta.

Asevera, que el tipo de vinculación fue territorial nacionalizada de la siguiente manera: en forma continua del 12 de mayo de 1976 al 11 de junio de 1976; en forma continua del 16 de febrero de 1977 al 15 de abril de 1977; en forma continua del 16 de abril de 1977 al 20 mayo de 1977; en forma ininterrumpida del 19 de junio de 1982 al 30 de marzo de 2003.

Narra que el 14 de noviembre de 2018, la señora Luisa Salazar de Francis solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, el reconocimiento y pago de una pensión gracia por llenar los requisitos legales tal como lo establecen las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989.

No obstante, indica que la UGPP negó lo solicitado mediante resolución No. 5874 de 22 de febrero de 2019, arguyendo que solo acreditó 7 años, 8 meses y 23 días de servicios y que para la misma fecha solo contaba con 42 años de edad.

Manifiesta, que interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución No. 5874 de 22 de febrero de 2019, la cual fue resuelta a través de la Resolución No. 12894 de 24 de abril de 2019, la UGPP, confirmando la decisión recurrida.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO

Respecto de los fundamentos de derecho, el apoderado de la parte demandante señala los siguientes:

- Constitucionales: artículos 2, 6, 13, 25, 53 y 58.
- Legales: Ley 114 de 1913; ley 116 de 1928, artículo 6; ley 37 de 1933; ley 91 de 1989; ley 60 de 1993, artículo 6; ley 100 de 1993, artículo 279; Ley 115 de 1994 artículo 115; ley 1437 de 2011, Decreto 081 de 1976, artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo.

- CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En el concepto de violación plantea la violación de la ley como causal de nulidad, dado que considera acreditado que la accionante ha laborado por más de 20 años como docente oficial ostentando vinculación de carácter territorial, además que ya cumplió con el requisito de tener 50 años edad, por lo que, en tal sentido considera que le asiste el derecho a que se le reconozca y pague la pensión gracia.

Además, las actuaciones de la demandada desconocen los artículos constitucionales citados en precedencia, al no tenerse en cuenta las circunstancias particulares de la demandante con pleno derecho a la prestación reclamada.

- CONTESTACIÓN

El apoderado de la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social – UGPP, describió el traslado de la demanda, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, por considerar que carecen de argumentos facticos y jurídicos.

Plantea como argumento que la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha señalado que la pensión gracia solo fue otorgada a aquellos docentes oficiales, que hubieren adquirido los requisitos para acceder a tal prestación antes de la entrada en vigor de la ley 91 de 1989; pero no sucede lo mismo para los docentes que no habían cumplido los requisitos para gozar de la pensión gracia el 29 de diciembre de 1989, ya que para ellos solo existía una mera expectativa o probabilidad de obtener el beneficio.

Pide se absuelva a la entidad, debido a que no hay lugar a declarar la nulidad de las Resoluciones Nros. RDP012894 de 24 de abril de 2019 y N° RDP 005874 de 22 de febrero de 2019, atendiendo a que no se cumplió con todos los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación antes del 29 de diciembre de 1989, fecha en la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, y de conformidad con las sentencias C-084 de 1999 y C- 489 de 2000.

Conforme a los tiempos aportados, advierte que la actora a la fecha del 29 de diciembre de 1989 solo acreditó un total de siete (07) años, ocho (08) meses y veintitrés (23) días de servicio, y para la misma fecha solo contaba con 42 años de edad, razón por la cual no hay lugar al reconocimiento de dicha prestación.

Agrega, que la reclamación viene dirigida a obtener la pensión de jubilación de gracia, pero no es atendible por cuanto ésta cumpliría la totalidad de los requisitos

para el cualquier reconocimiento el día 05 de julio de 2002, momento en el cual cumpliría 20 años de servicios y no antes.

Continúa su escrito presentado las siguientes excepciones: I) prescripción; II) prescripción de la acción ordinaria; III) inexistencia del derecho, no tener derecho a la pensión gracia y cobro de lo no debido.

Acerca la *prescripción*, considera acreditado que en el presente caso los derechos alegados, las mesadas o incrementos y demás prestaciones económicas, han prescrito, puesto que el derecho se causó el 24 de noviembre de 2015 y la parte actora acudió a solicitar su derecho el 14 de noviembre de 2018.

