



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

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

Radicado : 680012333000201400101 01

No. Interno : 4635 - 2014

Demandante : José Salvador Prada Martínez

Demandado : Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho Segunda Instancia - Ley 1437 de 2011

Tema : Pensión gracia de docente territorial, con educación especial y de adultos, anteriores a 31 de diciembre de 1980 y más de veinte (20) años laborados

Se desata el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia proferida el veintiséis (26) de agosto de dos mil catorce (2014), por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander accedió a las pretensiones de la demanda promovida por José Salvador Prada Martínez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), conforme a lo

dispuesto por el numeral 4 del artículo 247¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda.

1.1. Pretensiones².

José Salvador Prada Martínez, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), demandó la nulidad de las Resoluciones RDP 020360 de 19 de diciembre de 2012 y RDP 013035 de 18 de marzo de 2013, a través de las cuales la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación y resolvió el recurso de apelación confirmando la decisión, respectivamente.

¹ “**ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: (...) 4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente.”

² Folios 36 y 37.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada a que le reconozca y pague la pensión gracia de jubilación a partir del 1° de mayo de 2006, en cuantía mensual de \$927.582,66. Así mismo, que dicha prestación sea reajustada conforme a la Ley 100 de 1993 y según el IPC tal como lo autoriza el artículo 187 del CPACA, dando cumplimiento al fallo que así lo ordene en los términos señalados por los artículos 192 y 195 ibídem, esto es, con la liquidación de los intereses moratorios a que haya lugar, y se condene en costas a la demandada.

1.1. Hechos³.

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Señaló el actor que nació el 12 de febrero de 1955 y que ha prestado sus servicios, como docente departamental, del 17 de febrero al 16 de marzo de 1977, del 1° de abril de 1986 al 30 de agosto de 1987 y del 1° de noviembre de 1987 al 3 de septiembre de 2012, cual fue la fecha de expedición del último certificado laboral, todos en el Departamento de Santander, por lo que cumplió sus estatus pensional el 30 de abril de 2006, cuando cumplió los veinte (20) años de labores.

Manifestó que, por lo anterior, el 11 de septiembre de 2007 elevó petición ante la extinta Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en la que solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación; petición resuelta

³ Folios 37 al 39.

en forma negativa por la Resolución UGM 005865 de 30 de agosto de 2011, con el argumento de no haber completado los veinte (20) años de servicios.

Contra tal decisión, afirmó, interpuso recurso de apelación, el cual se desató a través de la Resolución No. 051118 de 29 de junio de 2012, que confirmó la negativa pensional, agregando igualmente que los tiempos laborados del 17 de febrero al 16 de marzo de 1977 lo fueron en el nivel nacional, ya que se desarrollaron en la educación especial y de adultos.

Reseñó que posteriormente, el 13 de septiembre de 2012, radicó una nueva petición ante la demandada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) en procura del reconocimiento y pago de la citada pensión gracia, allegando nuevamente la documentación requerida para ello.

Aseveró que a esta nueva solicitud dio respuesta negativa con la Resolución RDP 020360 de 19 de diciembre de 2012, al señalar que no contaba con el tiempo mínimo de servicios en razón a que, esta vez, el período del 1° de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1982 lo laboró como “portero celador”, y el comprendido del 1° de enero de 1983 al 28 de febrero de 1986 lo fue como “auxiliar de educación”, los cuales no son válidos para el reconocimiento de la pensión gracia por ser cargos de carácter administrativos.

Dijo que contra este último acto se interpuso recurso de apelación arguyendo que aún se encontraba activo para el año 2012 y que, de acuerdo con el certificado laboral expedido por la Secretaría de Educación de Floridablanca (Santander), se ha desempeñado como docente departamental por espacio

de treinta y un (31) años, ocho (8) meses y tres (3) días, por lo que, aún desestimando los tiempos referidos por la demandada al resolver la petición, contaba con más de veinte (20) años de labores.

Sin embargo, adujo la parte actora que la UGPP decidió, por Resolución No. 013035 de 18 de marzo de 2013, confirmar en todas sus partes la Resolución RDP 020360 de 19 de diciembre de 2012 al considerar que no se acreditaron los veinte (20) años de servicios docentes máxime cuando se evidencian inconsistencias al respecto en las certificaciones laborales aportadas.

1.2. Normas violadas⁴ y concepto de violación⁵.

Como normas violadas se citaron en la demanda las siguientes:

Artículos 2°, 25, 48 y 58 de la Carta Política; 27, 30 y 31 del Código Civil; 21 del Código Sustantivo del Trabajo; 2° de la Ley 153 de 1887; 3°, 4° y 13 de la Ley 39 de 1903; 1° al 4° de la Ley 114 de 1913; 3° de la Ley 37 de 1933; 4° de la Ley 4ª de 1966; 1° y 2° de la Ley 4ª de 1976; 15 de la Ley 91 de 1989; y Decretos Nos. 435 de 1971, 446 de 1973 y 1221 de 1975.

Y en el concepto de violación expresó que los actos acusados violan la ley al no observar el régimen especial que cobija a los docentes que, entre otros, otorga el derecho a la pensión gracia con reunir los requisitos de veinte (20) años de servicios en el orden territorial y cincuenta (50) años de edad, como se

⁴ Folios 39 al 41.

⁵ Folios 41 al 49.

ve en las certificaciones laborales allegadas al expediente, aún desestimando el tiempo laborado en el cargo de celador en el año 1981, e igualmente que el cargo de auxiliar de educación en la sección de educación especial y de adultos llevado a cabo en el año 1977 es un tiempo computable para efectos pensionales, por tratarse de una labor docente conforme lo señala el artículo 2° del Decreto 2277 de 1979, sin importar si éstos fueron servicios formales o informales a voces del artículo 2° de la Ley 115 de 1994, en consonancia con los artículos 36 al 38 ibídem, y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

2. Contestación de la demanda⁶.

La apoderada judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) contestó los hechos de la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma con base en los siguientes argumentos de defensa:

Afirmó que el actor no cumple con el requisito de veinte (20) años de servicios docentes oficiales en el orden territorial, ya que parte de los mismos los desempeñó como auxiliar de educación, de los cuales no existe prueba que acredite si fueron formales o informales; y aunado a ello, tampoco pueden ser de recibo los tiempos desempeñados como docente del orden nacional, o si no fueron desarrollados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

⁶ Folios 111 al 117 reverso.

Por tales razones, formuló las excepciones de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, presunción de legalidad de los actos demandados y prescripción, esta última en caso de acceder a las pretensiones de la demanda para las mesadas causadas después de tres (3) años, conforme al artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

3. Sentencia de primera instancia⁷.

El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia proferida el veintiséis (26) de agosto de dos mil catorce (2014), accedió a las pretensiones invocadas en la demanda.

