



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dieciocho (18) de septiembre de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 143

TEMAS: PENSIÓN GRACIA – DOCENTES
NACIONALES, DIFERENCIA CON LOS
NACIONALIZADOS VINCULADOS
ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1980

INSTANCIA: PRIMERA

Decide la Sala, en primera instancia, el fondo del proceso de la referencia que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura EFIGENIA BLANCO SILGADO en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL U.G.P.P.

I. ANTECEDENTES:

1.1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

¹ Fol. 23) del expediente



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

- 1.1.1. Que se declare la nulidad de la resolución No. UGM 00320201 del 3 de agosto de 2011, expedida por el liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social EICE – en Liquidación, por la cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión de Jubilación Gracia a la actora.
- 1.1.2. Que la señora EFIGENIA BLANCO SILGADO tiene derecho a que la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E. – en liquidación, le reconozca y pague, la Pensión Gracia desde el día que cumplió el status, en cuantía del 75 % del promedio salarial percibido con la totalidad de los factores salariales, devengados durante último año de servicio.
- 1.1.3. Que se condené a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E. – en liquidación , a pagar, a través del FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL y a favor de la accionante, el valor de las mesadas pensionales y adicionales con los correspondientes reajustes de la ley, desde la fecha de la adquisición del status de pensionada.
- 1.1.4. Que se ordene a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E. – en liquidación, a que sobre las sumas adeudadas a la demandante, se incorporen los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor, o al por mayor, como lo autoriza el artículo 187 del C.P.A.C.A.
- 1.1.5. Que se condene a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E. a que reconozca y pague los intereses moratorios de que trata la ley 100 de 1993, Artículo 141.
- 1.1.6. Que se condene a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E al reconocimiento y pago del interés moratorio, a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, sobre las sumas



adeudadas a la señora EFIGENIA BLANCO SILGADO, conforme lo normado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

1.1.7. Que se ordene a la entidad demandada a que dé cumplimiento a lo dispuesto en el fallo, dentro del término perentorio señalado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

1.1.8. Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

Fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Expresa que la señora EFIGENIA BLANCO SILGADO identificado con C.C. N° 64.516.231, nació el 1 de abril de 1960, es decir, que cumplió los 50 años de edad, el 1 de abril de 2010.

Afirma que, la demandante, se vinculó al magisterio, desde el 15 de abril de 1980, obteniendo un total de 8.911 días laborados, así:

- La actora ingreso a prestar sus servicios, vinculación en propiedad, como docente Departamental, nombrada por medio del el decreto N° 321 del 15 de abril de 1980, tomando posesión el 21 de abril de 1980, hasta el 21 de diciembre de 1982, en la escuela rural de Las Brisas – San Onofre, por el término de dos (2) años y ocho (8) meses.
- Por medio de Decreto 00743 de 22 de diciembre de 1982 se declaró insubsistencia (retiro) hasta el 22 de diciembre de 1982.
- La actora vuelve a prestar sus servicios, vinculación en propiedad, sin que exista claridad si es Nacional o Nacionalizado, por medio de Resolución N° 00420 del 18 de enero de 1990, tomando posesión el 26 de marzo de 1990, hasta el 8 de octubre de 1990, en el colegio cooperativo bachillerato



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

de Palo Alto – San Onofre, por el término de seis (6) meses y trece (13) días.

- Fue trasladada por medio de Decreto N° 0014 del 9 de octubre de 1990, como nacionalizado, tomando posesión el 9 de octubre de 1990 hasta el 10 de febrero de 1991 en la escuela rural de Pajonal I – San Onofre, por el término de cuatro (4) meses y dos (2) días.
- Fue trasladada por medio de Decreto N° 00002 del 11 de febrero de 1991, como nacionalizado, tomando posesión el 11 de febrero de 1991 hasta el 8 de marzo de 1995 en la escuela rural Plan Parejo – San Onofre, por el término de cuatro (4) años y veintiocho (28) días.
- Por medio de Decreto N° 00027, del 7 de marzo de 1995, a manera de traslado, sin que exista claridad si es nacional o nacionalizado, tomando posesión el 9 de marzo de 1995 hasta el 21 de abril de 2005 en la escuela rural de Pajonal I – San Onofre, por el término de diez (10) años un (1) mes y trece (13) días.
- Por medio de Resolución N° 02613 de 23 de diciembre de 2004, mediante asignación, sin que exista claridad si es nacional o nacionalizado, tomando posesión el 22 de abril de 2005 hasta el 6 de enero de 2009 en la Institución Educativa Pajonal – San Onofre, por el término de tres (3) años ocho (8) meses y quince (15) días.
- Mediante Decreto N° 01318 de 28 de octubre de 2008, por terminación de comisión, sin que exista claridad si es nacional o nacionalizado, tomando posesión el 7 de enero de 2009 hasta el 8 de enero de 2009 en la Institución Educativa Pajonal – San Onofre, por el término de dos (2) días.
- Por medio de Decreto N° 00208 de 7 de enero de 2009, mediante posesión por nombramiento, sin que exista claridad si es nacional o nacionalizado, tomando posesión el 8 de enero de 2009 hasta el 13 de enero de 2010 en la Institución Educativa Pajonal – San Onofre, por el término de un (1) año y seis (6) días.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