Alega la *prescripción de la acción ordinaria*, debido transcurrió más de 10 años desde la fecha en la accionante cumplió la edad de 50 años, y la fecha 23 de septiembre de 2019 en que la parte actora presentó la demanda, fundamenta el término de prescripción en el artículo 2536 del código civil, donde señala que la acción ejecutiva prescribe en 5 años, y la ordinaria en 10 años.

Sobre la *"Inexistencia del derecho, no tener derecho a la pensión gracia y cobro de lo no debido"* alega que la actora a fecha de 29 de diciembre de 1989, solo acreditó siete (7) años, cinco (5) meses, y veinticuatro (24) días de servicio y para la misma fecha tan solo contaba con 42 años de edad, este argumento lo soporta en la ley 114 de 1913, artículos 1 y 4; ley 116 de 1928, artículo 6; jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencia C-084 de 1999, y sentencia C-489 de 2000.

- SENTENCIA RECURRIDA

El Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia dictada el 03 de noviembre de 2020, accedió a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes premisas:

El A-quo hace el planteamiento del problema jurídico o la fijación del litigio en los siguientes términos: establecer si procede la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No.5874 de 22 de febrero de 2019 y No.12894 del 24

de abril de 2019, por los cuales la UGPP negó a la señora Luisa Salazar de Francis el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Previo al análisis de fondo, el Juez consideró pertinente citar los requisitos para el reconocimiento de la pensión vitalicia de jubilación especial a favor de docentes territoriales oficiales de primaria y secundaria, normalistas, empleados, profesores e inspectores de instrucción pública.

Seguidamente, resaltó que para establecer la legalidad de los actos administrativos enjuiciados se debe establecer: i) si para el reconocimiento de la pensión gracia es que el docente cuente con un determinado periodo servicio aproximado de 11 años; ii) si la demandante completó los requisitos establecidos en la ley para acceder a la prestación periódica pensional que reclama.

Descendiendo al caso concreto, encontró que la demandante se ha desempeñado como docente con un tipo de vinculación nacionalizado, por propiedad 21 años y 10 meses, hasta el 11 de marzo de 2003, según Decreto de retiro No.062 de 11 de marzo de 2003. Por tanto, cumple con el requisito de los 20 años de servicios.

También está acreditado que la demandante nació el 30 de abril de 1947, es decir, que cumplió con el requisito de 50 años de edad exigido por la Ley 114 de 1913 el 30 de abril de 1997. Efectuado el cómputo de tiempo antes señalado se concluye que adquirió el status pensional desde el 30 de junio de 2001, mucho antes de su retiro del servicio docente.

Bajo este entendido, el A-quo consideró que la accionante cumple con los requisitos para que se reconozca la pensión gracia y que esta no es incompatible con la pensión de jubilación que actualmente percibe, por lo que, en tal sentido declaró nulos los actos demandados.

Por consiguiente, ordenó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia a la señora Luisa Salazar de Francis, a partir del 14 de noviembre de 2015 en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el

ultimo año de servicios anterior a la fecha en que adquirió el estatus; y además ordenó la actualización de las sumas resultantes a favor del actor.

- RECURSO DE APELACIÓN

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

En la oportunidad legal, el apoderado judicial de la entidad expuso su inconformidad con la sentencia proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de fecha 3 de noviembre de 2020, con el objeto de que se revoque el fallo, y en consecuencia se nieguen las pretensiones de la demanda y se absuelva a la Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.

Introduce su escrito manifestando su inconformidad respecto de lo decidido en los numerales, primero, segundo, tercero y quinto, por afectar los intereses de la UGPP por las razones que se sintetizan a continuación.

Arguye, que el A-quo no debió declarar la nulidad de las Resoluciones RPD 012894 de 24 de abril de 2019 y RDP 005874 de 22 de febrero de 2019, ya que considera que la parte actora no acreditó, ni cumplió con todos los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación antes del 29 de diciembre de 1989, fecha en la entrada en vigor de la ley 91 de 1989.

Afirma que la sentencia proferida por el A-quo no es atendible, por cuanto la demandante cumpliría la totalidad de los requisitos para el reconocimiento el 5 de julio de 2002, momento en el cual considera que se cumplen 20 años de servicios.

