



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.
Asunto: Pensión gracia –Decreto 01 de 1984.

ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DECRETO 01 DE 1984

La Sala de Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación presentado por la parte demandante y la parte demandada en contra de la sentencia de fecha cinco (05) de mayo de dos mil quince (2015) proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá.

I. ANTECEDENTES

1.1.- PRETENSIONES

JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó lo siguiente:

«**PRIMERA.-** Declarar nulas las Resoluciones No. UGM **026556** del 16 de enero

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

de 2012, **25122** del 31 de Mayo de 2007, **06289** del 26 de Julio de 2006, CCS **10241** del 06 de Marzo de 2006, y Resolución **17260** del 31 de Agosto de 2004. originarias de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE EN LIQUIDACION, que negó y resolvió el recurso de reconocimiento de Pensión de Jubilación (Gracia), por violar los derechos de Reconocimiento a una Pensión Justa, igualdad, vida digna, mínimo vital, favorabilidad y, seguridad social de los pensionados.

SEGUNDA.- Declarar que mi mandante tiene derecho a que la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN EICE EN LIQUIDACIÓN, le reconozca y pague su Pensión de Jubilación Gracia, por su labor como Docente.

TERCERA.- Condenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN EICE EN LIQUIDACIÓN, a que paguen a favor de mi mandante las mesadas pensionales, dejadas de cancelar desde el momento que adquirió el estatus jurídico para adquirir la pensión gracia.

CUARTA.- Condenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN EICE EN LIQUIDACIÓN, para que a mi mandante le paguen las sumas adeudadas y hacer los ajustes de valor de dichas sumas, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor y tal como lo autoriza el artículo 178 del C.C.A.

QUINTA.- Condenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN EICE EN LIQUIDACIÓN a que cancele los intereses por las sumas no recibidas por parte de mi mandante y/o dichas sumas sean indexadas a la fecha en que se verifique el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales.»¹ **Destacado del texto original.**

1.2.- HECHOS²

Los fundamentos fácticos de la demanda son los siguientes:

A través de apoderado, el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA, expuso que fue nombrado como docente al servicio del Departamento de Boyacá en dos periodos distintos, el primero desde el 28 de febrero de 1980 hasta el 28 de septiembre del mismo año y el segundo desde el 6 de marzo de 1981 hasta la fecha.

Afirmó que en repetidas oportunidades solicitó a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN EICE EN LIQUIDACIÓN el reconocimiento y pago de la pensión gracia en su favor conforme a la leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933; sin embargo, a través de Resoluciones No.06289 de 26 de julio de 2006 y No.25122 de 31 de mayo de 2007, le fue negada la solicitud con fundamento en que los

¹ Folios 2 a 3 del expediente.

² Folios 4 y 5 del expediente.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

documentos aportados por el mismo indican que su vinculación como docente fue posterior al 31 de diciembre de 1980.

Al efecto sostuvo que dichas Resoluciones se fundamentaron en que la entidad no pudo corroborar que efectivamente laboró desde el 28 de febrero hasta el 28 de septiembre de 1980 ya que la certificación no fue expedida por el funcionario competente y fue aportada directamente a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN.

Expresó que dada la anterior circunstancia, solicitó a la Secretaría de Educación de Boyacá certificar el tiempo que laboró en el municipio de Combita desde el 28 de febrero de 1980 hasta el 28 de septiembre del mismo año por ser la entidad competente para tales efectos. Una vez obtuvo dicho certificado, solicitó nuevamente a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN EICE EN LIQUIDACIÓN el reconocimiento y pago de la aludida pensión, sin embargo a través de Resolución No. UGM 026556 de 16 de enero de 2012, notificada el 24 de enero del mismo año, le fue negada nuevamente la solicitud, con fundamento en que el tiempo de servicio expedido por la entidad es contradictorio con el certificado expedido en el 2004.

Finalmente sostuvo que el último lugar donde prestó sus servicios como docente fue el Departamento de Boyacá y en virtud de ello el Tribunal Administrativo de Boyacá era competente para conocer de la litis por el factor territorial.

1.3.- DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN³

Se invocó en la demanda la violación de las siguientes disposiciones normativas: artículos 2, 48 y 58 de la Constitución Política, artículo 10 del Código Civil, artículo 5 de la Ley 57 de 1887, artículo 4 de la Ley 4 de 1996, artículo 5 del Decreto Reglamentario 1743 de 1996, artículo 1 de la Ley 33 de 1985, artículo 1 de la Ley 62 de 1985, artículos 1 a 5 de la Ley 114 de 1913, artículo 6 de la Ley 116 de 1928 y artículo 3 de la Ley 37 de 1993.