- A través de Decreto N° 00183 de 14 de enero de 2010, mediante posesión por nombramiento, sin que exista claridad si es nacional o nacionalizado, tomando posesión el 14 de enero de 2010 hasta la fecha en la Institución Educativa Pajonal - San Onofre, por el término de tres (3) años tres (3) meses y cinco (5) días.

Asegura que, el día 15 de octubre de 2010, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la pensión Gracia, de conformidad con la ley 114 de 1993, 116 de 1928 y 37 de 1933.

Indica que, la entidad demandada mediante Resolución RDP 003201 del 3 de agosto de 2011, expedida por el liquidador de CAJANAL, le niegan el reconocimiento de la pensión Gracia.

Manifiesta que, la actora tiene derecho a que la CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN Y/O UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES, le reconozca la Pensión Gracia, sumándole todo el tiempo laborado como docente en el Departamento de Sucre y el Municipio de San Onofre.

Señala que, la demandante reúne los tiempos de servicio requeridos, puesto que tiene 8.911 días, más de veinte (20) años de servicio para el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia.

1.3 NORMAS VIOLADAS:

Se citan como normas violadas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA: los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336.



LEGALES: Ley 114 de 1913: los artículos 1, 3 y 4. Ley 116 de 1928: El artículo 6. Decreto 081 de 1976: artículo 3. Decreto Ley 2277 de 1979: Artículo: 3. Ley 91 de 1989: Artículo 15.

1.4 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

Como concepto la de violación, manifiesta que el acto objeto de censura adolece de falsa motivación toda vez que el principio constitucional de la Seguridad Jurídica ha sido quebrantado, con la expedición del Acto acusado, que se retrotrae al no reconocer la pensión gracia de acuerdo a lo ordenado por las leyes 114 de 1913, Ley 65 de 1946, Ley 42 de 1947, Ley 4 DE 1966, Decreto 1743 de 1966, Decreto 1045 de 1978, ley 812 del 2003 entre otras

Manifiesta igualmente que el error de la entidad demandada consistió, en declarar que la actora no tiene derecho, puesto que el periodo laborado comprendido entre el 18 de enero de 1990 hasta la fecha, se evidencia la vinculación de la docente, la cual es a nivel Departamental, por lo que la demandante no tuvo ninguna retribución por sus servicios a título de honorarios, sino como salario acorde al grado en el Escalafón Nacional Docente, afirmando que fue una vinculación legal y reglamentaria y no contractual o generadora de honorarios.

Asimismo expresa que existe violación de normas superiores, por el acto acusado toda vez que por expreso mandato de la Ley 91 de 1989, en su artículo numeral 2, literal A.

1.5 TRÁMITE DEL PROCESO:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 23 de enero de 2014 (fol. 32).
- Admisión de la demanda: 27 de enero de 2014 (fol. 34).



- Notificación a las partes: 28 de enero de 2014 y 10 de febrero de 2014 (fol. 35-46).
- Audiencia inicial: 11 de junio de 2014 (fol. 96-99).

1.5.1 RESPUESTA A LA DEMANDA:

La entidad demandada contestó en término, en memorial visible a fol. 79 a 84, en donde manifiesta que se opone a todas las pretensiones de la demanda, presentado como medios exceptivos los siguientes:

1.5.1.1. FALTA DE REQUISITOS LEGALES PARA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO PRETENDIENDO:

Parte de exponer la situación laboral de la actora, manifestando que para hacerse merecedor de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, es necesario cumplir unos requisitos o presupuestos para disfrutar de los beneficios económicos, tales como 50 años de edad y como mínimo 20 años de servicio docente, los que de no ser cumplidos por el interesado, tornarían improcedente el reconocimiento de la prestación en comento, citando los artículos 1º y 4º de la Ley 114 de 1913.

