



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**Sentencia No. 026**

**TEMAS:** PENSIÓN GRACIA – DOCENTES NACIONALES, DIFERENCIA CON LOS NACIONALIZADOS VINCULADOS ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1980 – DOCENTES FORMALMENTE NOMBRADOS POR ENTIDADES TERRITORIALES PERO CON FACULTAD EN LA LEY Y FINANCIADOS POR LA NACIÓN

**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 por ISABELIA DEL CARMEN PULIDO ESCALANTE, en contra de UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP).



## **I. ANTECEDENTES:**

### **1.1. LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

- 1.1.1. Declarar la nulidad de la Resolución PAP 039234 del 16 de febrero de 2011, expedido por el LIQUIDADOR DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E, mediante la cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión de Gracia a la demandante.
- 1.1.2. Declarar la nulidad del Auto ADP 00289 del 19 de enero de 2015, expedido por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por el cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión de Gracia a la demandante.
- 1.1.3. Declarar que la demandante tiene derecho a que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP, le reconozca y pague, la pensión Gracia, a partir del día que cumplió el estatus, es decir, cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicio, en cuantía del 75% del salario, con la totalidad de los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicios.
- 1.1.4. Condenar a la UNIDAD DE GESTIÓN Y PARAFISCALES -UGPP- a pagar, a través del FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL, a favor de la accionante, el valor de las mesadas pensionales

---

<sup>1</sup> Fol. 15 y 16 del expediente.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

y adicionales con los correspondientes reajustes de ley, desde la fecha de la adquisición del estatus de pensionada.

1.1.5. Condenar a la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP - 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.

1.1.6. Condenar a la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP - a que reconozca y pague los intereses moratorios de que trata la Ley 100 de 1993, artículo 141.

1.1.7. Condenar a la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP – al reconocimiento y pago de los intereses moratorios, a partir de la ejecutoria de la sentencia de condena, sobre las sumas adeudadas a la accionante, conforme lo regulado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

1.1.8. Ordenar a la entidad demandada a que de cumplimiento a lo dispuesto en el fallo, dentro del término perentorio señalado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

1.1.9. Condenar 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:

Expone que, nació el 16 de julio de 1959, por lo que cumplió cincuenta (50) años de edad el 16 de julio de 2009.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Manifiesta que, prestó sus servicios al Magisterio de la siguiente manera:

<b>Fecha Inicial</b>	<b>Fecha Final</b>	<b>Total Días</b>
12/05/80	15/08/85	1894
08/02/93	30/11/93	293
12/12/94	01/02/10	5450
	<b>Total</b>	<b>7637</b>

Aclara lo anterior, así:

- Magisterio del Departamento de Sucre, a partir del 12 de mayo de 1980 al 15 de agosto de 1985. mediante decreto 390 del 24 de abril de 1980.
- Magisterio del Departamento de Sucre, a partir del 8 de febrero de 1993 al 30 de noviembre de 1993, mediante acto administrativo 4 del 24 de febrero de 1993.
- Magisterio del Departamento de Sucre, a partir del 12 de diciembre de 1994 a la actualidad, mediante Decreto 076 del 12 de diciembre de 1994.

Por lo expuesto, asegura que cumplió con los requisitos de edad, cincuenta (50) años y los veinte (20) años de servicio en el Magisterio, como docente NACIONALIZADA, al igual que el desempeño con honradez, idoneidad y buena conducta.

Indica que, el 4 de marzo de 2010, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión Gracia, de conformidad con la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, el que fue negado mediante Resolución PAP 039234 del 16 de febrero de 2011.

Posteriormente, mediante escrito del 15 de septiembre de 2014, nuevamente solicita el reconocimiento de la prestación en discusión, y a través de Auto ADP 00289 del 19 de enero de 2015, se resuelve la petición en el sentido de indicar que se remite a la Resolución PAP 039234 del 16 de febrero de 2011.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Informa que, el último lugar donde laboró fue el Departamento de Sucre, y que por medio de Oficio del Ministerio de Educación nacional de fecha 1 de diciembre de 2014, se informa que no ha tenido vinculación con dicha entidad.