Como concepto de violación, el apoderado de la demandante indicó que los actos administrativos reprochados contravienen la Constitución y la ley, pues el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA cumplió con la totalidad de los requisitos

³ Folios 6 al 9 del expediente.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

exigidos para ser acreedor de la pensión gracia.

En ese sentido afirmó que su apoderado prestó sus servicios al Departamento de Boyacá entre el 28 de febrero y el 28 de septiembre de 1980 y desde el 6 de marzo de 1981 hasta la fecha.

No obstante lo expuesto, manifestó que CAJANAL desestimó los certificados en los que consta que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA prestó sus servicios al Departamento de Boyacá entre el 28 de febrero y el 28 de septiembre de 1980.

A su vez, resaltó que la decisión controvertida, desconoció el derecho a la igualdad, pues la pensión pretendida le ha sido reconocida a otros docentes en las mismas circunstancias de hecho que las del demandante.

1.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demanda se tuvo por no contestada, dado que la señora JENNY PAOLA RODRÍGUEZ URIBE quien pretendía fungir como apoderada de la accionada U.G.P.P., no acreditó la calidad de la Directora jurídica de dicha entidad y en razón de ello el Tribunal Administrativo de Boyacá, previo requerimiento hecho en auto de 10 de julio de 2013, resolvió negar la solicitud de reconocimiento de personería jurídica mediante auto de 14 de agosto de 2013 (f.95).

1.5.- LA SENTENCIA APELADA⁴

La Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia de 5 de mayo de 2015 decidió declarar la nulidad de las Resoluciones No. 17260 de 2004, 06289 de 2006, 10241 de 2006, 25122 de 2007 y 026556 de 2012, proferidas por el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E en Liquidación.

A título de restablecimiento del derecho, condenó a la U.G.P.P., a reconocer y pagar al señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA la pensión gracia, efectiva a partir del 4 de julio de 2003 equivalente al 75% del promedio de la asignación básica teniendo en cuenta los factores salariales devengados en el año en que adquirió el status

⁴ Folios 174 a 180 del expediente.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

pensional. Sin embargo especificó que la liquidación de la pensión surtiría efectos fiscales a partir del 31 de mayo de 2012.

Como fundamento de lo anterior, expuso que la entidad accionada basó su decisión de negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia al señor RODRÍGUEZ ROA, en que la primera certificación aportada por el mismo y expedida por la Secretaría de Educación de Boyacá, no incluyó determinados tiempos laborados por el demandante que en certificado expedido posteriormente sí fueron incluidos. Lo anterior, en el entender del Tribunal Administrativo de Boyacá, no implicó que dichos tiempos no hayan sido laborados efectivamente por el demandante.

Sumado a ello, expuso que si la entidad consideró que la certificación no debía ser aceptada como prueba, debió solicitar la tacha de falsedad del documento y acreditar que su contenido carecía de veracidad.

En ese sentido, aseguró que en el acervo probatorio no hay elementos que permitan restarle mérito a la certificación de tiempo de servicio expedida por la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá, razón por la cual dicha constancia es válida para probar que el demandante laboró entre el 28 de febrero y el 28 de septiembre de 1980.

Para concluir el anterior argumento, señaló que se encuentra acreditado que el demandante mantuvo una vinculación laboral de índole departamental con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, dado que la certificación expedida por la Secretaría de Educación de Boyacá constituye una prueba idónea y en ese sentido no hay justificación para que la entidad no la tuviera en cuenta al momento de resolver la solicitud del demandante.

Así mismo, resaltó que el demandante cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia, entre ellos haber tenido una relación laboral departamental antes del 31 de septiembre de 1980, tener más de 50 años y haber prestado sus servicios como docente del orden departamental por 24 años, 7 meses y 3 días. En razón de ello consideró pertinente ordenar a la entidad demandada que reconociera la prestación desde la fecha en que el accionante cumplió los 50 años de edad, es decir el 4 de julio de 2003, en cuantía equivalente al 75% del promedio de la asignación básica, horas extras, prima de alimentación, prima de grado, prima de

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

vacaciones, prima de navidad, devengados durante el año anterior a la causación del derecho.

Por otra parte, en relación con la prescripción, señaló que conforme al artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y Decreto 1848 de 1969, los derechos derivados de una relación laboral se ven sometidos a la prescripción extintiva luego de transcurridos 3 años, que comienzan a correr desde el momento en el que la obligación se hace exigible. Sin embargo la petición interrumpe la prescripción por un lapso igual de 3 años, sin que la presentación de nuevas peticiones permita renovar dicho término, y en ese sentido en el caso particular del accionante, como presentó la acción contenciosa el 31 de mayo de 2012, la prescripción comienza a contabilizarse desde el momento de la presentación de la demanda por lo que dicho fenómeno operó respecto de las mesadas causadas con anterioridad al 31 de mayo de 2009.