Afirma que, la pensión Gracia no debe ser reconocida a favor de un docente nacional, por esta razón, es un requisito para su validez que el maestro que la pretenda, no reciba retribución de la Nación por servicios prestados o pensionado por cuenta de aquella, motivo por el cual los únicos beneficiarios de tal dadiva son los educadores locales o regionales.

Asegura que no es del todo cierto que la señora Efigenia Blanco hubiese laborado al servicio del Estado por más de 20 años como docente territorial, afirmando que este periodo de servicio, en su totalidad no puede ser tenido en cuenta al momento de computar los tiempos requeridos para hacerse acreedor del derecho aquí pretendido, en especial aquellos prestados al 1º de enero de 1990.



Ratificando que, el tiempo laborado desde el 26 de marzo de 1990 hasta el 14 de enero de 2010, no puede ser tenido en cuenta en su totalidad, pues éste según el artículo 15 de la Ley 191 de 1989, se considera Nacional y no Territorial, motivo por el cual solicitan se desestimen las pretensiones invocadas por la parte actora

1.5.1.2. IMPROCEDENCIA DE LO PRETENDIDO:

Requiere la parte demandada, si de ser considerado que hay lugar al reconocimiento y pago de una pensión Gracia dentro del proceso de la referencia, solicita desestimar la forma en como pretende la demandante que le liquiden la respectiva mesada. En razón de que la accionante excita el reconocimiento de la plurimencionada pensión a partir del día en que se cumplió el status de pensionado en cuantía equivalente al 75% del salario y teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados desde el último año de servicio. Argumentando que, dicha pensión Gracia no puede ser liquidada de acuerdo a lo devengado en el último año de servicio oficial, toda vez que está sujeta a un régimen especial que no requiere afiliación del beneficiario a la Caja Nacional de Previsión Social, ni hacer aportes para dicho efecto.

1.5.2 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

En esta oportunidad procesal las partes no presentaron sus alegatos de conclusión.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: El Procurador 44 Judicial II, delegado ante este Tribunal, mediante escrito de fecha 15 de agosto de 2014, rindió concepto en los siguientes términos:

Señala que, está demostrado que la señora Efigenia Blanco Silgado fue vinculada



como docente antes del 31 de diciembre de 1980, cumpliendo con la limitación de la ley 91 de 1989.

Narrando que el acto administrativo demandado, visible a folio 24 establece que la demandante tiene la edad pedida, pero no el tiempo de servicio como docente, afirmando que no cumple con los 20 años de servicio de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado, teniendo en cuenta que para acceder a la prestación solicitada no es posible computar tiempo de servicio de orden nacional ni los desempeños en cargos administrativos, motivo por el cual le fue negada la Pensión Gracia.

Finalmente concluye, alegando que no se le acredita a la demandante una vinculación distinta a la del Ministerio de Educación Nacional, toda vez que los traslados y asignaciones se dieron en su condición de docente nacional, hasta el Decreto 00208 de 7 de enero de 2009, hasta aquí descontado el tiempo de servicio que estuvo como docente nacional, no le alcanza para completar los 20 años de servicio exigidos para la pensión Gracia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Cabe advertir que la Sala no observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto, previas las siguientes consideraciones.

2.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN, DE LA DEMANDA Y DE SENTENCIA DE FONDO, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:

En este punto y como condición para la decisión de fondo del proceso, se pronuncia el Tribunal sobre los presupuestos procesales atinentes a la acción y la demanda, la jurisdicción y competencia, la capacidad para comparecer al proceso, las



formalidades de la demanda, la capacidad de los litigantes para ser partes, el ejercicio del derecho de postulación, la caducidad y la legitimación en la causa.

La Sala considera que los presupuestos procesales atinentes al medio de control y a la demanda se encuentran reunidos, existiendo demanda en forma a la luz de los artículos 161 y 162 del C.P.A.C.A.