Reitera la citación jurisprudencial presentada en el escrito de contestación de demanda, la cual versa sobre los requisitos para acceder a la pensión gracia: resaltando que no cumple con el requisito de 20 años de servicios continuos o discontinuos en calidad de docente nacionalizado o territorial.

Aunado a lo anterior, señala que sobre los docentes que fueron vinculados antes del 29 de diciembre de 1989 y no cumplieron con los requisitos para gozar de la pensión gracia, solo existía una mera expectativa o probabilidad de obtener el beneficio, cuando cumplieran con la condición faltante.

Expresa, que la existencia de la subregla sobre el reconocimiento de la pensión gracia, la cual establece que los docentes nacionales financiados con recursos del situado fiscal entre los años 1968 de 1989, o en cualquier otra época, no tienen la posibilidad de acceder al reconocimiento de la pensión gracia.

Finaliza su escrito reiterando que la señora Luisa Salazar solo acreditó 7 años, 5 meses y 24 días de servicio el 29 de diciembre de 2989 fecha de expedición de la ley 91 de 1989, y que además en ese momento tenía 42 años de edad, y en tal sentido, indicó que no hay razón para el reconocimiento de alguna prestación económica, al no cumplir con los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación.

- ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Único Contencioso Administrativo de este Circuito Judicial, mediante sentencia No. 0042 de 03 de noviembre de 2020: declaró no probadas las excepciones de mérito planteadas por la entidad demandada; declaró la nulidad de las Resoluciones No. RPD 005874 de 22 de febrero de 2019 y RDP 012894 de 24 de abril de 2019; ordenó a la UGPP reconocer y pagar la pensión jubilación gracia a la accionante; y declaró prescritos los conceptos causados antes del 14 de noviembre de 2015.

Mediante Auto No. 0026 de 08 de marzo de dos mil veintidós (2022), se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, y como quiera que en el presente no era necesario practicar pruebas en segunda instancia, no hubo lugar a dar traslado para alegar de conclusión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67° de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021.

III. CONSIDERACIONES

- Competencia

Esta corporación es competente para resolver el recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este orden, corresponde a la Sala, decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra la sentencia dictada el 03 de noviembre de 2020 por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

- Problema jurídico

En esta oportunidad, la Sala deberá establecer de conformidad con los cargos de la apelación, si la demandante tiene derecho a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social - UGPP reconozca, liquide y pague una pensión gracia, en aplicación del régimen consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación.

Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala revisará los siguientes tópicos: **(i)** Generalidades de la Pensión Gracia, **(ii)** los requisitos para obtener la Pensión Gracia **(iii)** para descender al caso concreto.

- TESIS

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia en razón a que en el presente asunto conforme a las pruebas allegadas al proceso, se demostró que la señora Luisa Salazar de Francis cumple los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, por lo que es viable el reconocimiento y pago de una pensión gracia, bajo los lineamientos de unificación del H. Consejo de Estado.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- Generalidades de la Pensión Gracia

El artículo 1 de la Ley 114 de 1913 dispuso que los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.

Por su parte, las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 consagraron la posibilidad de que los docentes obtuvieran la pensión gracia computando los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, siempre y cuando cumplieran los demás requisitos fijados por el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, pues estos no fueron modificados por la normativa posterior.¹

Dentro de los requerimientos para acceder al mencionado beneficio, el artículo 4 ibidem incluyó el referente a que el educador no haya recibido o reciba «otra pensión o recompensa de carácter nacional».²

En virtud de dicho condicionamiento, la Sala Plena del H. Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de agosto de 1997, concluyó que **«la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional**, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, **los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales»**».³

En la mencionada sentencia también se indicó que, con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, dicha pensión especial debe reconocerse a los docentes

¹ **CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA.** – SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - SUJ-030-CE-S2-2021. Rad.: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017) Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

² Ibidem.