En ese orden de ideas concluyó que corresponde reconocer el derecho a la pensión gracia del accionante a partir del 8 de julio de 2003 con efectos fiscales a partir del 31 de mayo de 2009 por prescripción trienal.

1.6.- LA APELACIÓN⁵.

Contra la anterior decisión, la apoderada de la parte demandada y el apoderado de la parte demandante interpusieron recurso de apelación.

1.6.1- APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA⁶

Solicitó que se conceda el recurso de apelación y se revoque la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá proferida el 5 de mayo de 2015 y en consecuencia se declare la legalidad de los actos administrativos demandados y se nieguen las pretensiones de la demanda.

Señaló que el demandante no demostró haber cumplido con el requisito de estar vinculado con el servicio oficial en calidad de docente distrital, departamental, municipal o nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. Expuso que la entidad negó el reconocimiento en razón de ello dado que al demandante era a

5 Folios 165 a 167 del expediente.

6 Folios 182 a 186 del expediente.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

quien le correspondía demostrar la existencia de los actos administrativos que permitieran verificar el tiempo de servicios y remuneraciones económicas percibidas.

Sostuvo que el documento idóneo para demostrar la vinculación como docente es el original o la copia auténtica del decreto de nombramiento, sin embargo no fueron aportados por el demandante y tampoco existió una solicitud de reconstrucción de dichos documentos. Conforme expuso en el escrito, el actor solo aportó un certificado de tiempo de servicios que en este caso no constituye un documento idóneo para acreditar la vinculación legal y reglamentaria como docente, ni da cuenta del tipo de vinculación y el origen de los recursos con los que se financió la misma.

Con respecto de este punto también alegó que no se aportó certificados de las entidades nominadoras, pagadoras y fiscalizadoras del orden nacional, departamental o municipal según corresponda, argumentando el porqué de la inexistencia de los documentos antes mencionados, ni acudió a otras instancias para conseguir los actos de vinculación laboral, como por ejemplo al Ministerio de Educación Nacional – Archivo General.

Sobre el certificado de tiempos de servicios aportado por el accionante, mencionó que fue en contravía de los requisitos de admisibilidad y estimabilidad, dado que este documento solo sería admisible en el caso de falta absoluta y bien justificada de pruebas preestablecidas y escritas.

Por otra parte adujo que los documentos aportados por el demandante no justifican la fuente de financiación de los recursos con los que se cancelaron los salarios al docente y en razón de ello no hay certeza sobre si le fueron cancelados con recursos propios de la entidad o percibió ingresos provenientes de la Nación, caso en el cual se tornaría improcedente el reconocimiento de la pensión gracia.

Finalmente concluyó que «[...] no basta que el docente tenga la condición de docente territorial, se requiere cumplir también el requisito de “que no haya recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”. Entonces, si el docente, así sea territorial, recibe sus salarios o subvenciones de la Nación (sistema General de participaciones) no tendrá derecho a ser beneficiario de la

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

pensión gracia.

Solicitando muy respetuosamente se acceda a la excepción propuesta de COBRO DE LO NO DEBIDO, enervando las pretensiones de la demanda. [...]»⁷

1.6.2- APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE⁸

Expuso que el fallo del Tribunal no tiene concordancia entre la parte motiva y la resolutive dado que pese a que se hizo un recuento de las resoluciones que dieron respuesta al demandante en diversas oportunidades, no se tuvo en cuenta que cada una de esas solicitudes interrumpió la prescripción. En su entender no se presentó dicho fenómeno dado que «[...]El último acto administrativo es la Resolución No.026556 del 16 de enero de 2012 y notificada al suscrito el 24 de enero de 2012, que da respuesta a solicitud de fecha 5 de febrero de 2008, y la demanda se presenta el 31 de mayo de 2012; sin que opere el fenómeno de prescripción. [...]»

Asimismo su interpretación de las normas que fundamentaron la decisión del Tribunal, es que las solicitudes que presente el accionante a la administración tienen la facultad de interrumpir la prescripción en reiteradas oportunidades y dado que el accionante adquirió el estatus requerido por la ley para obtener la pensión gracia el 4 de julio de 2003 y las solicitudes de reconocimiento así como los actos administrativos tienen fecha posterior, permiten interrumpir el término prescriptivo.