Con relación a los requisitos de procedibilidad, es claro que efectivamente sí se agotaron dado que, por una parte, el acto demandado solo procede el recurso de reposición, el cual es voluntario, y no fue interpuesto por la parte interesada (fol. 14 a 19) y por otro lado, al girar la presente discusión sobre derechos ciertos e indiscutibles de contenido pensional, no era obligación agotar la etapa de la conciliación previa.

En cuanto a la caducidad, se tiene que esta litis no debe atenderla, por cuanto de forma clara el artículo 164 numeral 1 literal c establece que se pueden demandar en cualquier tiempo los actos que niegan o reconocen prestaciones periódicas como las pensiones.

Es competente esta Corporación para conocer, en primera instancia, del presente medio de control, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 152 numeral 2 del C.P.A.C.A., con la aclaración realizada en el aparte pertinente de la audiencia inicial sobre el factor territorial.

En cuanto a la capacidad de los litigantes y el derecho de postulación, demanda en el presente caso una persona natural, mayor de edad a través de apoderado, por lo que se supera este requisito. En igual sentido, se demanda a una entidad de derecho público con personería jurídica, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P., y ha actuado a través de abogado acreditado.



La legitimación en la causa por activa se encuentra debidamente probada, dado que el accionante es el interesado y afectado con los actos administrativos que se demandan. La legitimación en la causa igualmente se encuentra acreditada, al ser la entidad demandada la que expidió el acto administrativo que resolvió la reposición, y haber recibido por mandato legal² la obligación de reconocer las pensiones de la extinta CAJANAL –E.I.C.E.³.

2.2. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS:

Pretende la demandante se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución No. UGM 003201 del 3 de agosto de 2011, proferida por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE, a través de la cual se niega el reconocimiento de la pensión gracia de la actora.

Por lo anterior, le corresponde a la Sala realizar el análisis de legalidad del acto determinado, teniendo en cuenta el marco propuesto por la demandante en el acápite de normas violadas y concepto de la violación.

Conforme los planteamientos de las partes, es menester abordar, el siguiente problema jurídico:

¿Tienen derecho a la pensión gracia, los docentes que posean la calidad de nacionales?

² Ley 1151 de 2007: “ARTÍCULO 156. GESTIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

- i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;
- ii) ...”

³ A través del Decreto 2196 de 2009 se dispuso la supresión y liquidación de CAJANAL E.I.C.E. y a través del acta de liquidación definitiva del 11 de junio de 2013 se da por terminada la vida jurídica de esta entidad (diario oficial 48828 del 21 de junio de 2013).



Para solucionar este interrogante, es necesario que la Corporación entre a estudiar los siguientes temas: i. La pensión gracia en general y los docentes nacionales y ii. El caso concreto.

Por lo anterior, pasa la Sala a abordar el mérito del proceso:

2.3. LA PENSIÓN GRACIA EN GENERAL Y LOS DOCENTES NACIONALES:

La Ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios, siempre que comprueben “*que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional*”. Posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en establecimientos educativos departamentales o municipales, interpretación que surge de la causa que inicialmente motivó la consagración legal de este beneficio y de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales⁴, que como consecuencia de ello se estipuló en la Ley 114 de 1913 como requisito, exigencia que es reiterada en la Ley 116 citada, en su artículo 6 señaló que tal beneficio se concretaría “... *en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...*”, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley.

Sobre los alcances de la Ley 37 de 1933, ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ al precisar que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

⁴ Sentencia C-479 de 1998. Corte Constitucional.

⁵ Sentencia de 16 de junio de 1995. Exp. 10665. C.P. Dra. Clara Forero de Castro.



Por otro lado, la Ley 91 de 1989, en el artículo 15 numeral 2 literal A, estableció la vigencia de la pensión gracia, en los siguientes términos:

*“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 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.**”*
(Negrillas de la Sala)

Sobre la interpretación de dicha ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia, hasta que el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, en sentencia del 27 de agosto de 1997, definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993. La Sala cita el siguiente aparte de la mencionada providencia:

“3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:

“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.”

*4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes **departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización.** A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de **su compatibilidad “con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el***



evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”, hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “... otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No. 2, artículo 15 ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. **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 estar 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 educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley.”⁶. (Negrilla fuera de texto)**

Lo anterior para precisar, la conclusión de dicho beneficio para los docentes nacionalizados vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que, la excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

En posterior sentencia, analizó lo referente a la pensión gracia para docentes nacionales, en providencia que la Sala trae a colación:

“Es preciso anotar que, como lo manifestó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 1997, expediente No. S - 699, actor: Wilberto Therán Mogollón, criterio jurisprudencial que reitera de nuevo ahora la Corporación, la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió 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. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.

El numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 prescribe que para hacerse acreedor a la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”.

De lo anterior se establece, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la Nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

Destaca la Sala que de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 116 de 1928, al sujetarse lo allí dispuesto a las exigencias de la Ley 114 de 1913, para que pudiera tener derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que este ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se concedía a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

El inciso 2 del artículo 3 de la Ley 37 de 1933 lo que hizo fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

Conforme a lo anterior, no es viable admitir que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional, por las razones que se plantean en la aludida providencia del 26 de agosto de 1997. Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:

“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

1933 y demás normas que las hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización de la educación primaria como secundaria, iniciado con la Ley 43 de 1975. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “. . . con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”; hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto esta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “. . .otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

Así las cosas, en las condiciones anotadas, se podía recibir en un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional, pero en ningún caso dos pensiones de carácter nacional, hasta la entrada en vigencia la Ley 91 de 1989.

Como ya se dijo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, dispuso la compatibilidad en el pago por parte de la Caja Nacional de Previsión Social de dos clases de pensiones, a saber: la pensión de gracia y la pensión ordinaria o de derecho, pero con fundamento en las leyes que regulan tal aspecto y sin apartarse de la observancia imperativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos que están en las disposiciones; así se reitera la imposibilidad de otorgar la pensión gracia en condiciones distintas a las allí consagradas.

Luego del anterior recuento normativo, tenemos que la apoderada de la parte demandada dentro del expediente confunde los términos docente nacionalizado con docente nacional.

Para dar claridad y precisión a los términos utilizados, la Ley 43 de 1975, dispone:

“Para los efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

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

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de Enero de



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

1.976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1.975.

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de Enero de 1.976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1.975.

Parágrafo. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.”⁷

Por lo anterior, es claro concluir que los docentes que posean el carácter de nacionales⁸, no tiene derecho a la prestación aquí discutida.

Basten las anteriores consideraciones legales y jurisprudenciales para analizar:

2.4. EL CASO CONCRETO

Dentro del *sub lite*, tenemos como hechos probados relevantes para determinar el derecho a la pensión gracia reclamado, los siguientes:

La actora ingresó a prestar sus servicios, vinculación en propiedad como docente departamental, nombrada por medio del Decreto No 321 del 15 de abril de 1980, tomando posesión el 21 de abril de 1980, hasta el 21 de diciembre de 1982, en la escuela rural de Las Brisas – San Onofre, por el término de dos (2) años y ocho meses (8) días. (fol. 4, 17, a 18 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo N° 6. Certificado información laboral causante).

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 16 de abril de 2009. Radicación número: 05001-23-31-000-2003-02945-01(0798-08). Actor: FANNY DEL CARMEN MONTOYA MONTOYA. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.

⁸ El artículo 1 de la Ley 91 de 1989, consagra: “Artículo 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

1. Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.
2. ...”



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Por medio de Decreto 00743 de 22 de diciembre de 1982 se declaró insubsistencia (retiro) hasta el 22 de diciembre de 1982 (fol. 14 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).

La actora vuelve a prestar sus servicios, vinculación en propiedad, en calidad de **NACIONAL, por medio de Resolución N° 00420 del 18 de enero de 1990 del Ministerio de Educación Nacional (fol. 132 y 133)**, tomando posesión el 26 de marzo de 1990, hasta el 8 de octubre de 1990, en el colegio cooperativo bachillerato de Palo Alto - San Onofre, por el término de seis (6) meses y trece (13) días. (fol. 15 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante)

Fue trasladada por medio de Decreto N° 0014 del 9 de octubre de 1990 tomando posesión el 9 de octubre de 1990 hasta el 10 de febrero de 1991 en la escuela rural de Pajonal I - San Onofre, por el término de cuatro (4) meses y dos (2) días. (fol. 15, 22 a 23 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).

Fue trasladada por medio de Decreto N° 00002 del 11 de febrero de 1991, tomando posesión el 11 de febrero de 1991 hasta el 8 de marzo de 1995 en la escuela rural Plan Parejo - San Onofre, por el término de cuatro (4) años y veintiocho (28) días. (fol. 15, 20 a 21 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).