Concluyó, después de realizar el análisis normativo correspondiente a la pensión gracia y del material probatorio allegado al plenario, que la vinculación docente del accionante fue en el nivel territorial tanto para el Departamento de Santander como para el Municipio de Floridablanca (Santander), y que los tiempos de servicios prestados por él en tal condición entre el 1° de marzo de 1986 y el 31 de agosto de 1987, del 1° de noviembre de 1987 al 30 de junio de 1990, y del 4 de julio de ese mismo año al 15 de abril de 2012, -esto es, excluyendo los desempeños como portero celador, educador auxiliar y auxiliar en educación-, completaron más de veinte (20) años, por lo que tiene derecho a que se le reconozca y pague, debidamente indexada, la pensión gracia desde el 3 de mayo de 2007, fecha en que adquirió el estatus pensional, y con operancia de la prescripción trienal con anterioridad al 13 de septiembre de 2009. Por último, dispuso no condenar en costas a la entidad demandada.

⁷ Folios 130 al 133, incluyendo el disco compacto de la audiencia (folio 133A).

4. Recursos de apelación⁸.

El apoderado de la entidad demandada formuló recurso de apelación en contra de la referida sentencia, en el que reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, al indicar que el actor no cumple con el requisito de veinte (20) años de servicios como docente territorial dado que gran parte de ellos lo fueron como celador y como auxiliar de educación, de conformidad con las pruebas allegadas al plenario.

Por su parte, la apoderada de la parte actora en su alzada solicitó que se modifique parcialmente el fallo impugnado, en el sentido de ordenar el reconocimiento de la pensión gracia a partir del 4 de abril de 2006, día siguiente a la adquisición del estatus pensional, y sin que haya operado la prescripción trienal, así como dar aplicación a los artículos 187, 192 y 195 del CPACA.

Al respecto, señaló que si bien la demandada en sede administrativa aceptó como viable el período laborado entre el 17 de febrero y el 16 de marzo de 1977, en sede judicial pidió excluirlo al ser desempeñado como docente en interinidad, hecho que es aceptado por el Tribunal en el fallo al no incluirlo en la sumatoria final de tiempo de servicio, y que resulta importante agregar al constituir uno de los requisitos para obtener el derecho pensional de gracia, como lo son los servicios prestados antes del 31 de diciembre de 1980. Y así mismo, arguyó que la ley y la jurisprudencia solo exigen que los veinte (20) años de servicios lo sean como docente territorial o nacionalizado y no

⁸ Folios 134 al 138 (parte demandada) y 139 al 145 (parte demandante).

nacional, sin hacer énfasis en la forma de vinculación, es decir, si es por contrato, en interinidad, provisionalidad, etc.

Por tanto, resaltó que los tiempos laborados por él en la educación especial y de adultos, como el lapso citado atrás, son viables para reconocer y pagar la pensión gracia de jubilación, como lo señala el artículo 2° del Decreto 2277 de 1979 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

De otro lado, asegura que al haber adquirido el estatus pensional el 3 de abril de 2006, elevó una primera petición de reconocimiento de la prestación el 11 de septiembre de 2007, la cual fue resuelta en forma negativa por la demandada hasta el 30 de agosto de 2011 por la Resolución UGM 005865 y frente a la cual interpuso recurso de reposición que fue desatado con la Resolución No. 051118 de 29 de junio de 2012 al confirmar la decisión inicial; y posteriormente, con solicitud de 13 de septiembre de 2012 pidió de nuevo el reconocimiento y pago de la pensión gracia, escrito resuelto con los actos aquí demandados. Por tanto, recalcó que no ha operado la prescripción trienal de las mesadas dado que fue la administración quien demoró en otorgar una respuesta a la petición inicialmente radicada y entre las respuestas a ésta y la segunda petición, que dio origen a los actos acusados, no transcurrieron más de tres (3) años.

Y finalmente, adujo que el a quo no ordenó en el fallo de primera instancia que se diera cumplimiento al mismo en los términos de los artículos 187, 192 y 195 del CPACA, como se pidió en la demanda, esto es, que se indexaran los valores reconocidos y que se pagaran los intereses causados a que hubiera lugar, por lo que pide que se ordene su aplicación al respecto.

5. Alegatos de conclusión

5.1. Por la parte demandante.

Vencido el término concedido a las partes para alegar de conclusión, la apoderada del señor José Salvador Prada Martínez guardó silencio.

5.2. Por la parte demandada⁹.

La entidad accionada solicitó revocar el fallo impugnado con base en las argumentaciones esbozadas en el recurso de apelación interpuesto por ella misma, esto es, no acreditarse los veinte (20) años de servicios docentes.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público¹⁰.

El Ministerio Público solicitó adicionar la sentencia de primera instancia con la indexación de los valores ordenados pagar allí, y confirmarla en lo demás, al sostener, de una parte, que si bien de las pruebas aportadas se establece que el actor prestó servicios docentes del 17 de febrero al 16 de marzo de 1977 y entre el 1° de enero de 1981 y el 28 de febrero de 1986 como auxiliar de educación, estos lapsos no fueron tenidos en cuenta por el Tribunal para

⁹ Folio 177.

¹⁰ Folios 178 al 185.

contabilizar los veinte (20) años de servicios, por lo que no es de recibo la inconformidad expresada por la accionada en tal sentido.

En segundo término, consideró que a pesar de que el actor presentó una primera petición de reconocimiento pensional el 11 de septiembre de 2007 y, por ende, interrumpió el término de prescripción de tres (3) años, lo cierto es que dicho lapso ya estaba vencido cuando presentó su segunda solicitud el 13 de septiembre de 2012, que fue la que dio origen a los actos acusados, por lo que sí ha operado la prescripción trienal con anterioridad al 13 de septiembre de 2009 habida cuenta que el actor adquirió el estatus pensional el 3 de mayo de 2007, como lo estableció el juez a quo.

Y por último, advirtió que el Tribunal omitió pronunciarse sobre la indexación de los valores resultantes de la liquidación pensional ordenada, por lo que se debe disponer la aplicación de la misma conforme al artículo 198 del CPACA.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹¹, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2.2. Problema jurídico.

El problema jurídico a resolver en esta instancia es el de definir, en primer lugar, si es dable o no incluir como válidos para reconocer la pensión gracia al actor los tiempos laborados por éste como auxiliar de educación especial y de adultos en los años 1977 y 1981 a 1986, en consideración también a la modalidad de vinculación de la que fue sujeto, y, como consecuencia de ello, poder determinar si adquirió su estatus pensional el 3 de abril de 2006 por tiempo de servicios.