1.7.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 7 de octubre de 2016 este Despacho corrió traslado a las partes para que en el término de 10 días presentaran sus alegatos de conclusión conforme al artículo 212 del Decreto 01 de 1984, sin embargo ninguna de las partes se pronunció.

1.8.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO⁹

El Ministerio público no se pronunció.

⁷ Folio 185 del expediente.

⁸ Folios 187 a 189 del expediente

⁹ Folios 225 a 232 del expediente.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

II. CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

2.1.- Problema jurídico.

De acuerdo con los recursos interpuestos por las partes demandante y demandada y de conformidad con la sentencia objeto de apelación, le corresponde a esta Sala determinar si el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA cumple con los requisitos para que se le reconozca y pague la pensión gracia solicitada.

En ese orden de ideas, en primer lugar, la Sala de Subsección verificará si el demandante laboró como docente con una vinculación territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980, para luego establecer el cumplimiento de los demás requisitos legales. Se finalizará con el análisis sobre la prescripción de las mesadas pensionales.

Así las cosas y a fin de resolver el debate jurídico planteado, la Sala de Decisión analizará las pruebas obrantes en el expediente frente al marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso.

2.2.- Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso.

2.2.1.- Pensión gracia.

El 4 de diciembre de 1913, el Congreso de Colombia expidió la Ley 114 que creó una «pensión de jubilación vitalicia» para los maestros de escuelas oficiales que hubiesen prestado sus servicios en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, equivalente a la mitad del salario devengado en los dos últimos años de labor, o al promedio del sueldo recibido, si este fuese variable, siempre y cuando cumplieran con los siguientes requisitos, establecidos en su artículo 4:

«1°. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)

Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

2°. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.

3°. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.

4°. Que observa buena conducta.

5°. Que si es mujer está soltera o viuda.

6°. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.»

Esta prestación fue extendida en el año 1928 a través de Ley 116, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública.

Cinco años después, mediante la Ley 37 de 1933, cobijó a los maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente, se expidió la Ley 43 de 1975 «por la cual se nacionaliza la educación primaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».

Este cuerpo normativo terminó con el régimen anterior de responsabilidades compartidas en materia educativa entre la Nación y los departamentos y municipios al establecer que «La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley».

2.2.2.- Sentencia de unificación del 22 de enero de 2015. Vinculación docente a 31 de diciembre de 1980 y cómputo de tiempos de servicio como docente hora catedra.

Luego de la Ley 43 de 1975, el legislador expidió la Ley 91 de 1989 que indicó las disposiciones que regirían al personal docente nacional, nacionalizado y el que se

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990, así:

- a. Los docentes nacionalizados que figuran vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, mantendrán vigente el régimen prestacional que venían gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.
- b. Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efectos de prestaciones económicas y sociales se registrarán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978.

Además, sobre las pensiones, consagró que:

«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.»¹⁰

Esta norma permitió que luego de la nacionalización de la educación, determinada por la Ley 43 de 1975, los docentes departamentales o municipales, vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, comprendidos en dicho proceso tuvieran la oportunidad de acceder a la pensión gracia de conformidad con las leyes 114 de 1913 y 37 de 1913, de tal forma que creó la compatibilidad entre esta prestación y la pensión de jubilación ordinaria.

Al respecto, el 22 de enero de 2015, la Sección profirió sentencia de unificación, dentro del proceso radicado 25000-23-42-000-2012-02017-01, C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón (E), mediante la cual estableció, sobre la vinculación docente a 31 de diciembre de 1980, que **«la expresión «docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980», contemplada objeto de análisis, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal.»**

¹⁰ Literal a numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

Así las cosas, basta con que el docente hubiera laborado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 para que cumpla con este requisito legal para acceder a la pensión gracia.

2.2.3.- La prescripción trienal de las mesadas pensionales

La prescripción es un modo para adquirir derechos o extinguir obligaciones, en virtud del cual se requiere el mero paso del tiempo de acuerdo con unas condiciones específicas previstas en la ley para cada caso.

Las normas que regulan la prescripción en el régimen prestacional de los empleados públicos¹¹ preceptúan que los derechos prestacionales consagrados en ellas prescriben en los tres años contados a partir de la fecha en la que la obligación se hace exigible y que el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción pero sólo por un lapso igual.

Sobre este punto, es menester resaltar que la calidad de pensionado tiene un carácter permanente y vitalicio que apareja la imprescriptibilidad de la acción para su reconocimiento. Sin embargo, tal imprescriptibilidad no se contrapone a la posibilidad de declarar la prescripción trienal de las mesadas dejadas de percibir como resultado de la inactividad del beneficiario.