### **1.3 NORMAS VIOLADAS:**

Se citan como normas violadas los artículos: 1, 2, 4, 5, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 228 y 336 de la Constitución Política; y las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, Decreto 081 de 1976, Decreto Ley 2277 de 1979 y la Ley 91 de 1989.

### **1.4 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:**

Manifiesta la parte demandante que, el acto administrativo demandado se encuentra falsamente motivado, toda vez que la actora no posee un nombramiento en calidad de docente nacional, sino que es nombrada como nacionalizada por la entidad territorial, y por ello considera que cumple con la totalidad del tiempo para acceder a la pensión gracia, asegurando que el vínculo no es nacional, como lo hace ver la entidad demandada, lo que infiere del certificado expedido por el Ministerio de Educación Nacional 1 de diciembre de 2014.

### **1.5 TRÁMITE DEL PROCESO:**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 17 de julio 2015 (fol. 23 y 25).
- Admisión de la demanda: 22 de julio de 2015 (fol. 27).
- Notificación a las partes: 12 de agosto de 2015 (fol. 35 a 38).
- Contestación de demanda: 19 de octubre de 2015 (fol. 73 a 83)
- Audiencia Inicial: 10 de diciembre de 2015 (fol. 94 a 96).
- Audiencia de Pruebas: 2 de febrero de 2016 (fol. 115 a 117)



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

- Concepto del Procurador: 4 de febrero de 2016 (fol. 119 a 125)
- Alegatos de conclusión del demandado: 16 de febrero de 2016 (fol. 126 a 129)

### **1.5.1 RESPUESTA A LA DEMANDA<sup>2</sup>:**

Manifiesta la entidad demandada que, se opone a las pretensiones invocadas en la demanda, aceptando los hechos referentes a la edad de la actora y la fecha de las vinculaciones como docente.

No acepta lo referente a su vinculación como nacionalizada, dado que asegura que los servicios prestados desde el 8 de febrero de 1993 al 30 de noviembre de 1993 y del 12 de diciembre de 1994 al 1 de febrero de 2010, posee el carácter de nacional, por ello argumenta la improcedencia de la pensión en discusión.

Con fundamento en los anteriores aclaraciones a los hechos, propone como excepciones de fondo las que denominó FALTA DE REQUISITOS LEGALES PARA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO PRETENDIDO, INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN y LEGALIDAD DEL ACTO DEMANDADO, pues afirma que el tiempo laborado entre el 8 de febrero de 1993 al 30 de noviembre de 1993 y del 12 de diciembre de 1994 al 1 de febrero de 2010, posee el carácter de nacional, y por tanto la accionante no posee los 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizada.

Por último, propone la excepción de PRESCRIPCIÓN, de aquellos derechos que pueda tener la actora, causados 3 años antes de la reclamación ante la administración.

---

<sup>2</sup> Fol. 73 a 83.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

### **1.5.2 ALEGATOS DE LAS PARTES:**

**PARTE DEMANDANTE:** No presentó alegatos de conclusión.

**PARTE DEMANDADA<sup>3</sup>:** Presentó en tiempo memorial en donde ratificó los argumentos, excepciones y razones de derecho plasmadas en libelo de contestación de la demanda.

### **1.5.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>4</sup>:**

El Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, manifiesta que revisado el expediente se advierte la accionante prestó sus servicios en la docencia con nombramiento de carácter Municipal y Departamental, como docente en establecimientos educativos de carácter Municipal, por lo que cumple con los requisitos preestablecidos en la Ley 91 de 1989, y la sentencia del Consejo de Estado traídas a colación en el concepto.

Por lo anteriormente, concluye que le asiste derecho al accionante a que le sea reconocida la pensión gracia solicitada.

## **II. ARGUMENTOS DE LA CORPORACIÓN**

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.

---

<sup>3</sup> Fol. 126 a 129.