Igualmente, si en el presente caso ha operado o no el fenómeno de la prescripción trienal en virtud de las diferentes solicitudes de reconocimiento pensional interpuestas por el actor y las respuestas a las mismas dadas por la demandada; así como si hay lugar a la aplicación de los artículos 187, 192 y 195 del CPACA para efectos de la indexación de la pensión y el pago de intereses a que haya lugar, si fuere del caso.

2.3. Hechos probados.

¹¹ *El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.*

A través de petición radicada el 11 de septiembre de 2007 el señor José Salvador Prada Martínez le solicitó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación¹²; solicitud que fue resuelta en forma negativa por esa entidad a través de la Resolución UGM 005865 de 30 de agosto de 2011, notificada al actor el 13 de octubre de ese mismo año¹³.

Contra tal acto administrativo el demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación el 20 de octubre de 2011¹⁴; el cual fue desatado por la Resolución No. UGM 051118 de 29 de junio de 2012 confirmando dicha negativa, y notificada al accionante el 23 de julio de esa anualidad¹⁵.

Posteriormente, a través de escrito fechado el 13 de septiembre de 2012 el demandante solicitó nuevamente el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación¹⁶, petición que le fue negada mediante la Resolución RDP 020360 de 19 de diciembre de 2012, notificada el 11 de enero de 2013¹⁷, bajo el argumento de no cumplir con veinte (20) años de servicios, ya que los lapsos comprendidos del 1° de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1982 y del 1° de enero de 1983 al 28 de febrero de 1986 se desempeñó como “portero celador” y “auxiliar de educación”, respectivamente, los cuales no resultaban viables para computarlos para la pensión gracia.

¹² Archivo digital No. 21 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

¹³ Folios 3 al 5.

¹⁴ Archivo digital No. 56 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

¹⁵ Folios 6 al 11.

¹⁶ Folios 12 al 15.

¹⁷ Folios 25 al 28.

Tal acto fue recurrido en apelación el 25 de enero de 2013 alegando que al haberse desempeñado como docente entre el 17 de febrero y el 16 de marzo de 1987 y a partir del 1° de agosto de 1986 hasta el 3 de septiembre de 2012, fecha de expedición de la certificación laboral allegada con la nueva petición, cumplía con más de veinte (20) años de servicios, razón por la cual tenía derecho a la pensión reclamada¹⁸. Sin embargo, su suplica fue resuelta igualmente en forma negativa con la Resolución RDP 013035 de 18 de marzo de 2013, notificada el 2 de abril de ese año, con la consideración de que no era claro determinar de las certificaciones aportadas si la labor ejercida por el actor entre los años 1981 y 1988 era formal o informal¹⁹.

El actor nació el 12 de febrero de 1955²⁰, es decir, que cumplió los cincuenta (50) años de edad el 12 de febrero de 2005.

Con Decreto 0135 de 31 de enero de 1977 el Gobernador de Santander nombró a José Salvador Prada Martínez como *“Educador Auxiliar I Grado 10 Categoría A”* de la Casa de Menores y Escuela de Trabajo *“Victoriano de Diego y Paredes”* del Municipio de Piedecuesta para cubrir la licencia de treinta (30) días otorgada al su titular²¹, posesionándose el 17 de febrero de 1977²².

Por Resolución No. 000040 de 30 de diciembre de 1980 el Director de la Casa de Menores y Escuela de Trabajo *“Victoriano de Diego y Paredes”* del Municipio de Piedecuesta nombró al actor José Salvador Prada Martínez

¹⁸ Folios 29 al 31.

¹⁹ Folios 32 al 34.

²⁰ Folios 2 y 16.

²¹ Folio 21 y Archivo digital No. 29 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

²² Folio 22 y Archivo digital No. 30 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

como “*portero celador*” con efectos legales desde el 1º de enero de 1981, cargo en el que se posesionó esa fecha²³. Y por Resolución No. 00017 de 1º de abril de 1986, el citado Director nombró posteriormente al señor Prada Martínez en el cargo de “*Maestro Grado I*” de dicha institución, adscrito a la Coordinación Pedagógica, posesionándose también en la misma fecha²⁴.

Según el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral de la Secretaría de Educación de Floridablanca (Santander), el demandante ostenta la calidad de docente departamental de primaria, y desempeñó los siguientes cargos así: **i)** Educador Auxiliar I en Interinidad en el Municipio de Piedecuesta (Santander) del 17 al 27 de febrero de 1977; **ii)** Educador Auxiliar de la Casa de Menores de dicho Municipio del 1º de enero de 1981 al 30 de marzo de 1986; y **iii)** Maestro en esa Institución del 1º de abril de 1986 al 6 de abril de 2000; **iv)** en el Colegio Metropolitano del Sur del Municipio de Floridablanca (Santander) del 7 de abril de 2000 al 25 de julio de 2005 **v)** en el Colegio “Isidro Caballero Delgado” de Floridablanca (Santander) del 26 de julio de 2005 al 11 de febrero de 2009; y **vi)** en el Instituto “San Bernardo” del 12 de febrero de 2009 al 18 de noviembre de 2013, fecha en la que se expidió la última certificación, encontrándose activo para la misma²⁵.

De igual forma, conforme al Formato No. 1 de Certificado de Información Laboral expedido por dicha Secretaría, se advierte que José Salvador Prada Martínez tuvo vinculaciones docentes con el Departamento de Santander del 17 al 27 de febrero de 1977 y del 1º de enero de 1981 al 30 de diciembre de

²³ Archivos digitales Nos. 31 y 32 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

²⁴ Archivos digitales Nos. 33 y 34 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

²⁵ Folios 17 y 18 y 62 al 65.

2003; y con el Municipio de Floridablanca (Santander) desde el 1º de diciembre de 2003 hasta 3 de septiembre de 2012²⁶.

La Coordinadora del Grupo de Administración de Documentos adscrita a la Secretaría General de la Gobernación de Santander, mediante certificaciones expedidas el 30 de mayo y 26 de julio de 2006, hace constar que el señor José Salvador Prada Martínez laboró para la Secretaría de Educación de ese Departamento en la Casa de Menores del Municipio de Piedecuesta en los siguientes cargos y tiempos: **i)** Maestro en licencia por treinta (30) días del 17 de febrero al 16 de marzo de 1977; **ii)** Portero Celador del 1º de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1982; **iii)** Auxiliar de Educación del 1º de enero de 1983 al 28 de febrero de 1986; **iv)** Maestro Grado I del 1º de marzo de 1986 al 31 de agosto de 1987 y del 1º de noviembre de 1987 al 31 de julio de 1989; **v)** Maestro Grado II del 1º de agosto de 1989 al 31 de marzo de 1990; **vi)** Maestro Grado III del 1º de abril al 30 de junio de 1990; **vii)** Maestro Grado VI del 1º de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1994; **viii)** Maestro Grado V del 1º de enero al 31 de agosto de 1995; y **ix)** Maestro Grado VII del 1º de septiembre de 1995 al 31 de enero de 2000²⁷.

