

Cartagena de Indias D.T. y C., doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-23-33-000-2017-00605-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO</b>
<b>Demandado</b>	<b>UGPP</b>
<b>Tema</b>	<i>Reconocimiento de pensión gracia- Se acredita que la vinculación de la demandante es de carácter distrital por ser financiado por el sistema general de participaciones, antes situado fiscal y no es de carácter nacional.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 002<sup>1</sup> del Tribunal Administrativo de Bolívar a emitir fallo de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que corresponda.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. La demanda<sup>2</sup>

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, la señora AIDA MARIA GÓMEZ DE MARRUGO instauró demanda de nulidad y restablecimiento en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES (UGPP) para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes

<sup>1</sup>Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del ACUERDO PCSJA20-11549 del CSJ de 7 de mayo de 2020, artículo 5, numeral 5.5., que levantó la suspensión de términos en los procesos seguidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pendientes de dictar sentencia en primera, segunda y única instancia; y en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

<sup>2</sup> Fols. 1-19 y subsanación 66-79

### 3.1.1. Pretensiones<sup>3</sup>.

En ejercicio de la presente acción, el demandante elevó las siguientes pretensiones:

1. *Que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 039446 del 20 de octubre de 2016, por medio de la cual la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL U.G.P.P., niega el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación gracia.*
2. *Que se declare la nulidad de la Resolución RDP 006403 del 21 de febrero de 2017, por medio de la cual resolviendo un recurso de apelación, confirmó la Resolución RDP 039446 del 20 de octubre de 2016, negando con estas sus derechos adquiridos.*
3. *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho declarar que mi mandante le asiste razón jurídica para que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL U.G.P.P., le reconozca y ordene el pago de una pensión gracia, en cuantía de \$1.721.461,94 efectiva a partir del 01 de abril de 2010 fecha en la que adquirió el status pensional por haber cumplido veinte (20) de servicios y tener más de cincuenta (50) años de edad y en consecuencia esa entidad deberá proceder a liquidar las mesadas pensionales decretadas en favor de mi mandante por concepto de su pensión de jubilación gracia.*
4. *Que se ordene liquidar y pagar a expensas de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL U.G.P.P., o a quien haga sus veces y a favor de mi representada, lo que se determine pagar en la sentencia que ponga fin a este proceso, teniendo en cuenta para efectos de calcular la cuantía definitiva de la pensión, los siguientes factores salariales: asignación básica, prima de vacaciones y prima de navidad a partir del 01 de abril de 2010, calculadas sobre la base de una cuantía inicial no inferior a \$1.721.461,94.*
5. *Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL U.G.P.P., para que sobre las mesadas adeudadas a mi mandante le pague las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor (indexación de la condena).*
6. *Ordenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL U.G.P.P., dar cumplimiento al fallo dentro del término de artículo 192 del C.P. A.C.A. (...).*

---

<sup>3</sup> Fol. 2-4 Cdno 1.



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

7. Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL U.G.P.P., pagar los intereses moratorios conforme lo ordena el artículo 192 del C.P. A.C.A.
8. Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada (...).

### **3.1.2. Hechos<sup>4</sup>.**

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

La señora Aida Gómez de Marrugo laboró como docente en el Departamento de Bolívar por más de 20 años, desempeñándose de manera honesta e idónea, sin haber sido sancionada disciplinariamente.

Indica que nació el 2 de octubre de 1952, cumpliendo 50 años el 02 de octubre de 2002, adquiriendo el status pensional el 01 de abril de 2010, por haber **por** tener los 20 años de servicios para esa fecha

Afirma que su pensión debe liquidarse conforme lo establece la Ley 4 de 1966, y con los factores salariales devengados en el periodo de 1 de abril de 2009 al 30 de marzo de 2010.

Que mediante petición del 01 de junio de 2016 solicitó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación gracia, la cual fue negada a través de Resolución No. RDP 039466 del 20 de octubre de 2016, argumentando que los tiempos de servicios prestados por la actora al servicio docente de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, son del orden nacional.