Así, la temática alrededor de este punto se centrará en determinar cómo opera, frente al caso en concreto, dicha forma de extinción de las obligaciones respecto de los factores económicos a que da lugar la adquisición de la calidad de pensionado, y en particular aquél relacionado con las mesadas pensionales.

2.3.- Caso en concreto

Bajo las anteriores precisiones normativas, esta Sala de Decisión procede a examinar las pruebas obrantes en el expediente a fin de resolver el debate jurídico puesto en su consideración.

¹¹ Sobre el particular véase: artículo 41 Decreto Nacional 3135 de 1968 y artículo 102 Decreto Nacional 1848 de 1969.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

Así las cosas, respecto a la edad y el tiempo de servicios laborado por el demandante, obran en el expediente, las siguientes pruebas:

- Copia del registro civil y de la cédula de ciudadanía del señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA en las que consta que nació el día 4 de julio de 1953 en el municipio de Mogotes (Santander)¹².
- Copia del Certificado de relación de horas de cátedra externa – Colegio Departamental de Combita, febrero a junio de 1980, firmado por la Rectora y el Secretario de la institución educativa, en el que señala que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA prestó sus servicios al Colegio **departamental** de Combita, entre febrero y junio de 1980, un total de 152 horas¹³.
- Copia del acta de presentación No.77 correspondiente al profesor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA, firmado por la rectora y la secretaria de la institución educativa, donde se señala que a los 28 días del mes de febrero de 1980 se presentó en la rectoría del plantel educativo el demandante «para educación física quien en adelante será profesor catedrático por el presente año»¹⁴.
- Copia del Decreto No.0503 de 24 de marzo de 1981 por medio del cual el Gobernador del Departamento de Boyacá nombró como profesor en propiedad del colegio Departamental de CUCAITA al señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA¹⁵.
- Copia del Acta de Posesión del Señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA con fecha 3 de abril de 1981, donde consta que se presentó en el Despacho del Jefe de Personal de la Secretaría de Educación de Boyacá con el objeto de tomar posesión del cargo de profesor en el Colegio Departamental de CUCAITA¹⁶.

¹² Folio 24 y 24 vto del anexo #2.

¹³ Ver fol. 122 del cuaderno principal del expediente.

¹⁴ Ver fol. 123 del cuaderno principal del expediente.

¹⁵ Ver: Fol 125 del cuaderno principal del expediente

¹⁶ Ver: Fol 126 del cuaderno principal del expediente

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)

Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

- Copia de certificado de salarios y devengados, expedido por la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación de Boyacá, donde consta que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA devengó diversos factores salariales entre enero de 2002 y 2003, dado que estuvo nombrado en propiedad con régimen departamental, en nivel secundaria y con dedicación de tiempo completo¹⁷.
- Certificado de tiempo de servicio, expedido por el Coordinador de hojas de vida de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá el 21 de agosto de 2004 donde hace constar que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA prestó sus servicios en el nivel básica secundaria, vinculado en propiedad como departamental en forma continua **desde el 6 de marzo de 1981 hasta el 3 de septiembre de 1985, desde el 4 de septiembre de 1985 hasta el 9 de febrero de 2000, desde el 10 de febrero de 2000 hasta el 9 de marzo de 2003, desde el 10 de marzo de 2003 hasta el 21 de agosto del 2004** fecha en la que se expidió la constancia¹⁸.
- Certificado de tiempo de servicio, expedido por el Coordinador de hojas de vida de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá el 6 de julio de 2005 donde hace constar que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA prestó sus servicios en el nivel básica secundaria, vinculado en propiedad como departamental en forma continua **desde el 6 de marzo de 1981 hasta el 3 de septiembre de 1985, desde el 4 de septiembre de 1985 hasta el 9 de febrero de 2000, desde el 10 de febrero de 2000 hasta el 9 de marzo de 2003, desde el 10 de marzo de 2003 hasta el 6 de marzo de 2005, desde el 7 de marzo de 2005 hasta el 6 de julio 2005** fecha en la que se expidió la constancia¹⁹.
- Certificado de tiempo de servicio, expedido por el Coordinador de hojas de vida de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá el 22 de enero de 2008 donde hace constar que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA prestó sus servicios en el nivel básica secundaria, vinculado en propiedad como departamental en forma continua **desde el 28**

17 Ver: Fols 30 a 33 del cuaderno principal del expediente

18 Ver: Fol 13 vto del anexo 1 del expediente

19 Ver: Fol 34 del anexo 1 del expediente

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)

Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

de febrero de 1980 hasta el 28 de septiembre de 1980, desde el 6 de marzo de 1981 hasta el 3 de septiembre de 1985, desde el 4 de septiembre de 1985 hasta el 9 de febrero de 2000, desde el 10 de febrero de 2000 hasta el 9 de marzo de 2003, desde el 10 de marzo de 2003 hasta el 6 de marzo de 2005, desde el 7 de marzo de 2005 hasta el 22 de enero de 2008 fecha en la que se expidió la constancia²⁰.