Conforme al Formato Único para Expedición de Certificado de Salarios de la Secretaría de Educación de Floridablanca (Santander), el demandante devengó para los años 2004, 2005, 2006, 2009 y 2010 los factores salariales de asignación básica, prima de vacaciones y prima de navidad²⁸

²⁶ Folio 19.

²⁷ Archivos digitales Nos. 5, 14 y 15 de la carpeta "CC5706351" del disco compacto que obra a folio 110.

²⁸ Folio 20, 59 y 60 y Archivos digitales Nos. 7, 16, 23 y 0401 de las carpetas denominadas "CC5706351" y "CC_5706351" del disco compacto que obra a folio 110.

Finalmente, bajo la gravedad del juramento el actor José Salvador Prada Martínez manifestó en escrito fechado en el mes de septiembre de 2012 que desempeñó su labor docente con honradez, consagración, idoneidad y buena conducta²⁹, al igual que no registra sanciones ni inhabilidades vigentes según certificación expedida por la Procuraduría General de la Nación el 10 de septiembre de 2012³⁰; y según certificación expedida el 29 de junio de 2006 por el Grupo de Correspondencia de la extinta Cajanal, el señor Prada Martínez no se encuentra inscrito como pensionado de dicha entidad³¹.

2.4. Análisis de la Sala

2.4.1. La pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años. A su vez, el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, prescribía que para ser acreedor a la gracia de la pensión, era preciso que el interesado, entre otras cosas, comprobara *«Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...»*.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública, autorizando a los docentes, según su artículo 6³², a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión,

²⁹ Folio 23.

³⁰ Folio 24.

³¹ Archivo digital No. 10 de la carpeta denominada "CC5706351" del disco compacto que obra a folio 110.

³² «Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para

sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Más adelante, con la Ley 37 de 1933³³, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria. De lo que se concluye, que la pensión gracia no se limitó a los maestros de primaria, sino que cobija a quienes hubieren prestado sus servicios como normalistas o inspectores educativos, y que el tiempo de servicios se puede completar con el prestado en secundaria o, incluso, haberse laborado sólo en este nivel.

Luego se expidió la Ley 43 de 1975, a través de la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías y en ella se estableció 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»*³⁴.

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

³³ *«(. . .) Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.»*

³⁴ Artículo 1 de la Ley 43 de 1975.

Finalmente, el literal a) del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención que:

“[...] 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 hubieran 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. [...]”.

La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado³⁵, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

« [...] También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la

³⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n° S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley. [...]»

Así, la pensión gracia se basó en las precarias circunstancias salariales en que se encontraban los docentes pertenecientes a las citadas instituciones educativas, en cuanto los salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de las entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida. De tal suerte, que se constituyó en un beneficio a cargo de la Nación tendiente a menguar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, respecto a los educadores con nombramiento realizado por el Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores.

De lo anterior se concluye que la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, fue concebida como una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a un grupo de docentes del sector público, esto es, a los maestros de educación primaria de carácter regional o local; sin embargo cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden, por constituirse en un privilegio gratuito a cargo de la Nación quien realiza el pago, sin que el docente hubiese trabajado para ella.

2.4.2. Conforme a lo expuesto, la Sala verificará si el señor José Salvador Prada Martínez cumple con el requisito de haber acreditado veinte (20) años de servicio en la docencia oficial del orden territorial y/o nacionalizada, incluso antes del 31 de diciembre de 1980, para así determinar si tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

Pues bien, en primer lugar se tiene que **el señor Prada Martínez nació el 12 de febrero de 1955**³⁶, lo que significa que para la fecha en que radicó la petición de reconocimiento de la pensión gracia que dio origen a los actos aquí demandados, 13 de septiembre de 2012³⁷, contaba con cincuenta (50) años de edad, cumpliendo inicialmente con el requisito contemplado en el numeral 6º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913.

Decantado lo anterior, se entrará a analizar la historia laboral del actor para determinar si cumple o no con el requisito de tiempo de servicios exigido para ser acreedor de la pensión referida, frente a lo cual se tiene que conforme a los Formatos Únicos para Expedición de Certificado de Historia Laboral de la Secretaría de Educación del Municipio de Floridablanca (Santander) fechados el 3 de septiembre de 2012 y 18 de noviembre de 2013³⁸, el señor José Salvador Prada Martínez ostenta la calidad de **docente departamental de primaria** en propiedad, en estado activo para esa última fecha, y en la cual se acreditan las siguientes vinculaciones laborales, así:

CARGO	FECHA DE INICIO	FECHA DE RETIRO
<i>Interinidad Educador Auxiliar I en Piedecuesta (Santander) (Decreto 135 de 31 de enero de 1977)</i>	<i>17 de febrero de 1977</i>	<i>22 de febrero de 1977</i>
<i>Nombramiento Educador Auxiliar de la Casa de Menores de Piedecuesta (Santander) (Resolución 040 de 1º de enero de 1981)</i>	<i>1º de enero de 1981</i>	<i>30 de marzo de 1986</i>
<i>Nombramiento Maestro de la Casa de Menores de Piedecuesta (Santander) (Resolución 17 de 1º de abril de 1986)</i>	<i>1º de abril de 1986</i>	<i>6 de abril de 2000</i>
<i>Traslado Colegio Metropolitano del Sur de</i>	<i>7 de abril de 2000</i>	<i>13 de febrero de</i>

³⁶ Copia de la cédula de ciudadanía a folio 34 y del Registro Civil de Nacimiento a folio 16 del expediente.

³⁷ Folios 12 al 15.

³⁸ Folios 17 y 18 y 62 al 65, respectivamente.