³ Ibidem.

nacionalizados, ya que inicialmente contaban con una vinculación de orden territorial, pero fueron sometidos repentinamente a un cambio de tratamiento que los adscribió a la nación. Al respecto, se explicó que la norma en comento buscó «colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales».⁴

En similar sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-085 de 2002 indicó que «los docentes oficiales en el país pertenecían a dos esferas administrativas diferentes: unos, vinculados por su nombramiento a las entidades territoriales y, otros, directamente nombrados por la Nación para la prestación del servicio. Se trata entonces de dos universos diferentes, lo que trajo como consecuencia remuneraciones distintas y, en materia de pensión, resultaba, en consecuencia, que los docentes oficiales del orden territorial, en principio, no tenían derecho a pensión por parte de la Nación, al paso que los vinculados a ésta sí tenían derecho a ella. Por eso, no resulta inexequible que el legislador haya instituido para los primeros la denominada pensión de gracia [...]».⁵

En este orden de ideas, la pensión gracia tuvo como finalidad compensar a los educadores adscritos a entidades territoriales en razón a la diferencia salarial que se evidenciaba en comparación con los docentes nacionales; sin embargo, este objetivo inicial perdió su fundamento en virtud del proceso de nacionalización de la educación que instituyó la Ley 43 de 1975 y en razón a que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dispuso que tal beneficio sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, «aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación».⁶

Como consecuencia, la Ley 91 de 1989 pretendió desmontar el reconocimiento de la pensión gracia, en orden a atender a las nuevas circunstancias en que debía desenvolverse el servicio educativo y que eliminaron la razón de ser de tal prestación, pues ya no se presentaba la situación de desigualdad en las asignaciones salariales de los docentes.⁷

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

Pese a que la Ley 91 de 1989 buscó poner fin a la pensión gracia, fijó unas reglas en aras de reconocerla a quienes cumplieran con los requisitos allí establecidos.

- De los requisitos para obtener la Pensión Gracia

El artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989, en lo que respecta a los condicionamientos impuestos para el reconocimiento de la pensión gracia, dispone:

“ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

[...]

2. Pensiones:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”

De acuerdo con la anterior disposición, la pensión gracia se reconoce a los docentes que estén dentro de los siguientes supuestos:

- i) Vinculados «hasta el 31 de diciembre de 1980».
- ii) Que «tuviesen o llegaren a tener derecho».
- iii) Que «cumplan con la totalidad de los requisitos» previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado.

Respecto de la interpretación y alcance de esta norma, el H. Consejo de Estado unificó su postura en la **sentencia de unificación SUJ-030-CE-S2-2021** de fecha 11 de agosto de 2022, de la cual se extrae lo siguiente:

“Así las cosas, la línea jurisprudencial del Consejo de Estado se ha encaminado a afirmar que la condición para el reconocimiento de la pensión gracia «es que la vinculación del docente territorial sea anterior al 31 de diciembre de 1980, contando tiempos posteriores siempre y cuando se demuestren como nacionalizados o territoriales».

(...)

74. En este orden de ideas, conforme a lo indicado en la Sentencia C-506 de 2006, en consonancia con los antecedentes legislativos de la Ley 91 de 1989, se concluye que esta disposición buscó proteger las reivindicaciones laborales alcanzadas por los educadores hasta ese momento, dentro de las que se encontraba la pensión gracia de jubilación; por ende, el único límite temporal que se impuso consistió en que los docentes territoriales y nacionalizados demostraran haber ingresado al magisterio con antelación al 31 de diciembre de 1980, pues a ellos se les debería seguir respetando el régimen pensional que los cobijaba, en otras palabras, se protegieron tanto los derechos adquiridos como las expectativas de completar los requisitos para obtener el derecho pensional, pues las normas seguirían proyectando sus efectos en el tiempo para los servidores vinculados en la forma indicada.”

(...)

vi) Mediante la Sentencia SU-014 de 2020, la Corte Constitucional explicó que el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 «solo tiene una lectura posible, esto es, la interpretación literal, gramatical y finalista, conforme a la cual, los profesores de primaria, los empleados y docentes de las Escuelas Normales, los inspectores de instrucción pública y los docentes oficiales de secundaria aún podrían acceder a la prestación siempre que se hubiesen vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980 y cumplieran los demás requisitos de ley». A partir de dicho entendimiento, se reconoció la pensión gracia a una docente que se vinculó antes de la referida fecha y consolidó su estatus con posterioridad a la promulgación de la Ley 91 de 1989.

83. Los razonamientos anteriormente expuestos en cuanto a la lectura que debe darse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 son congruentes con los principios de favorabilidad en materia laboral y pro homine, los cuales derivan de la filosofía humanista que inspira el ordenamiento constitucional colombiano y obligan a que «siempre, sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera aquella que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental».