- Certificado proferido por la Rectora y la Secretaria del Colegio nacionalizado integrado de Combita, el 19 de octubre de 2006, donde hacen constar que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA laboró en la institución en el área de educación física durante el año 1980, como profesor catedrático entre enero y junio de 1980, un total de 152 horas²¹.

Ahora bien, de dichas pruebas, se evidencia que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA laboró como docente departamental desde el 28 de febrero de 1980 hasta el 28 de septiembre del mismo año, tal y como se acredita en el certificado de tiempo de servicio, expedido por el Coordinador de Hojas de Vida de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá el 22 de enero del 2008, en folio 34 del cuaderno principal.

Llama la atención que los certificados de 21 de agosto de 2004 y 6 de julio de 2005 no incluyen los tiempos laborados por el demandante entre el 28 de febrero y el 28 de septiembre de 1980, pero el certificado de 22 de enero de 2008 sí los incluye. Pese a lo anterior, dicha información coincide con la consignada en i) el certificado proferido por la Rectora y la Secretaria del Colegio nacionalizado integrado de combita, el 19 de octubre de 2006, donde hacen constar que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA laboró en la institución en el área de educación física durante el año 1980, como profesor catedrático entre enero y junio de 1980, un total de 152 horas, ii) Copia del Certificado de relación de horas de cátedra externa – Colegio Departamental de Combita, febrero a junio de 1980, firmado por la Rectora y el Secretario de la institución educativa, en el que señala que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA prestó sus servicios al Colegio **departamental** de Combita, entre febrero y junio de 1980, un total de 152 horas y iii) Copia del acta de presentación No.77 correspondiente al profesor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ

20 Ver: Fol 8 del anexo 1 del expediente

21 Ver: Fol 35 del cuaderno principal del expediente

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

ROA, firmado por la rectora y la secretaria de la institución educativa, donde se señala que a los 28 días del mes de febrero de 1980 se presentó en la rectoría del plantel educativo el demandante «para educación física quien en adelante será profesor catedrático por el presente año».

Dichas pruebas resultan ser complementarias y demuestran que el demandante cumple con el requisito de vinculación antes del 31 de diciembre de 1980, necesario para acceder a la pensión gracia.

En este punto es importante advertir que el apoderado de la parte demandada se equivocó en el escrito de apelación cuando estima que este tiempo de servicios solo se prueba adecuadamente si se allega el decreto de nombramiento y el acta de posesión del cargo, toda vez que, al no establecer el legislador una tarifa legal como la insinuada, este tiempo laborado pudo demostrarse con otros medios de prueba, como efectivamente ocurrió en el *sub examine*, en el que además del certificado de tiempo de servicio expedido el 22 de enero del 2008, se cuenta con las constancias mencionadas anteriormente. En consecuencia, dichos argumentos de apelación no están llamados a prosperar.

Por otra parte, en relación a los 20 años de servicio docente territorial o nacionalizado, obra en el expediente, además de las pruebas relacionadas con su vinculación antes del 31 de diciembre de 1980, la siguiente: i) Certificado de tiempo de servicio, expedido por el Coordinador de hojas de vida de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá el 22 de enero de 2008 donde hace constar que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA prestó sus servicios en el nivel básica secundaria, vinculado en propiedad como departamental en forma continua **desde el 28 de febrero de 1980 hasta el 28 de septiembre de 1980, desde el 6 de marzo de 1981 hasta el 3 de septiembre de 1985, desde el 4 de septiembre de 1985 hasta el 9 de febrero de 2000, desde el 10 de febrero de 2000 hasta el 9 de marzo de 2003, desde el 10 de marzo de 2003 hasta el 6 de marzo de 2005, desde el 7 de marzo de 2005 hasta el 22 de enero de 2008** fecha en la que se expidió la constancia²².