La anterior resolución fue recurrida a través de recurso de apelación interpuesto el 24 de noviembre de 2016, resuelto por Resolución No. RDP 006403 del 21 de febrero de 2017 confirmando la negativa.

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

Como normas violadas, la parte actora enuncia las siguientes:

- Art. 48,29 y 53 de la Carta Política

---

<sup>4</sup> Fols. 4-6 Cdno 1

**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

- Art. 10 de la Ley 114 de 1913
- Art. 6 de la Ley 116 de 1928
- Art. 3 de la Ley 37 de 1933
- Decreto 081 de 1976
- Ley 91 de 1989

Aduce que los actos demandados, desconocen que Colombia es un estado social de derecho y tiene como fin la efectividad de los derechos de su comunidad.

Vulnera la Ley 114 de 1913 toda vez que la misma consagra la pensión de jubilación gracia a los docentes como garantía constitucional del derecho a la seguridad social, extendiéndose en años posteriores a docentes de carácter departamental y, municipal que hubieren cumplido con los años señalados en la ley.

Que conforme a la Ley 91 de 1989, la vinculación de la demandante es de carácter departamental habiéndose expedido los actos de vinculación por el Departamento, por lo que no podría tenerse como un docente de carácter nacional.

### **3.2. CONTESTACIÓN.**

#### **3.2.1. UGPP<sup>5</sup>:**

La entidad accionada dio contestación a la demanda, manifestando que se opone a las pretensiones de la misma y tuvo como ciertos algunos hechos.

Adujo que los actos demandados se expidieron conforme a las normas aplicables, no habiendo demostrado la demandante el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia para docentes contemplada en la Ley 114 de 1913, especialmente el tiempo de servicios como docente de la Alcaldía Distrital de Cartagena desde el año 1994, toda vez que la mayoría del tiempo prestado por la actora en esta entidad lo hizo vinculada como personal docente de carácter nacional.

Afirma que conforme a la Ley 114 de 1913 solo son válidas para su reconocimiento las vinculaciones departamentales o municipales, pero no las

---

<sup>5</sup> Fols. 92-102 Cdno 1.



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

nacionales esto es, porque la partida presupuestal para el pago de los docentes de carácter territorial o nacionalizado es diferente a otros presupuestos del ente territorial. Por lo que no son admisibles los contratos de prestación de servicios ni las vinculaciones con colegios del orden nacional.

Propuso como excepciones las siguientes:

- Prescripción: la propone sobre aquellos derechos que no hayan sido reclamados por la actora en esta demanda.
- Inexistencia de la causa pretendi y cobro de lo no debido: aduce que no es la entidad encargada del reconocimiento de la pensión gracia cuando no se cumplen los requisitos.
- Falta de derecho para pedir: indica que al no cumplir los requisitos para su reconocimiento no habría suma alguna a adeudarle a la demandante, por cuanto no tiene derecho a dicha prestación.
- Buena fe: la propone con la convicción de haber actuado conforme a las normas que regulan la materia objeto de debate.

### **3.3. ACTUACIÓN PROCESAL**

- La demanda fue presentada el 28 de junio de 2017 (fol. 1)
- Con acta de reparto del 28 de junio de 2017, el proceso fue repartido al Tribunal Administrativo de Bolívar, correspondiéndole por reparto a este Despacho (fol. 41).
- Con providencia del 2 de febrero de 2018, se inadmitió la demanda por no cumplir con los requisitos legales (fol. 46), siendo notificada el 05 de febrero de 2018 (fol. 47).
- El escrito de subsanación fue enviado vía electrónica y presentado el 19 de febrero de 2018 (fol. 60).
- la demanda fue admitida el 10 de mayo de 2018 (fol. 84.85).
- Los gastos procesales fueron consignados por la parte demandante el 20 de junio de 2018.