Por medio de Decreto N° 00027, del 7 de marzo de 1995, a manera de traslado, tomando posesión el 9 de marzo de 1995 hasta el 21 de abril de 2005 en la escuela rural de Pajonal I - San Onofre, por el término de diez (10) años un (1) mes y trece (13) días. (fol. 15 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Por medio de Resolución N° 02613 de 23 de diciembre de 2004, mediante asignación, tomando posesión el 22 de abril de 2005 hasta el 6 de enero de 2009 en la Institución Educativa Pajonal - San Onofre, por el término de tres (3) años ocho (8) meses y quince (15) días. (fol. 15 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).

Mediante Decreto N° 01318 de 28 de octubre de 2008, por terminación de comisión, tomando posesión el 7 de enero de 2009 hasta el 8 de enero de 2009 en la Institución Educativa Pajonal - San Onofre, por el término de dos (2) días. (fol. 15 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).

Por medio de Decreto N° 00208 de 7 de enero de 2009, mediante posesión por nombramiento, tomando posesión el 8 de enero de 2009 hasta el 13 de enero de 2010 en la Institución Educativa Pajonal - San Onofre, por el término de un (1) año y seis (6) días. (fol. 15 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).

A través de Decreto N° 00183 de 14 de enero de 2010, mediante posesión por nombramiento, tomando posesión el 14 de enero de 2010 hasta la fecha en la Institución Educativa Pajonal - San Onofre, por el término de tres (3) años tres (3) meses y cinco (5) días. (fol. 15 y fol. 77, visible CD ROM denominado: antecedentes administrativos; archivo #6. Certificado información laboral causante).

La demandante solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL — E.I.C.E. — en liquidación a través de derecho de petición fechado 15 de octubre del 2010, el reconocimiento pago de la pensión Gracia, la que fue resuelta por medio de la resolución UGM003201 de 3 de agosto de 2011, negándose lo solicitado en el mismo (fol. 24 a 31 y fol.77 visible CD ROM denominado:



antecedentes administrativos; archivo N° 20. Resolución que resuelven de fondo la petición).

Teniendo en cuenta lo analizado, es claro que la actora no cumple con las condiciones legales para ser beneficiaria de la pensión gracia, toda vez que si bien es cierto laboró dos (2) años, ocho (8) meses y un (1) día como docente departamental, no es menos cierto que desde **el día 18 de enero de 1990 fue vinculada en propiedad como docente NACIONAL**, prestando sus servicios en forma continua, por lo que no llena el requisito de tiempo de servicios en calidad de municipal, departamental o nacionalizada, y el tiempo laborado como nacional no puede ser tenido en cuenta la procedencia de la prestación pretendida.

Por lo dicho, a la luz del concepto de la violación presentado, es claro que efectivamente los actos administrativos demandados no han trasgredido las normas violadas pretendidas por la accionante, dado que la actora no posee el derecho a la pensión gracia y así lo indica la normativa ya estudiada, de rango legal, constitucional y la jurisprudencia.

En otras palabras, esta Corporación considera que la entidad demandada en este proceso, no transgredió las Leyes 39 de 1903, 114 de 1913, 116 de 1928 y Ley 91 de 1989, al no asistirle a la actora el derecho a la pensión gracia, razones suficientes para negar las pretensiones de la demanda.

2.5. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. y por la no prosperidad de las pretensiones de la demanda, se condenará a la parte demandante al pago de las costas correspondientes a esta instancia. En firme la presente providencia,



realícese la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

III. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Judicatura concluye que la actora no tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de la pensión gracia no reconocida en el acto administrativo demandado, por no llenar todos y cada uno de los requisitos consagrados en las Leyes 39 de 1903, 114 de 1913, 116 de 1928 y Ley 91 de 1989, en especial por poseer la calidad de docente nacional en el tiempo de servicios prestados desde el 26 de marzo de 1990, por su nombramiento realizado por el Ministerio de Educación Nacional, razón suficiente para no declarar la nulidad de los actos acusados y denegar las pretensiones de la demanda.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: DENIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, de acuerdo a los argumentos expuestos en precedencia.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de primera instancia a la parte demandante. En firme la presente providencia, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** a la demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso, **CANCÉLESE** su radicación, **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 140.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