En los términos expuestos los tiempos del demandante para el reconocimiento de

²² Ver: Fol. 46 y 33 del cuaderno principal del expediente

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
 Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
 Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
 Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

la prestación son los siguientes:

Entidad	Vinculo	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Total tiempo de servicio		
				Año	Mes	Días
Colegio Nacionalizado Integrado - Cómbita	Departamental	28/02/1980	28/09/1980	0	7	0
Colegio Departamental San Felipe (antes Departamental de Cucaíta)	Departamental	06/03/1981	03/09/1985	4	5	23
Colegio Departamental Horizontes San José de Paéz	Departamental	4/09/1985	9/03/2003	17	6	5
Escuela Nazareth Nobsa	Departamental	10/03/2003	6/03/2005	1	11	22
Institución Educativa Nueva Generación Sáchica	Departamental	7/03/2005				
Total				24 años, 7 meses y 3 días		

Dichos documentos prueban el cumplimiento del tiempo de servicio requerido para acceder a la pretensión pues suman más de los 20 años de servicios dispuestos en la norma como requisito.

En cuanto a la edad, está demostrado que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA nació el día 4 de julio de 1953 en el municipio de Mogotes (Santander)²³, es decir, cumplió los 50 años de edad el día 4 de julio de 2003 lo cual implica que el estatus pensional lo adquirió el mismo día, fecha en la que ya había llenado el presupuesto legal de los 20 años de servicio.

En lo que tiene que ver con la buena conducta del docente, está demostrado en el proceso que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA laboró bajo dicha condición, de acuerdo con (i) el certificado de antecedentes disciplinarios N° 3514302 proferido por la Procuraduría General de la Nación, el 29 de junio de 2005, en el que no se registra sanción, ni inhabilidad alguna,²⁴ (ii) la certificación de antecedentes disciplinarios proferido el 8 de julio de 2005 por la oficina de escalafón de la Secretaría de Educación de Boyacá donde se acredita que no registra

²³ Folio 24 y 24 vto del anexo #2.

²⁴ Ver: Fol. 36 del anexo #1.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
 Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
 Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
 Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

antecedentes disciplinarios,²⁵ y (iii) declaración juramentada de fecha 6 de septiembre de 2005 ante la Notaria Segunda de Tunja en la que, el demandante, señala que desempeñó sus labores con honradez, consagración, idoneidad, y buena conducta, y no fue sancionado disciplinariamente²⁶.

Finalmente en relación con las razones de la demandada en el recurso de alzada en relación a que «Se precisa entonces que no basta que el docente tenga la condición de docente territorial, se requiere cumplir también el requisito “que no haya recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”. Entonces, si el docente, así sea territorial, recibe sus salarios o subvenciones de la nación (sistema General de Participaciones) no tendrá derecho a ser beneficiario de la pensión gracia (...)»²⁷, la Sala concuerda en afirmar que son simples afirmaciones que carecen de fundamento pues en el proceso no existen pruebas que la sustenten. En consecuencia y sin necesidad de realizar mayores consideraciones, se concluye que el señor JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por cumplir con todos y cada uno de los requisitos legales para acceder a ella de modo que, en este punto, se confirmará la sentencia de primera instancia.

Por último debe precisarse además, que de conformidad con sentencia de ésta Subsección de 19 de agosto de 2010²⁸ y respecto de los servicios docentes prestados en primaria, secundaria y normales **por los maestros por horas o de cátedra externa** éstos resultan aptos para ser computados para efectos de la pensión gracia, siempre y cuando se hayan adelantado **en la docencia oficial y bajo nombramiento de la entidad territorial correspondiente o nacionalizados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980**, pues las normas especiales que regulan la materia no definieron la intensidad horaria o jornada apta para el acceso a dicha prestación, de manera que siempre y cuando se reúnan la totalidad de requisitos legales establecidos para tal efecto y se complete el tiempo de servicios necesario para ello, resulta viable su reconocimiento teniendo en cuenta los servicios prestados bajo dicha modalidad. Sin embargo, en estos casos para el

²⁵ Ver: Fol. 36 vto del anexo #1.

²⁶ Ver: Fol. 37 del anexo #1.

²⁷ Folio 186 del expediente.

²⁸ Sección Segunda, Subsección “A”, Radicación N° 25000 2325 000 2006 08259 01 (2033-2008). Actor: GLORIA INES DORADO PALACIOS, con idéntico ponente de quien se ocupa de ésta providencia.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

cálculo del tiempo total de servicios a efectos del reconocimiento de la pensión gracia, las horas cátedra laboradas deben ser computadas de manera acumulativa bajo la regla dispuesta para tal efecto respecto de las pensiones ordinarias, en el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 33 de 1985.²⁹

2.3.1.- De la prescripción de las mesadas pensionales

En el recurso de apelación presentado por el accionante este señaló que el Tribunal Administrativo de Boyacá no debió declarar la extinción de las mesadas causadas antes del 31 de mayo de 2012 porque «No es posible que el ente juzgador pretenda desconocer que de manera insistente se presentaron solicitudes a Cajanal para el reconocimiento de pensión gracia de mi mandante porque tiene el derecho a dicha prestación y la última vez duraron aproximadamente cuatro años en responder (interrumpiendo cada solicitud cualquier tipo de prescripción) y ahora se quiera tomar los efectos fiscales contando los tres años desde la presentación de la demanda.