<i>Floridablanca (Santander) (Resolución 8386 de 3 de abril de 2000)</i>		2003
<i>Acta de entrega Floridablanca (Acta de 14 de febrero de 2003)</i>	14 de febrero de 2003	19 de febrero de 2003
<i>Incorporación Floridablanca (Resolución 8 de 20 de febrero de 2003)</i>	20 de febrero de 2003	28 de diciembre de 2003
<i>Incorporación Floridablanca (Resolución 301 de 29 de diciembre de 2003)</i>	29 de diciembre de 2003	25 de julio de 2005
<i>Reubicación Colegio "Isidro Caballero Delgado" de Floridablanca (Santander) (Resolución 225 de 26 de julio de 2005)</i>	26 de julio de 2005	11 de febrero de 2009
<i>Reubicación Instituto "San Bernardo" de Floridablanca (Santander) (Resolución 067 de 12 de febrero de 2009)</i>	12 de febrero de 2009	18 de noviembre de 2013

De otra parte, según el Formato No. 1 de Certificado de Información Laboral para bonos pensionales y pensiones, de 3 de septiembre de 2012, expedido por la Secretaría de Educación de Floridablanca (Santander)³⁹, se observa que el demandante tuvo como períodos de vinculación laboral los siguientes: i) del 17 de febrero al 27 de febrero de 1977 (sic), del 1° de enero de 1981 al 30 de marzo de 1986 y del 1° de abril de 1986 al 30 de diciembre de 2003 como docente del Departamento de Santander (sic); y del 1° de enero de 2003 al 3 de septiembre de 2012 de docente de Municipio de Floridablanca.

Sin embargo, al revisar las certificaciones de 30 de mayo y 26 de julio de 2006⁴⁰, proferidas por la Coordinadora del Grupo de Administración de Documentos de la Secretaría General de la Gobernación de Santander se encuentra que el actor José Salvador Prada Martínez tuvo las siguientes vinculaciones laborales con la Secretaría de Educación de ese departamento en la Casa de Menores del Municipio de Piedecuesta, así:

.- Maestro Educador Auxiliar en Interinidad (en licencia por 30 días) del 17 de

³⁹ Folio 19.

⁴⁰ Archivos digitales Nos. 5, 14 y 15 de la carpeta "CC5706351" del disco compacto que obra a folio 110.

febrero al 16 de marzo de 1977.

- .- Portero Celador del 1° de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1982.
- .- Auxiliar de Educación del 1° de enero de 1983 al 28 de febrero de 1986.
- .- Maestro Grado 1 del 1° de marzo de 1986 al 31 de agosto de 1987 y del 1° de noviembre de 1987 al 31 de julio de 1989.
- .- Maestro Grado 2 del 1° de agosto de 1989 al 31 de marzo de 1990.
- .- Maestro Grado 3 del 1° de abril al 30 de junio de 1990.
- .- Maestro Grado 4 del 1° de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1994.
- .- Maestro Grado 5 del 1° de enero al 31 de agosto de 1995.
- .- Maestro Grado 7 del 1° de septiembre de 1995 al 31 de enero de 2000.

2.4.3. Sobre el primer empleo referido en la anterior certificación (Educador Auxiliar en Interinidad), encuentra esta Corporación que, en efecto, mediante el **Decreto 0135 de 31 de enero de 1977**⁴¹, “por el cual se causan novedades en la Sección de Educación Especial y Adultos de la Secretaría de Educación” (Se subraya), el Gobernador de Santander dispuso en el artículo 6° que: “A partir del 28 de enero del presente año, concédanse 30 días de Licencia sin remunerar al Señor FABIO ENRIQUE RUEGA GÓMEZ, Educador Auxiliar I Grado 10 Categoría A, de la Casa de Menores y Escuela de Trabajo “Victoriano de Diego y Paredes” del municipio de Piedecuesta y en su reemplazo mientras dura la Licencia nómbrase al Señor JOSÉ SALVADOR PRADA MARTÍNEZ.” (Se subraya); cargo en el que el señor Prada Martínez se posesionó el 17 de febrero de 1977, en condición de interinidad, como lo evidencia en el acta No. 88 de esa misma fecha⁴².

Pues bien, respecto a esta modalidad de educación (especial y de adultos) se precisa que está constituida dentro del ejercicio de la profesión docente, definido por el artículo 2° del **Decreto 2277 de 1979**, en estos términos:

⁴¹ Folio 21 y Archivo digital No. 29 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

⁴² Folio 22 y Archivo digital No. 30 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

“ARTICULO 2. PROFESION DOCENTE. Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores.

Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo” (Lo subrayado es por fuera del texto original).

De igual forma, el **Decreto 3011 de 1997** por el cual se establecen normas para el ofrecimiento de la educación de adultos, señala:

“ARTÍCULO 1. La educación de adultos, ya sea formal, no formal o informal hace parte del servicio público educativo, y se regirá por lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, sus decretos reglamentarios, en especial los Decretos 1860 de 1994, 114 de 1996 y las normas que los modifiquen o sustituyan y lo previsto de manera especial, en el presente decreto.

Se regirá igualmente por las disposiciones que para el efecto dicten las entidades territoriales según sus competencias.” (Se subraya).

Conforme a lo anterior, la educación para adultos, ya sea formal, no formal o informal hace parte del servicio público educativo, por lo que los educadores

oficiales que presten sus servicios en los diferentes niveles o modalidades señalados por el Decreto 2277 de 1979, se cobijan por el Estatuto Docente⁴³.

2.4.4. Y así mismo, en cuanto a los empleos de Maestro que el actor desempeñó, se tiene que, inicialmente, la **Resolución No. 00017 de 1° de abril de 1986** señaló en sus considerandos que “(...) *es de imperiosa necesidad ocupar los servicios de un maestro, y que el Decreto No. 49 (sic) de 1985 en el artículo 34, crea el cargo de maestros para la Coordinación Pedagógica del Centro*”, razón por la cual, en su artículo 2° se dispuso lo siguiente:

“Art. 2°- Nombrar con grado I, en el escalafón al señor JOSÉ SALVADOR PRADA MARTÍNEZ, para desempeñar el cargo de Maestro de la Casa de Menores, adscrito a la Coordinación Pedagógica.” (Lo subrayado es destacado por la Sala).

De lo anterior, se concluye que **el accionante prestó servicios docentes al Departamento de Santander del 17 de febrero al 16 de marzo de 1977**, en interinidad al cubrir una licencia no remunerada, como Educador Auxiliar Grado 10 Categoría A, dentro de la Sección de Educación Especial y Adultos de la Secretaría de Educación de ese ente territorial; **e igualmente a partir del 1° de marzo de 1986** como Maestro Grado I en el escalafón adscrito a la Coordinación Pedagógica de la Casa de Menores y Escuela de Trabajo “Victoriano de Diego y Paredes” del Municipio de Piedecuesta (Santander), cargo en el que fue ascendiendo de grado hasta llegar al grado No. 7,

⁴³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, C.P. Dr. Jaime Moreno García, Radicación número: 76001-23-31-000-2001-03755-01(8533-05).ACTOR: EDUARDO GUTIERREZ NUÑEZ. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.

laborando hasta el 31 de enero de 2000, fecha de su desvinculación con el Departamento de Santander.