<sup>4</sup> Fol. 119 a 125.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

## **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 el pronunciamiento 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 que no obstante ser voluntario, 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.

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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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 la accionante es la interesada y afectada con los actos administrativos que se demandan. La legitimación en la causa igualmente se encuentra acreditada, al ser la entidad demandada la que expidió uno de los actos administrativos demandados, y haber recibido por mandato legal<sup>5</sup> la obligación de reconocer las pensiones de la extinta CAJANAL –E.I.C.E.<sup>6</sup>.

## **2.2. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS:**

Pretende la demandante se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en la resolución N° PAP 039234 del 16 de febrero de 2011 por medio de la cual la CAJA DE PREVENCIÓN SOCIAL CAJANAL EICE negó el reconocimiento a la actora de la denominada pensión gracia, y el Auto N° ADP 000289 del 19 de enero de 2015, el que remite al anterior acto, la decisión sobre la misma prestación.

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.

---

<sup>5</sup> 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) ...”

<sup>6</sup> 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).



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

### **2.3. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Conforme los planteamientos de las partes, es menester abordar, los siguientes problemas jurídicos:

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

¿Los docentes con nombramiento realizado por las entidades territoriales, pero con financiación directa de los recursos de la nación, son nacionales o nacionalizados?

Para solucionar a estos interrogantes, es necesario que la Corporación entre a estudiar los siguientes temas: i. La pensión gracia en general y los docentes nacionales, ii. Los docentes nombrados formalmente por las entidades territoriales pero con financiación de la nación, como docentes nacionales, y iii. El caso concreto.

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

### **2.4. 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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

que inicialmente motivó la consagración legal de este beneficio y de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales<sup>7</sup>, 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 Estado<sup>8</sup> 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.

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:

<sup>7</sup> Sentencia C-479 de 1998. Corte Constitucional.

<sup>8</sup> Sentencia de 16 de junio de 1995. Exp. 10665. C.P. Dra. Clara Forero de Castro.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

“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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley.”<sup>9</sup>. (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.

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 3º del artículo 4º 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*

---

<sup>9</sup> 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*

*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 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.*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*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 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.”<sup>10</sup>*

Por lo anterior, es claro concluir que los docentes que posean el carácter de nacionales<sup>11</sup>, no tiene derecho a la prestación aquí discutida.

<sup>10</sup> 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. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.

<sup>11</sup> 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*

## **2.5. LOS DOCENTES NOMBRADOS FORMALMENTE POR LAS ENTIDADES TERRITORIALES PERO CON FINANCIACIÓN DE LA NACIÓN, COMO DOCENTES NACIONALES**

En este aspecto, que es el tema central del debate en el presente proceso, es importante resaltar que los docentes nacionales, no son solo los que poseen nombramiento directo por parte de la autoridad nacional competente (el Ministerio de Educación Nacional) sino también de aquellos cuyo nombramiento, formalmente hablando es expedido por las autoridades territoriales (Alcaldes Municipales y Distritales, y Gobernadores Departamentales) pero cuya financiación de forma directa proviene del presupuesto general de la nación, atendiendo la regulación normativa consagrada en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 60 de 1993, conocido como recursos del Situado Fiscal, por la Ley 715 de 2001, denominados hoy como recursos del Sistema General de Participaciones, los que claramente están constituidos por los recursos que la Nación transfiere, por mandato de las normas ya mencionadas, a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de educación, entre otros.