El último acto administrativo es la Resolución No.026556 del 16 de enero de 2012 y notificada al suscrito el 24 de enero de 2012, que da respuesta a solicitud de fecha 5 de febrero de 2008, y la demanda se presenta el 31 de mayo de 2012; sin que opere el fenómeno de prescripción»³⁰

A su vez, las razones que motivaron al Tribunal administrativo de Boyacá para declarar la prescripción fueron las siguientes:

La prescripción se interrumpió durante los periodos que establece la ley, esto es, durante los tres años anteriores y posteriores a la presentación de las solicitudes antes mencionadas. La Sala advierte que la acción contenciosa fue instaurada el 31 de mayo de 2012, luego de vencer el periodo de interrupción de prescripción generada incluso por la última de las peticiones, por ende la prescripción comienza a contabilizarse desde el momento de la presentación de la demanda, por lo que dicho fenómeno operó respecto de las mesadas causadas con anterioridad al 31 de mayo de 2009.

²⁹ Ley 33 de 1985. Artículo 1°. Parágrafo 1°. Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a la pensión de jubilación o vejez, sólo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro (4) o más horas diarias. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a ese límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro (4); el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley.

³⁰ Ver: Fol. 188 del cuaderno principal del expediente

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

Por lo expuesto, corresponde reconocer el derecho a la pensión gracia de José Vicente Rodríguez Roa, a partir del 8 de julio de 2003, con efectos fiscales a partir del 31 de mayo de 2009, por prescripción trienal.³¹

Al respecto, sea del caso reiterar que en relación a la prescripción, el numeral 2 del artículo 102 del Decreto 3535 de 1969, reglamentario del Decreto 1818 de 1968, dispone que «el simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción pero solo por un lapso igual».

En desarrollo de este precepto normativo, la Sala evidencia que **la primera solicitud de reconocimiento pensional realizada por el demandante data de fecha 1 de octubre de 2003³²**, momento en que se interrumpió la prescripción, **y la presentación de la acción es de fecha 31 de mayo de 2012**, es decir ya se había configurado el fenómeno prescriptivo. En consecuencia las mesadas causadas con anterioridad al 31 de mayo de 2009 se encuentran prescritas.

En otros términos, contrario a lo expuesto por la parte demandante y en consonancia con lo estudiado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, la Sala considera que las mesadas pensionales anteriores al 31 de mayo de 2009 se encuentran prescritas pues la norma es clara en establecer que la prescripción se interrumpe solo por una vez a partir de la primera solicitud realizada, de modo que no se debe tener en cuenta para dichos efectos la petición formulada por el actor.

En ese estado de cosas, la sentencia apelada será confirmada, en su totalidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

³¹ Ver: Fol. 179 vto del cuaderno principal del expediente

³² Ver acto administrativo demandado, Resolución No. 17260 de 31 de agosto de 2004, en folios 25 a 26 del anexo #1.

Radicado: 15001-23-31-000-2012-00240-01 (1353-2016)
Demandante: JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.

III.- FALLO

PRIMERO: CONFIRMASE la sentencia del 5 de mayo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió a las súplicas de la demanda presentada por JOSÉ VICENTE RODRÍGUEZ ROA en contra de la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP) sucesora de la Liquidada CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL (CAJANAL).

SEGUNDO: En firme esta decisión, envíese al Tribunal de origen.

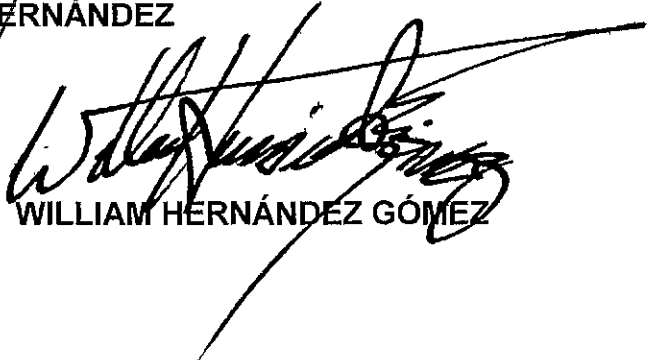
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.


GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Ausente con permiso


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