**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

- El auto admisorio de la demanda fue notificado a la demandada y al Ministerio Público el 18 de octubre de 2018 (fol. 89).
- La contestación de la demanda por parte de la UGPP, fue presentada el 21 de enero de 2019 (fol. 92-103).
- Se fijó en lista el 25 de abril de 2019 (fol. 125).
- Mediante auto del 24 de mayo de 2019 se convocó a las partes para la realización de la inicial el día 25 de junio de 2019 (fol. 127).
- La audiencia inicial fue celebrada en la fecha antes mencionada, y se fijó fecha para la realización de la audiencia de pruebas el día 19 de julio de 2019. (Fols. 129-132)
- El 19 de julio del 2019, se celebró la audiencia de pruebas y se prescindió de la audiencia de alegatos y juzgamiento para que las partes presentaran sus escritos de alegatos por escrito (Fols. 145-146).

### **3.4. ALEGATOS DE CONCLUSION**

**3.4.1. Parte demandante<sup>6</sup>:** Presentó alegatos de conclusión el 26 de julio de 2019 solicitando la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

**3.4.2. Parte demandada<sup>7</sup>:** Presentó su escrito el 02 de agosto de 2019, solicitando absolver a la entidad de cualquier condena y reiterando los argumentos de la contestación de forma genérica.

**3.4.3. Ministerio Público:** No rindió el concepto de su competencia.

## **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

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

---

<sup>6</sup> Fol. 152- 154.

<sup>7</sup> Fol. 161-168

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia.**

El Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 152 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **5.2. Problema jurídico.**

De conformidad con los hechos expuestos, los problemas jurídicos a resolver por la Sala son los planteados en la audiencia inicial que consisten en:

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

De cara a lo anterior se entrará a analizar:

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

En caso de demostrarse que la demandante tiene derecho a la pensión gracia, se determinará:

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

De acuerdo con lo anterior,

*Con la excepción propuesta por la UGPP se revisará el fenómeno prescriptivo de la prestación deprecada.*

### **5.3. Tesis de la Sala**

La Sala al dar respuesta a los interrogantes planteados en el problema jurídico, concluye que se acreditó que la señora AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO cumple con todos los requisitos exigidos para ser acreedora a la pensión de jubilación gracia, en especial lo relacionado con el tiempo de servicio, puesto

**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

que, apoyados con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, los docentes cofinanciados no se consideran del orden nacional, sino territorial.

Por otro lado, en cuanto al segundo interrogante, se concluyó que la pensión reconocida a la actora debe ser liquidada en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionada, incluyendo todos los factores salariales (27 de mayo de 2010). De igual forma, se encuentra probada la excepción de prescripción propuesta por la parte demandada de los derechos causados con anterioridad al 1 de junio de 2013.

#### **5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

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

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa. Su regulación normativa se condensa en la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1º señaló:

*“Artículo 1º. Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.”*

En otras características, la norma en mención estableció que la pensión sería un derecho del cual se disfrutaría al cumplir 50 años de edad, en una cuantía equivalente al 50% del salario de los dos últimos años de servicio.

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia se extendió en virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, en colegios departamentales o municipales. Así mismo, con la expedición de la Ley 37 de 1933 la mencionada pensión se amplió a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, sin cambio alguno de requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso que: *“Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidaran de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año”*. La Ley 4ª de 1966,



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

en su artículo 4, modificó la norma anterior, indicando que *"la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio"*; más adelante el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4/66.

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

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

*2. Pensiones.*

*Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.*

*Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación."*

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación pensional quedó ratificada como régimen especial, en ese sentido el parágrafo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagró:

*"La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales"*.

Así entonces, la pensión gracia es un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2009



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

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

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

Ahora bien, para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.

La definición de la pensión gracia ha sido decantada por el H. Consejo de Estado<sup>9</sup>, afirmando que la misma fue creada en virtud de la flagrante desigualdad y la situación económica por las cuales pasaban los educadores cuyos salarios se encontraban a cargo de las entidades territoriales y los nombrados por el Ministerio de Educación Nacional, al respecto expuso:

*“Así mismo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero, Bogotá D.C., en providencia del trece (13) de junio de dos mil trece (2013) Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00361-01(1395-12) Actor: Isabel Gomez Guzman, realizó un análisis de las normas que regula la pensión gracia, concluyendo:*

*“La ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los Departamentos y a los Municipios, siempre que comprueben “que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C. P: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., Dieciocho (18) de junio de dos mil nueve (2009).- Rad.: 25000-23-25-000-2006-08267-01(2178-08) Actor: Antonio Leal Gamboa.