2.4.5. Sin embargo, no sucede lo mismo con los cargos de “portero celador” y “auxiliar de educación” ejercidos por el actor entre el 1° de enero de 1981 y el 28 de febrero de 1986, ya que, para la Sala, los mismos **no corresponden a actividades propiamente docentes sino de tipo administrativo** al interior de la Casa de Menores y Escuela de Trabajo “Victoriano de Diego y Paredes” del Municipio de Piedecuesta (Santander), máxime cuando no obra prueba alguna dentro del plenario que acredite, en especial para el cargo de auxiliar de educación referido, que las funciones del mismo impliquen el ejercicio de la labor de enseñanza que caracteriza la naturaleza de la profesión docente.

Sobre el particular y al decidir un caso de similares supuestos fácticos y jurídicos, esta Corporación estableció:

“En el recurso de apelación, el apoderado de la actora insiste en que los cargos administrativos desempeñados son pasibles del reconocimiento de la pensión gracia solicitada, conforme a la Ley 116 de 1928, artículo 6°.

(...)

Nótese que aquí el Legislador en la “motivación” de su proyecto de ley determinó claramente a quienes se refería la norma, vale decir, AL MAESTRO en ese caso de las ESCUELAS NORMALES; obsérvese que en ningún momento se refirió, por ejemplo, al personal de Secretaría, a los aseadores, a los celadores y porteros de las Normales que netamente son PERSONAL ADMINISTRATIVO, lo cual es lógico porque la PENSION DE JUBILACIÓN GRACIA se consagró desde sus inicios - en la Ley 114 de 1913- para estimular EXCEPCIONALMENTE A LOS

DOCENTES a que se refiere la legislación y en este sentido, el art. 6º de la Ley 116 de 1928 es una “complementación” de la anterior.

(...)

Frente a la naturaleza de los cargos de Secretaria Auxiliar y Ayudante de Oficina, baste señalar, de una parte que no se encuentran enlistados en la norma y de otra, como bien lo dijo el a quo, no se aportó certificación alguna que diera cuenta de sus funciones desempeñadas para poder colegir si eran de naturaleza docente.⁴⁴ (Subraya la Sala).

Posición que también ha sido sostenida por esta misma Sala de Decisión como sucedió en **sentencia de 14 de julio de dos mil dieciséis 2016**⁴⁵, así:

“En el presente caso, la entidad accionada arguye en su recurso de apelación, por un lado, que durante los años 1968 a 1988 el demandante ejerció un “...cargo de AUXILIAR...”, razón por la cual el tiempo de servicios causado en ese período no puede ser computado para el reconocimiento pensional deprecado, y por el otro, que “NO SE ENCUENTRA[n] DEBIDAMENTE ACREDITADO[s] LOS TIEMPOS DE SERVICIO DEL DOCENTE ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1980...” (f. 441).

En lo que atañe al primero de los citados argumentos, resulta necesario recordar (como ya se explicó) que las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 (artículo 6º) y 37 de 1933 (artículo 3º) otorgaron a los

⁴⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”; Consejero Ponente GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN; sentencia de once (11) de marzo de dos mil quince (2015); expediente No. 25000-23-42-000-2012-01458-01(0928-14); actora: Yolanda Teresa González de Ramos; demandado: Caja Nacional de Previsión Social (Eice) en Liquidación, Hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

⁴⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”; Consejero Ponente CARMELO PERDOMO CUÉTER; expediente No. 52001-23-31-000-2011-00068-01(1719-14); actor: Mauro Arturo Enríquez González; demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

maestros de las escuelas primarias oficiales, de enseñanza secundaria, empleados y profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública, el derecho a obtener la pensión gracia de jubilación previo cumplimiento de los requisitos allí establecidos.

Por su parte, los artículos 2⁴⁶ y 32⁴⁷ del Decreto ley 2277 de 1979⁴⁸ prevén que “...la profesión docente...” está circunscrita a quienes se dedican a “...la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto[,]... docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de conserjería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional”, así como a ciertos cargos directivos (director de escuela o concentración escolar, coordinador o prefecto de establecimiento, rector de plantel de enseñanza básica secundaria o media, jefe o director de núcleo educativo o de agrupación de establecimientos y supervisor o inspector de educación), de lo que se colige que la persona que haya ocupado un empleo diferente a estos, incluso en el sector de la educación pública, no se encuentra amparado por el régimen especial de la pensión gracia.

En similares términos concluyó esta subsección en sentencia de 24 de julio de 2008⁴⁹, así:

“En resumen, de conformidad con las Leyes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública, y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo

⁴⁶ “Profesión docente”.

⁴⁷ “Carácter docente”.

⁴⁸ “por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 24 de julio de 2008, expediente 15001-23-31-000-2004-02010-01(2110-07).

Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997⁵⁰, sólo acceden aquellos **docentes** que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales.

Nótese del marco antes referido, que tanto el Legislador como la Jurisprudencia han determinado que la pensión gracia sólo está dirigida a los educadores que tengan el carácter de docente y que presten sus servicios en planteles educativos del orden territorial; excluyendo del beneficio pensional a los demás servidores del sector educativo.

Cabe entonces precisar quiénes tienen la calidad de docente, para así determinar quiénes pueden acceder al beneficio pensional de gracia. En ese orden, debemos acudir a los postulados del Estatuto Docente, contenido en el Decreto 2277 de 1979, el cual conceptuó y definió los alcances de la profesión docente en su artículo 2...

Lo anterior significa que aquellos empleados del sector educativo, que no cumplan con la labor de enseñanza, no ejerzan funciones de dirección y coordinación de planteles educativos; de supervisión e inspección, de programación capacitación, de consejería y orientación educativa, ni estén dentro del listado de cargos directivos de que trata el artículo 32 citado, no pueden ser catalogados como docentes y, por ende, no podrán ser sujetos del reconocimiento de la pensión gracia. En tales condiciones, su carácter será el de los **cargos administrativos**, y sus titulares se regirán por las normas aplicables a los demás empleados públicos, así como lo señala el artículo 35 del Estatuto Docente”.

En atención a lo expuesto en precedencia, se tiene que el tiempo de servicio comprendido entre el 22 de febrero de 1968 y el 25 de abril de 1971, en el cual el actor se desempeñó como “...Auxiliar de laboratorios...” del colegio departamental Ciudad de Pasto (fs. 273, 274 y 378), no puede ser tenido en cuenta para efectos de acceder a la prestación reclamada por no corresponder a uno de aquellos empleos que hacen parte de la profesión docente o de los cargos directivos enunciados en la norma, tal como lo consideró el a quo al proferir la decisión apelada.⁵¹ (Lo subrayado se destaca).