84. Además, dichas conclusiones son expresión del deber que tienen las autoridades judiciales de resolver bajo una hermenéutica que no suprima, limite o excluya el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el bloque de constitucionalidad o en las normas internas.

85. Este hilo argumentativo cobra especial relevancia en la materia analizada, toda vez que el litigio recae sobre un asunto pensional, cuyo carácter es irrenunciable, afecta al ramo docente y repercute en la congrua subsistencia de los maestros que durante más de 20 años se han desempeñado con idoneidad, honradez, consagración y buena conducta en una profesión de altísima responsabilidad e importancia para la población, pues no solo se limita a la transmisión del conocimiento o la instrucción al estudiante en determinadas áreas, sino que encierra la formación moral, ética, intelectual y física de la persona en aras de cimentar los valores que le permitirán desenvolverse de la mejor manera posible en los diferentes ámbitos de su vida y proponerse alcanzar el ideal de nación que proclama nuestra Constitución Política.”

Con base en dichas consideraciones, unificó su criterio en el siguiente sentido:

“(…) la Sección Segunda del Consejo de Estado fija la siguiente regla de unificación en cuanto al entendimiento que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para efectos de reconocer la pensión gracia de jubilación:

Los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento.”

Bajo este entendido, los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, **siempre y cuando** acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al **31 de diciembre de 1980** y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento, esto es, el requisito de haber cumplido con más de **20 años de servicio y 50 años de edad**, tal como lo prevén las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado.

Conforme al criterio que ha mantenido la Sección Segunda del Consejo de Estado en torno a los efectos de las providencias de unificación, las reglas jurisprudenciales fijadas en dicha sentencia de unificación son vinculantes en los siguientes casos:

“i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en sede administrativa; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y, por ende, resultan inmodificables.”

En tal sentido, al ser vinculantes los efectos de la providencia de unificación en el presente asunto, es menester de esta Sala aplicar las reglas jurisprudenciales fijadas en dicha sentencia, por encontrarse pendiente la resolución de este caso.

- CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto, es menester de esta Sala de Decisión recordar que el *a quo* resolvió acceder a las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que la accionante estuvo vinculada como docente nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980 y cumplió con los requisitos de tiempo de servicio y edad previstos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás concordantes.

Con motivo de la providencia anteriormente referida, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, argumentando, en síntesis, que la señora Luisa Salazar de Francis no acreditó ni cumplió con todos los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación antes del 29 de diciembre de 1989, fecha en la entrada en vigor de la ley 91 de 1989, por lo que considera que la sentencia proferida en primera instancia debe ser revocada y se deben negar las pretensiones de la demanda.

- Análisis de las pruebas - Hechos probados

Revisado el expediente observa la Sala que fueron allegadas al plenario las siguientes pruebas:

- Certificados emitidos por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG – Fiduprevisora S.A., donde constan las vinculaciones (actos de nombramiento) de la señora Luisa Salazar de Francis como **docente nacionalizada** desde el año 1976 hasta marzo de 2003.⁸ Certificados de factores salariales percibidos por la señora Luisa Salazar de Francis.⁹

- Copia de la cédula de ciudadanía y registro civil de nacimiento de la demandante.¹⁰

⁸ Visible a folio 28-29 del expediente.

⁹ Visible a folio 30-42 del expediente.

¹⁰ Visible a folio 26-27 del expediente.

- Copia del Acta de Posesión de la demandante, donde consta su vinculación desde el año 1976, como docente nacionalizada.¹¹
- Copia de la Resolución No. 151 de octubre 17 de 2002, por medio de la cual el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, reconoció pensión vitalicia de jubilación a la señora Luisa Salazar de Francis.¹²
- Petición Radicado No.2018500503625852 de 14 de noviembre de 2018, la señora Salazar de Francis solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia.
- Resolución No. RDP 005874 de 22 de febrero de 2019, negó el reconocimiento de la pensión gracia a la demandante.
- Resolución No. RDP 012894 de 24 de abril de 2019, por medio de la cual se confirma en su integridad la Resolución No.RDP 005874 de 22 de febrero de 2019.

- Análisis de la Sala

Analizadas las pruebas recaudadas a la luz de la doctrina y de conformidad con las nuevas reglas de unificación de la Sección Segunda vertidas en la sentencia **SUJ-030-CE-S2-2021** de fecha 11 de agosto de 2022, procede la Sala a efectuar el análisis del caso concreto; para lo cual verificará si la demandante Luisa Salazar de Francis cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación.