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

*Con la expedición de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues la citada ley 116, en su artículo 6º señaló que tal beneficio se concretaría "... en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...", lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta ley.*

*Sobre los alcances de la ley 37 de 1933, esta Corporación ha precisado, en forma reiterada, que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos.*

*El artículo 15 No. 2, literal A, de la ley 91 de 1989 estableció:*

*"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."*

*Esta disposición, en últimas, precisó la conclusión del beneficio de la pensión gracia para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que la excepción que permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la ley 43 de 1975, que deberán reunir además los requisitos contemplados en la ley 114 de 1913."*

En conclusión, para efectos de computar tiempos de servicio con miras al beneficio pensional, la norma no exige que deba existir continuidad en la labor con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, sino, que haya laborado antes de dicha fecha, por lo que tales tiempos son acumulables con los laborados con posterioridad a la misma.

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

La ley 91 de 1989, estableció un régimen que reguló la situación de los



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y definió los tipos de vinculación del personal docente a saber:

**“ARTÍCULO 1o.** Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

**Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

**Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

**Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.<sup>10</sup>

**PARÁGRAFO.** Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.”

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

*“Artículo 10º.- En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.”*

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

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

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

<sup>10</sup> Negrillas y subrayado para resaltar.



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

Nuestro máximo Tribunal Contencioso Administrativo, en reciente sentencia<sup>11</sup>, ha establecido reglas de unificación, específicamente en el tema de los docentes remunerados con dineros del situado fiscal, sistema general de participación o por los fondos educativos regionales, así:

**“3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.**

i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados<sup>12</sup>, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

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

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, 21 de junio de 2018. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)

<sup>12</sup> Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

disponibilidad presupuestal<sup>13</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —**situado fiscal**— cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**.

En los anteriores términos ha de entenderse rectificadas cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de Subsección en el pretérito."

## 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:

- Registro civil de nacimiento y cédula de ciudadanía de la demandante (fol. 20-21 y Doc. 49 y 23 expediente administrativo).
- Decreto No. 548 de 1994 "Por el cual se nombran docentes en propiedad en el Distrito de Cartagena ", entre ellos la señora Aida Gómez de Marrugo en la Escuela Corazón de María (Fol.23 y Doc. 10-13 expediente administrativo).
- Acta No. 143 del 22 de junio de 1994, mediante el cual la demandante toma posesión en el cargo de docente en la Escuela Corazón de María,

<sup>13</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

nombrada mediante Decreto No. 548 de 1994 (fol. 25 y Doc. 17 expediente administrativo).

- Acta No. 100656 del 31 de marzo de 1975 por medio de la cual la actora toma posesión como subdirectora de la Escuela Rural del corregimiento de San Luis en el municipio de Simití, mediante Decreto 219 del 14 de marzo de 1975 (fol. 24 y Doc. 20 expediente administrativo).
- Formato único para la expedición de certificado de historia laboral de la señora Aida Gómez de Marrugo, suscrito por el Secretario de Educación de Cartagena, en el cual consta el tipo, fecha de vinculación, el acto administrativo mediante el cual fue nombrada y el cargo para el cual fue nombrada (fol. 26;30-32 y 58-59; 66-68 expediente administrativo).
- Formato único para la expedición de certificado de historia laboral de la señora Aida Gómez de Marrugo, suscrito por el Secretario de Educación de Bolívar, en el cual consta el tipo, fecha de vinculación, el acto administrativo mediante el cual fue nombrada y el cargo para el cual fue nombrada (fol. 29 y Doc. 50-51 expediente administrativo).
- Certificado de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación de la demandante de fecha 19 de mayo de 2016 (fol. 33 y Doc. 35 (fol.20) expediente administrativo).
- Declaración juramentada de la señora Aida Gómez de Marrugo, en la que manifiesta que no ha sido sancionada disciplinariamente, y se ha desempeñado con honradez, responsabilidad y buena conducta (fol. 34 y Doc. 60 expediente administrativo).
- Resolución No. RDP 039446 del 20 de octubre de 2016, por la cual la UGPP niega el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia a la demandante (Fols. 35-37 y Docs. 24-28 expediente administrativo).
- Resolución RDP 006403 del 21 de febrero de 2017 por el cual la UGPP resuelve un recurso de apelación interpuesto por la actora en contra del acto administrativo anterior (Fols. 38- 39 y Doc. 6-9 expediente administrativo).



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

- Decreto 219 del 14 de marzo de 1975 expedido por el Departamento de Bolívar, mediante el cual se crean unas plazas de maestros de primaria en el municipio de Simití, y en el cual fue nombrada la señora Ayda Gómez Herrera como subdirectora en la Escuela Rural mixta de San Luis (simití) (fol. 50 reverso-51).
- Solicitud de pensión gracia radicada por la demandante ante la UGPP el 01 de junio de 2016 (doc. 1- 5 expediente administrativo).
- Recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra de la Resolución No. 039446 del 20 de octubre de 2016 (Doc. 41-46 expediente administrativo).

Prueba de oficio:

- Hoja de vida de la actora remitida por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena (fol. 147-148)-
- Decreto 0866 del 16 de agosto de 1996, "*Por el cual se incorpora a la planta de cargos determinada en virtud de la descentralización al personal directivo docente, docente y administrativos que viene prestando sus servicios en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*", en el que se encuentra relacionada la demandante en el Colegio Pablo VI-II en el cargo de docente grado 3, y con fuente de financiación del situado fiscal (fol. 24-26 hoja de vida).

**5.5.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.**

Establecido cual es el material probatorio arrimado, se entrará a revisar cada uno de los supuestos que deben reunirse de manera concurrente para el reconocimiento de la pensión gracia, así:

- **Haber cumplido 50 años**

De lo anterior se tiene que, la señora AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO nació el 02 de octubre de 1952; por lo que en la actualidad cuenta con 67 años de edad, cumpliendo los 50 años en el año 2002. (fol. 20-21 y Doc. 49 y 23 expediente administrativo)



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

- **Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años.**

De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, encuentra esta Judicatura que la señora AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO laboró para la Gobernación del Departamento de Bolívar, en virtud del nombramiento realizado mediante Decreto 219 del 14 de marzo de 1975 posesionándose el 31 de marzo de 1975 ; la actora, debía desarrollar su actividad como subdirectora (2da categoría) en la Escuela Rural Mixta del corregimiento de San Luis en el municipio de Simití<sup>14</sup>, manteniendo su vinculación hasta el 23/04/1979<sup>15</sup>, como docente nacionalizada.

Posteriormente, fue nombrada por el Distrito de Cartagena mediante Decreto No. 548 del 9 de junio de 1994, como docente de educación básica primaria, en la Escuela Corazón de María<sup>16</sup>; en dicho cargo, la accionante tomó posesión el 22 de junio de 1994<sup>17</sup>, y conforme al certificado allegado por la Alcaldía de Cartagena el 18 de julio de 2019<sup>18</sup>, la demandante a dicha fecha seguía vinculada al Distrito de Cartagena en la Institución Educativa Ana María Vélez Trujillo.

Dichos tiempos de servicios se encuentran también acreditados en el proceso, en virtud de los certificados aportados por el Departamento de Bolívar<sup>19</sup>, y por el Distrito de Cartagena<sup>20</sup>; sin embargo, la UGPP encuentra reparos en los mismos puesto que afirma que, de las pruebas allegadas al proceso proveniente del Distrito de Cartagena, se clasifica a la demandante con una vinculación de tipo nacional, por lo cual no se logra acreditar el cumplimiento de los 20 años de servicios como empleada municipal, distrital, departamental, o nacionalizada, sin embargo conforme al certificado allegado por el Distrito de Cartagena el 18 de julio de 2019, en cumplimiento de un requerimiento realizado por el Magistrado Ponente, la entidad distrital certificó que a la fecha la señora Gómez de Marrugo seguía vinculada como docente del ente territorial y su fuente de financiación era el Sistema General de Participación.

---

<sup>14</sup> Fol. 50 reverso- 51

<sup>15</sup> Fols. 28-29

<sup>16</sup> Fol.23 y Doc. 10- 13 expediente administrativo

<sup>17</sup> fol. 25 y Doc. 17 expediente administrativo

<sup>18</sup> Fol. 149

<sup>19</sup> Doc. 50-51 expediente administrativo

<sup>20</sup> Fols. 58-59; 66-68 expediente administrativo y Hoja de vida fol. 147-148



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

Igualmente se encuentra, copia del Decreto 866 del 16 de agosto de 1996 “Por el cual se incorpora a la planta de cargos determinada en virtud de la descentralización al personal directivo docente, docente y administrativos que viene prestando sus servicios en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”, en el que se encuentra relacionada la demandante en el Colegio Pablo VI-II en el cargo de docente grado 3, y con fuente de financiación del situado fiscal (fol. 24-26 hoja de vida).

Se encuentra en el proceso con la copia auténtica del Decreto 548 de 1994 expedido por el Distrito de Cartagena, en el que se nombra a la demandante y a otras personas como docentes; y se informa que dichos nombramientos se dan en virtud a la creación de cuatrocientos setenta y cinco plazas que serían ocupadas por docentes que cumplan con requisitos de la carrera docente **para desempeñar cargos docentes de tiempo completo en las escuelas y colegios del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena**<sup>21</sup>. Lo anterior, despeja las dudas en torno a la clase de vinculación de la señora Gómez de Marrugo, pues queda claro que la misma pertenecía a la planta docente del Distrito de Cartagena, por lo cual la misma de carácter distrital.

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

Entidad donde laboró	Fecha iniciación	Fecha terminación vinculación	Tiempo total
Gobernación del Departamento de Bolívar <sup>22</sup>	31/03/1975	23/04/1979	4 años, 0 meses y 24 días
Municipio de Cartagena	22/06/1994	18/07/2019 <sup>23</sup>	25 años, 0 meses, y 25 días
<b>TOTAL</b>			<b>30 años 1 mes y 19 días</b>

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la señora AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO cumple con los 20 años de servicios exigidos por la Ley 114/1903, por lo que la fecha de adquisición del status sería 27 de mayo de 2010.

<sup>21</sup> Fol. 23

<sup>22</sup> Fols. 28-29, y 35; Doc. 158 hoja de vida

<sup>23</sup> Fol. 149. Certificado que informa que a dicha fecha la demandante seguía vinculada al Distrito de Cartagena.

**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

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

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

Sin embargo, al proceso se allegó una declaración extrajuicio, realizada por la demandante<sup>24</sup>, en la que se hace constar de su buena conducta en el desempeño de su labor como docente.

Por otra parte, el artículo 167 establece que la carga de la prueba le corresponde a quien debe demostrar los hechos; pero en su inciso final, la misma norma determina que los hechos notorios no requieren ser demostrados; en el expediente administrativo reposa antecedentes disciplinarios de la actora, expedido por la Procuraduría General de la Nación de fecha 19 de mayo de 2016<sup>25</sup>; situación jurídica que no ha cambiado al momento de proferir esta decisión, ya que este Tribunal consultó en la página de la Procuraduría General de la Nación, advirtiéndose que la misma no cuenta con sanciones disciplinarias en los últimos 5 años. Debe recordarse que la señora Gómez de Marrugo, continuaba al servicio del Estado hasta el 18 de julio de 2019 conforme a la certificación allegada por la Alcaldía de Cartagena a folio 143, y presentó la demanda en el año 2017, fecha que se tiene en cuenta, para acreditar los requisitos.

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

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

---

<sup>24</sup> Fol. 34 y Doc. 60 expediente administrativo

<sup>25</sup> Fol. 35 expediente administrativo.



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

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

### **5.6. Monto de la pensión de gracia**

Contestado el primer interrogante del problema jurídico planteado, ahora esta Sala se pronunciará con relación al porcentaje en que se debe reconocer la pensión.

Sobre el particular, advierte la Sala que en aplicación del criterio fijado por el H. Consejo de Estado, ha señalado que el monto de la pensión gracia es el establecido por la Ley 4ª de 1966, reglamentada mediante Decreto 1743 de la misma anualidad, esto es, en cuantía del 75% del promedio mensual de los salarios; precisando que dicho promedio no se obtiene del último año de servicios, sino del año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado<sup>26</sup>.

De acuerdo con ello, se ordena el reconocimiento de la pensión, en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios devengados por la señora AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO, en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionada (**del 27 de mayo de 2009 al 27 de mayo de 2010**<sup>27</sup>), incluyendo todos los factores salariales.

Por último, en lo que respecta a la fecha desde la que ha de reconocerse la pensión de jubilación gracia, advierte la Sala que se hace **efectiva desde el 28 de mayo de 2010**.

### **5.7. Prescripción**

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

<sup>26</sup> Consejo de Estado, sentencia del 19 de abril de 2007, Exp. No. 8335-05, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez; sentencia del 3 de marzo de 2011, Exp. No. 0170-08, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>27</sup> El status lo adquirió el 28 de mayo de 2010

**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

En el caso de la pensión gracia, no prescribe el derecho a su reconocimiento y pago, pero sí el de las mesadas.

La suspensión del término de prescripción originada en una reclamación administrativa comprende las mesadas causadas dentro de los 3 años previos a dicha reclamación y se extiende durante los tres años siguientes.

En el sub-lite se estableció que la demandante adquirió el status pensional el 27 de mayo de 2010.

Como la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia el 1 de junio de 2016 (doc. 1- 5 expediente administrativo), tendrían que ser declarados prescritos los derechos causados con anterioridad al **1 de junio de 2013**.

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

Se aplicará el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y la siguiente fórmula fijada por el Consejo de Estado para ese efecto:  $R = Rh \times \text{índice final} / \text{índice inicial}$ . En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que en el evento de condena, sería el valor de cada diferencia de mesada no prescrita causada a favor de la parte demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia condenatoria, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago completo de la respectiva mesada.

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

Si bien el artículo 188 del CPACA, establece que quien sea vencido en un proceso debe ser condenado en costas, salvo que se ventile un interés público y su liquidación y ejecución se rige por el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, esta última normatividad en el artículo 365, establece que podrá abstenerse de condenar en costas, pero en todo caso se debe justificar porqué de la decisión.

En el caso sub examine, se condenará en costas a la parte demandada, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, por haber sido vencida en juicio.

**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

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

## **VI.- FALLA**

**PRIMERO: DECRETAR LA NULIDAD** de la Resolución No. RDP 039446 del 20 de octubre de 2016 y Resolución RDP 006403 del 21 de febrero de 2017, emitidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-, por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la señora AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO; lo anterior, conforme lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNESE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-, a reconocer y pagar la pensión de jubilación gracia a la señora AIDA MARÍA GÓMEZ DE MARRUGO, en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionada (**del 27 de mayo de 2009 al 27 de mayo de 2010<sup>28</sup>**), incluyendo todos los factores salariales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

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

**CUARTO: DECLARAR PROBADA** la excepción de prescripción propuesta por la UGPP, de las mesadas causadas con anterioridad **1 de junio de 2013**.

<sup>28</sup> El status lo adquirió el 27 de mayo de 2010



**13-001-23-33-000-2017-00605-00**

**QUINTO: CONDENAR EN COSTAS** a la parte vencida, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP–, por lo expuesto.

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

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 035 de la fecha.

### **LOS MAGISTRADOS**

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

DIGNA MARIA GUERRA PICÓN