⁵⁰ Dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

⁵¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”; Consejero Ponente CARMELO PERDOMO CUÉTER; sentencia de catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016); expediente No. 52001-23-31-

2.4.6. Así las cosas, reitera la Sala que en este asunto se encuentra debidamente acreditado con la certificación expedida por la Coordinadora del Grupo de Administración de Documentos de la Secretaría General de la Gobernación de Santander, que fue la entidad territorial con quien laboró inicialmente el demandante a través de su Secretaría de Educación, que éste **prestó sus servicios docentes** entre el 17 de febrero y el 16 de marzo de 1977 **-un (1) mes-**, al igual que desde el 1º de marzo de 1986 y hasta el 31 de agosto de 1987 **-un (1) año y seis (6) meses-**; y posteriormente a partir del 1º de noviembre de 1987 y hasta el 31 de enero de 2000 **-doce (12) años y tres (3) meses-**, para un total de **trece (13) años y diez (10) meses de servicios docentes con el Departamento de Santander.**

E igualmente, como se desprende de los Formatos Únicos para Expedición de Certificado de Historia Laboral de la Secretaría de Educación del Municipio de Floridablanca (Santander) fechados el 3 de septiembre de 2012 y 18 de noviembre de 2013⁵², el señor José Salvador Prada Martínez continuó laborando en forma ininterrumpida como docente territorial con el citado Municipio, **a partir del 1º de febrero de 2000**, completando el faltante para acumular los veinte (20) años de servicios como educador -seis (6) años y dos (2) meses- **hasta el 31 de marzo de 2006.**

En consecuencia, examinado detalladamente el material probatorio allegado, se afirma concluyentemente que el actor reúne los requisitos para hacerse

000-2011-00068-01(1719-14); actor: Mauro Arturo Enríquez González; demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

⁵² Folios 17 y 18 y 62 al 65, respectivamente.

acreedor a la pensión gracia de jubilación, toda vez que acreditó haber **cumplido los cincuenta (50) años de edad** el 12 de febrero de 2005 y laboró como **docente territorial de primaria desde antes del 31 de diciembre de 1980**, completando sus veinte (20) años de servicios el 31 de marzo de 2006, fecha en la cual, entonces, adquirió su estatus pensional.

Por lo expuesto en precedencia, y dado también que del cómputo de los tiempos de servicios desempeñados por el demandante se descontaron los laborados como “portero celador” y “auxiliar de educación”, no resultan de recibo los argumentos expuestos por la entidad demandada en su alzada; y en el mismo sentido, sí logran prosperar de forma parcial los esbozados por el demandante en relación con la inclusión de los tiempos laborados por él con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 para efectos de determinar la fecha de adquisición de su estatus pensional.

2.4.7. Sin embargo, en lo que tiene que ver con la no operancia de la prescripción trienal, como otro de los puntos apelados por la actora, la Sala precisa, en primer lugar, que la causación de un derecho ocurre con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y, a partir de ese momento, se torna como derecho adquirido, que se traduce en un concepto lógico-jurídico general y significa concretamente la incorporación de una cosa o de un derecho a la esfera patrimonial de la persona. Y para el caso de la pensión gracia, es claro la ley exige entre los requisitos para acceder a ese derecho, cumplir cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicio como docente territorial o nacionalizado.

Ahora bien, el **Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969**, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, por medio del cual se dispuso la integración de la Seguridad Social entre el sector privado y público, en el artículo 102, dispuso:

“ARTÍCULO 102. PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. 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 sólo por un lapso igual. (...)” (destaca la Sala).

En este asunto, manifiesta el actor, en esencia, que inicialmente peticionó el 11 de septiembre de 2007 en procura del reconocimiento y pago de la pensión gracia⁵³, la cual le fue resuelta desfavorablemente por las Resoluciones UGM 005865 de 30 de agosto de 2011 y UGM 051118 de 29 de junio de 2012⁵⁴; y que posteriormente, el 13 de septiembre de 2012, radicó de nuevo petición de reconocimiento pensional⁵⁵, que fue la que originó los actos acusados. Por tanto, adujo que no se configuró la prescripción ya que entre la resolución de cada una de tales solicitudes y la interposición de la demanda -4 de setiembre de 2013-⁵⁶, no transcurrieron

⁵³ Archivo digital No. 21 de la carpeta denominada “CC5706351” del disco compacto que obra a folio 110.

⁵⁴ Folios 3 al 5.

⁵⁵ Folios 12 al 15.

⁵⁶ Folio 51 reverso.

más de tres (3) años, razón por la cual, pretende que la pensión se reconozca a partir del estatus pensional.

Frente a este punto, como se dijo con anterioridad⁵⁷, **el derecho pensional del accionante se hizo exigible a partir del 1° de abril de 2006**, día siguiente a la fecha en que completó sus veinte (20) años de servicios (31 de marzo de ese año).

Por tanto, se colige que si bien el señor José Salvador Prada Martínez elevó una primera solicitud de reconocimiento pensional de gracia el 11 de septiembre de 2007, esto es, dentro de los tres (3) años siguientes a la exigibilidad del derecho, no sucedió lo mismo en relación con la segunda petición interpuesta el 13 de septiembre de 2012 (que fue la que generó la expedición de los actos demandados) ya que entre éstas transcurrieron aproximadamente cinco (5) años.

De tal manera, **se evidencia la operancia de la prescripción trienal** de pago de las mesadas de la pensión gracia del accionante **con anterioridad al 13 de septiembre de 2009**, tal y como lo dispuso el Tribunal a quo en el fallo que se estudia y así se reiterará en la parte resolutive de este fallo, por lo que no deben ser acogidos los argumentos de la parte demandante en su súplica sobre este aspecto de la controversia.

⁵⁷ Conforme al examen probatorio realizado en esta instancia procesal y la contabilización de los tiempos de servicios docentes prestados por el demandante.

En similares términos ya se ha pronunciado esta Sala, por ejemplo, en **sentencia de 2 de febrero de 2017**⁵⁸, al referir sobre el particular:

“Expuesto y estando claro el fenómeno de la prescripción, para resolver el caso en concreto, se recuerda:

1. La demandante afirmó haber cumplido los requisitos de ley para obtener el derecho a la pensión gracia el 26 de enero de 2002.

2. El 19 de abril de 2006, presentó solicitud de reconocimiento de la prestación aludida ante CAJANAL, anexando un certificado de factores salariales expedido el 9 de marzo del mismo año.

3. El 1º de octubre de 2009, elevó otra solicitud que le permitiera gozar de su derecho, adjuntando un nuevo certificado de factores salariales de 23 de septiembre del mismo año.

(...)