En efecto, el alcance de la nueva regla jurisprudencial prevé que los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, **siempre y cuando** acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al **31 de diciembre de 1980** y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento, esto es, el requisito de haber cumplido con más de **20 años de servicio y 50 años de edad**, tal como lo prevén

¹¹ Visible a folio 44 del expediente.

¹² Visible a folio 23 del expediente.

las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado.

En el caso bajo estudio, se encuentra acreditado que la señora Luisa Salazar de Francis laboró en el magisterio oficial durante más de 20 años como docente de primaria, en plazas clasificadas como nacionalizadas, con una experiencia de educadora anterior al 31 de diciembre de 1980, esto es, desde el 12 de mayo de 1976, tal como consta en el acta posesión (fl. 44) y se verifica en los certificados laborales expedidos por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG – Fidupervisora S.A., encontrando satisfecho el primer requisito para acceder a la pensión gracia.

En cuanto al tiempo de servicios computable a órdenes del magisterio, se observan acreditados los siguientes periodos:

Tipo de vinculación	Acto de nombramiento	Institución Educativa	Desde	Hasta
Nacionalizada	Decreto 089 de 1976	Escuela San Antonio	12/05/1976	11/06/1976
Nacionalizada	Decreto 046 de 1977	Escuela Rubén Darío	16/02/1977	15/04/1977
Nacionalizada	Decreto 087 de 1977	Escuela Rubén Darío	21/03/1977	20/05/1977
Nacionalizada	Decreto 156 de 1982	Institución Educativa Antonia Santos	19/07/1982	01/04/2003
Tiempo laborado computable			21 años y 10 días	

En este orden de ideas, la presente decisión se ciñe integralmente al criterio unificado del Consejo de Estado en torno a la forma en que debe acreditarse la plaza docente territorial o nacionalizada, en este caso, nacionalizada, que viabiliza el cómputo del tiempo de servicios para acceder a la pensión gracia, encontrado que acredita 21 años y 10 días al servicio docente, esto es, más de 20 años de servicios.

En esta misma línea, se observa que la señora Luisa Salazar de Francis cuenta con más de 50 años de edad, pues nació el 30 de agosto de 1947 y durante su ejercicio como docente no se registraron sanciones disciplinarias, tal como consta en los antecedentes disciplinarios expedidos por la Procuraduría General de la Nación (fl.

65), es decir, que cumple con los requisitos de edad, buena conducta y desempeño laboral con honradez y consagración previstos por la Ley 114 de 1913 para el reconocimiento del beneficio pensional reclamado.

En este orden, siendo que la demandante cumple los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia y que esta no es incompatible con la pensión de jubilación que actualmente percibe, es dable el reconocimiento y pago de una pensión gracia en favor de la señora Luisa Salazar de Francis, bajo los lineamientos de unificación del H. Consejo de Estado.

Finalmente, huelga resaltar que el argumento central de la alzada consistente en que la demandante no acreditó ni cumplió con todos los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación antes del 29 de diciembre de 1989, de acuerdo a los lineamientos contenidos en las sentencias C-084 de 1999 y C- 489 de 2000 emitidas por la H. Corte Constitucional, no tiene asidero, pues se itera, el alcance de la nueva regla jurisprudencial prevé que los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, **siempre y cuando** acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al **31 de diciembre de 1980** y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento, requisitos que, en el *sub lite* fueron debidamente acreditados.

Por consiguiente, considera la Sala que los cargos planteados en la alzada no tienen vocación de prosperidad y, por tanto, se confirmará la sentencia la sentencia 0042-20 de fecha 03 de noviembre de 2020, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

- Condena en Costas

Sin condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Expediente: 88-001-33-33-001-2019-00162-01
Demandante: Luisa Salazar de Francis
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de Protección Social - UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

IV. FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia de fecha tres (03) de noviembre de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala Dual de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO
GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-33-33-001-2019-00162-01)

Firmado Por:

Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fcd3ac38288c5fd616169a56ce2aed39c07131da7dd48d934ff18c540859abcc**

Documento generado en 09/11/2022 02:24:52 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>