Igualmente, la Ley 29 de 1989, de forma expresa, y como materialización de la descentralización de la educación en Colombia, consagra que los nombramientos de los docentes nacionales, pueden ser expedidos por los Alcaldes municipales. Dicha norma, consagra en su aparte pertinente:

*“Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.*

*En la Isla de San Andrés estas atribuciones se asignan al Intendente. Se asignan a los gobernadores, intendentes, comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá, las funciones de*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*nombrar, remover, controlar y, en general, administrar el personal administrativo, nacional y nacionalizado, de los equipos de educación fundamental, teniendo en cuenta la Carrera Administrativa.*

*Parágrafo 1º.- Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon.*

*Parágrafo 2º.- La Nación no asume responsabilidad alguna por los nombramientos que excedan las plantas de personal aprobadas por el Gobierno Nacional para la respectiva jurisdicción municipal y para la jurisdicción de la Isla de San Andrés, ni nacionalizará el personal así designado.*

*Los nombramientos y demás novedades de personal que se llegasen a producir por fuera de las respectivas plantas de personal o contraviniendo las normas del Estatuto Docente y de la Carrera Administrativa y las disponibilidades presupuestales correspondientes, serán de exclusiva responsabilidad del municipio o entidad territorial que los hiciera, y cuyas las cargas civiles, administrativas y laborales que de tales actuaciones se desprendan. El funcionario que produjere el nombramiento o la novedad de personal, incurrirá en causal de mala conducta, y responderá solidariamente con la entidad que dicho funcionario represente.*

*Las demandas que se llegaren a presentar por causa de los nombramientos y demás novedades de personal con desconocimiento de lo prescrito en este parágrafo, se dirigirán contra el municipio o entidad territorial respectiva, y contra el funcionario que produjo el acto.*

*...”*

En el sentido ya indicado, interpreta el CONSEJO DE ESTADO en la siguiente providencia, que releva la posición uniforme sobre el tema en discusión, pues en ella se trae a colación, diez (10) providencias previas que han adoptado la misma decisión sobre el punto en debate:

*“La Sala observa que la accionante laboró como docente Municipal según el certificado expedido por la Profesional Especializada Encargada de la Secretaría General del Municipio de Barrancabermeja entre el 1º de febrero de 1978 y marzo de 1979 (fls. 67 y 71-73), aproximadamente por 1 año; y como maestra Nacional del Instituto Técnico Superior de Barrancabermeja entre el 1º de abril de 1979 y el 18 de abril de 2004, durante 25 años y 17 días de servicio.*

*Empero, este tiempo no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia puesto que sus salarios han sido pagados con recursos provenientes de la Nación, a través del Sistema*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*General de Participaciones (fl. 69), incumpliendo el requisito de acreditar “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.”<sup>12</sup><sup>13</sup>*

En consecuencia, los docentes que poseen nombramiento por parte de las autoridades territoriales, pero cuyas fuentes de financiación de sus salarios son los del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, son catalogados como nacionales y por ello, el tiempo laborado a través de este tipo de vinculación, no es hábil para acreditar los requisitos para la pensión gracia.

Bastan las anteriores consideraciones legales y jurisprudenciales para analizar:

## **2.6. EL CASO CONCRETO**

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

2.6.1. Que la demandante, laboró como docente Departamental, desde el 12 de mayo de 1980 al 15 de agosto de 1985, para un total de 5 años, 3 meses y 4 días, con nombramiento realizado por el Gobernador Departamental de Sucre (fol. 5, 110 y 111).

---

<sup>12</sup> Al respecto, del Consejo de Estado pueden verse, entre otras las sentencias de 30 de julio de 2009, Exp: 0200-2009, actor: Álvaro Beltrán Díaz; 27 de mayo de 2010, Exp: 1851-2009, actor: Elba Ofelia Espinosa de Ayala; 17 de junio de 2010, Exp: 007-2010, actora: Anasael Sánchez Reyes; 24 de junio de 2010, Exp: 0914-2009, actor: Jorge Alonso Martínez Campo; 7 de julio de 2010, Exp: 0096-2010, actor: Jaime Hurtado Rodríguez; 15 de julio de 2010, Exp: 0217-2010, actor: Alonso Gómez Quintero; 19 de agosto de 2010, Exp: 0848-2010, actor: Gilberto Garzón Hernández; 30 de septiembre de 2010, Exp: 2055-2009, actor: Justo Pastor Amaya Martínez; 28 de octubre de 2010, Exp: 1815-2009, actor: Dora Edith Chaparro; y 2 de diciembre de 2010, Exp. 0778-2008, actor: Fabio Marino Rojas Vega.

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN “B”. CONSEJERA PONENTE: DOCTORA BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 11 de agosto de 2011. REF: EXPEDIENTE No. 68001233100020060321401. No. INTERNO: 1908-2010. ACTOR: MARÍA DEOGRACIA CAMPO CANTILLO. AUTORIDADES NACIONALES.

Reitera lo anterior, de la misma Corporación, Sala, Sección, Subsección y Consejera Ponente: Sentencia del 2 de diciembre de 2010. EXPEDIENTE No. 15001233100020040205201. No. INTERNO: 0778-2009. ACTOR: FABIO MARINO ROJAS VEGA. AUTORIDADES NACIONALES.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

- 2.6.2. Que nuevamente se vincula al magisterio, en calidad de nacional, a través de la Orden de Autorización Laboral N° 04 del 24 de febrero de 1993, suscrita por el Alcalde Municipal de San Benito Abad - Sucre, expresándose de forma concreta en la misma que la vinculación se realiza “*CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN. PARA LA VIGENCIA DE 1993.*”, para un tiempo de servicios de 60 días hasta desde el 8 de febrero al 8 de abril de 1993 (fol. 5<sup>14</sup> y 107).
- 2.6.3. Posteriormente, a través del Decreto 076 del 12 de diciembre de 1994, expedido el Alcalde Municipal de San Benito Abad – Sucre, se vincula a la demandante como docente, siendo la motivación del mismo acto, que el Alcalde hace uso de las atribuciones conferidas por la Ley 29 de 1989, y “*Que dentro del Presupuesto del Ministerio de Educación Nacional existen los recursos necesarios para la vigencia 1993 para efectuar esta reconversión.*”, para un tiempo de servicios de 15 años, 11 meses y 13 días (fol. 5, 108 y 109).

Así las cosas, el tiempo laborado desde el 8 de febrero de 1993 al 8 de abril de 1993 y del 12 de diciembre de 1994 a la fecha de expedición del certificado del 1 de febrero de 2010, **es claramente un tiempo de carácter NACIONAL**, dado que no obstante que el nombramiento lo realiza el Alcalde Municipal, con cargo a los recursos de la nación y en ejercicio de una facultad delegada por la ley para actuar en nombre de esta entidad (artículo 9 de la Ley 29 de 1989, ya traído a colación) por ello, este tiempo no resulta hábil para la obtención del derecho a la pensión gracia, por lo que en este sentido, no se comparten las apreciaciones de la parte demandante ni del Ministerio Público, y de esto se infiere de forma necesaria que la actora no cumple con todos los requisitos para el acceso al derecho reclamando de la pensión gracia, pues solo demuestra un total de 5 años, 3 meses y 4 días, como docente territorial, razones suficientes para denegar las pretensiones de la demanda.

---

<sup>14</sup> En este punto se aclara que el certificado visible a fol. 5 que certifica que esta orden estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1993, pero no concuerda con el texto mismo del documento en mención, visible a fol. 107, que determina de forma expresa su vigencia por 60 días hasta desde el 8 de febrero al 8 de abril de 1993. Sin embargo, estas inconsistencia para nada determinan el derecho en discusión, pues como ya se indicó, el mismo depende del carácter nacional o territorial de su vinculación.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

En atención a la no prosperidad de las pretensiones, la Sala se releva del estudio de las excepciones presentadas por la parte demandada.

## **2.7. CON RELACIÓN A LA CONDENAS 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 negativa 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, 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 los periodos que van desde el 8 de febrero de 1993 al 30 de noviembre de 1993 y del 12 de diciembre de 1994 al 1 de febrero de 2010, razón suficiente para 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 DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DENIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

**SEGUNDO: CONDÉNESE** en costas de primera instancia a la parte demandante, conforme se indicó en el aparte motivo de esta sentencia. En firme la presente providencia, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

**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° 033.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**