La situación particular presentada, evidencia que entre ambas solicitudes transcurrieron más de 3 años, razón por la cual, es importante continuar con el análisis del caso más a fondo, por lo que se traerán a colación las siguientes normas, que a juicio de ésta Sala, debieron ser tenidas en cuenta por la interesada para evitar las consecuencias que hoy se debaten:

(...)

⁵⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”; Consejera Ponente SANDRA LISSET IBARRA VELEZ; expediente No. 15001-23-33-000-2013-00718-01(1218-15); actora: María Consuelo del Pilar Barrera Rossi; demandado: Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), Hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Expuestos los fundamentos jurídicos y fácticos del caso objeto de estudio, se concluye que:

1. La reclamación del derecho debió presentarse una vez cumplidos los requisitos de ley, que como se denota en el proceso, se configuró el 26 de enero de 2002, fecha a partir de la cual empezó a correr el término de la prescripción de la prestación.

2. Sólo hasta el 19 de abril de 2006, la demandante presentó escrito de solicitud de reconocimiento de la pensión, sin obtener respuesta del ente previsional, y agotada la vía gubernativa tampoco instauró la demanda ante ésta jurisdicción, dejando transcurrir el tiempo con los efectos y consecuencias que produce la prescripción.

3. El 1º de octubre de 2009, la accionante radicó nueva solicitud de reconocimiento y pago de la prestación, que CAJANAL reconoció mediante la Resolución N° PAP 01274 de 30 de agosto de 2010 a partir del 26 de enero de 2002 con efectos fiscales desde el 1º de octubre de 2006.

4. En cuanto a la prescripción, ésta se interrumpió con la presentación de la segunda petición, es decir, la del 1º de octubre de 2009, y por lo tanto, surte sus efectos sobre las mesadas correspondientes a los períodos desde el 30 de septiembre de 2006 hacia atrás.” (Se subraya).

2.4.8. Por último, en relación con la aplicación de los artículos 187, 192 y 195 del CPACA a efectos de que la pensión gracia ordenada por el juez de primera instancia sea debidamente reajustada conforme al índice de precios al consumidor y se paguen los intereses moratorios que se causen con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia, la Sala observa que el a quo omitió impartir la orden respectiva en la sentencia recurrida, por lo que procederá a incluirla en la parte resolutive.

2.4.9. Ahora, encuentra la Sala que en el presente asunto el actor solicitó la nulidad de las Resoluciones RDP 020360 de 19 de diciembre de 2012 y RDP 013035 de 18 de marzo de 2013, por las cuales la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación y resolvió el recurso de apelación confirmando la decisión, respectivamente.

No obstante, se advierte que en los folios 3 al 11 obra copia de las Resoluciones UGM 005865 de 30 de agosto de 2011 y UGM 051118 de 29 de junio de 2011, proferidas igualmente por la entidad demandada, que con anterioridad también le habían negado el reconocimiento pensional de gracia al demandante, pero que sin embargo, no fueron demandadas en este caso.

Frente a esto, se precisa que a pesar de que esta Jurisdicción se caracteriza en esencia por ser rogada, esto es, que solo puede limitarse el juez a lo pedido en la demanda, lo cual no daría lugar a que resulte procedente la declaratoria de nulidad de los actos referidos atrás, es importante anotar que la invalidez de los actos aquí acusados acarrea necesariamente la extensión de tales efectos nulos a las Resoluciones UGM 005865 de 30 de agosto de 2011 y UGM 051118 de 29 de junio de 2011, cuya decisión es la misma contenida en las Resoluciones RDP 020360 de 19 de diciembre de 2012 y RDP 013035 de 18 de marzo de 2013 (negar el reconocimiento de la pensión gracia); y por tal razón, tampoco pueden resultar ejecutables al haber

desaparecido sus fundamentos de hecho y de derecho según lo establecido en el artículo 91 del CPACA⁵⁹, produciéndose así su decaimiento.

2.4.10. Finalmente, en lo que respecta a la condena en costas, precisa la Sala que con la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en este tipo de asuntos para dar paso, según se advierte en el artículo 188 *ibídem*⁶⁰, a la valoración objetiva frente a la imposición, liquidación y ejecución de las costas procesales.

En efecto, de la redacción del citado artículo se extraen los elementos que determinan la imposición de la condena en costas, a saber: i) **objetivo** en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) **valorativo** en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso.

⁵⁹ **ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

1. *Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
2. *Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
3. *Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
4. *Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
5. *Cuando pierdan vigencia. (Se subraya).*

⁶⁰ "Artículo 188. *Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*"

Visto lo anterior, y en lo que se refiere al caso concreto, se considera que conforme los documentos que obran en el expediente, no es posible comprobar el pago de gastos ordinarios y que la actividad efectivamente realizada por el apoderado de la parte demandante, que fue la vencedora, haya generado otro tipo de gastos, esto es, que las agencias en derecho se causaron. Siendo así, la Sala no impondrá condena en costas, en esta instancia, a la parte demandada.

III. DECISIÓN

En suma, si bien en el presente asunto fue acertada la decisión del a quo de ordenar el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a la parte actora, resulta indispensable modificarla en el sentido de disponer dicho reconocimiento a partir del 1° de abril de 2006, fecha de adquisición de su estatus pensional por tiempo de servicios, y se adicionará en cuanto a dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187, 192 y 195 del CPACA. Por lo anotado, habrá de confirmarse parcialmente el fallo impugnado, sin que tampoco haya lugar a condena en costas en esta instancia.

Por lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE PARCIALMENTE el fallo proferido el veintiséis (26) de agosto de dos mil catorce (2014) por el Tribunal Administrativo de Santander, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por **JOSÉ SALVADOR PRADA MARTÍNEZ** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**.

SEGUNDO.- MODIFÍCASE el **ordinal segundo** de la parte resolutive de la providencia en mención, en el sentido disponer el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación al demandante, a partir del 1° de abril de 2006, día siguiente a la fecha de adquisición de su estatus pensional por tiempo de servicios, y con efectos fiscales desde el 13 de septiembre de 2009 por prescripción trienal, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- ADICIÓNASE la sentencia recurrida en lo atinente a ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) a que sobre las sumas que se reconozcan a favor del demandante sean **ajustadas en los términos del artículo 187 del CPACA**, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = R.H * \underline{INDICE FINAL}$$

INDICE INICIAL

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H), que es lo dejado de percibir por la parte demandante hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará **separadamente mes por mes, para cada mesada pensional**, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Y así mismo, la demandada, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), deberá **dar cumplimiento a la sentencia en aplicación a lo establecido por los artículos 192 y 195 del CPACA** (Ley 1437 de 2011).

CUARTO.- SIN CONDENA EN COSTAS en las dos instancias.

QUINTO.- Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER