



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sala Segunda de Decisión Oral

Sincelejo Sucre, veintidós (22) de octubre de dos mil catorce (2015)

Magistrado ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-23-33-000-2014-00301-00
ACCIONANTE:	ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ
ACCIONADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO

Procede la Sala, a dictar sentencia de primera instancia, dentro del presente asunto, adelantado por **ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ**, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, al no observar irregularidad alguna que afecte lo actuado.

1. ANTECEDENTES:

1.1 Pretensiones¹:

La señora **ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ**, mediante apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA**

¹ Ver folios 29 – 30, del expediente.

ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, con el objeto de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. RDP 016404 de 26 de mayo de 2014, expedida por la entidad demanda, por la cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia.
- Resolución No. RDP 019265 de 19 de junio de 2014, según la cual, se decide negativamente un recurso de reposición, confirmándose en todas sus partes, el acto enunciado en el punto anterior.
- Resolución No. RDP 019532 de 24 de junio de 2014, por la cual se resuelve en sentido negativo, un recurso de apelación.

En consecuencia, solicita el reconocimiento y pago de la denominada pensión gracia, en cuantía del 75% del salario, con la totalidad de los factores salariales, devengados durante el año inmediatamente anterior, como quiera que cumple con los requisitos de edad y tiempo de servicio, para acceder a ella.

De igual manera, solicita que las mesadas reconocidas, tengan los reajustes de ley, desde la fecha de adquisición del status pensional, se incorporen los ajustes de valor conforme al IPC, se paguen los intereses moratorios de que trata la Ley 100 de 1993 y los intereses, que se causen con posterioridad a la expedición de la sentencia. Asimismo, pide que se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

1.2.- Hechos y fundamentos jurídicos de la demanda²:

La señora **ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ**, manifestó, que nació el 31 de julio de 1959, cumpliendo cincuenta (50) años de edad, el 31 de julio de 2009.

² Ver folios 30-36 del expediente.

Adujo, que prestó sus servicios al magisterio del Departamento de Sucre, en los siguientes períodos:

- I) Desde el 18 de abril de 1980, al 31 de enero de 1983, mediante Decreto 356 de abril 18 de 1980.
- II) A partir de 19 de julio de 1983, al 21 de agosto de 1985, conforme al Decreto 545 de julio 13 de 1983.
- III) Desde el 13 de octubre de 1989, al 30 de noviembre de ese mismo año, nombrada mediante Decreto 505 de 12 de octubre de 1989.
- IV) Del 9 de septiembre de 1993, al 27 de abril de 2000, a través de Decreto 060 de 1º de agosto de 1993.
- V) Desde 28 de abril de 2000, al 4 de marzo de 2014.

Agrega, que como docente nacionalizada, cumplió con los requisitos de edad, esto es, 50 años y 20 años de servicios en el magisterio, prestando sus servicios con honradez, idoneidad y buena conducta.

Mencionó, que el 8 de abril de 2014, solicitó a la entidad pensional demandada, el reconocimiento y pago de la pensión gracia, conforme con la Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1982 y Ley 37 de 1933, siendo negada a través de los actos administrativos, acusados en esta oportunidad.

En ese orden, solicitó que la unidad pensional accionada, reconozca y pague la pensión gracia, computándose todo el tiempo laborado, como docente vinculado al Departamento de Sucre.

Aduce la accionante, que con la negativa relacionada, se violaron preceptos de orden constitucional y legal, tales como los Arts. 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la C. P.; ley 114 de 1913, ley 116 de 1928, Decreto 081 de 1976, Decreto 2277 de 1979, entre otros.

Como puntos relevantes que soportan el concepto de violación, manifestó, que su inconformidad se circunscribe a la valoración errada, que la entidad demandada, le dio al período laborado como docente, a partir del año 1993, anunciando que se trataba de una docente del orden nacional, pues, no puede apoyarse en lo anunciado en un certificado de tiempo de servicio, cuando los actos administrativos de nombramiento, fueron expedidos por una entidad territorial, en este caso, el Municipio de San Onofre - Sucre, como quiera que es ésta, quien creó la plaza, de manera que, contrario a lo sostenido por la accionada, si cumple con la condición de docente nacionalizada. Por lo tanto, sostuvo que en este caso, la mera certificación laboral, no desdibuja la vinculación nacionalizada, que tuvo en el ejercicio de la docencia.

De manera, que siendo docente nacionalizada, teniendo más de 50 años de edad y más de 20 años de servicios, no existen razones, para desconocer y negar la pensión gracia que le asiste.

1.3. Contestación de la demanda³.

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscal "UGPP", a través de apoderado judicial, contestó la demanda, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda; en cuanto a los hechos, preceptuó que algunos son ciertos.

Presenta como excepciones, la denominada "*falta de los requisitos legales para el reconocimiento de derecho pretendido*" y la "*prescripción trienal*", las cuales atienden al fondo del asunto.

Como argumento central de su defensa, señaló, que a la accionante, no le asiste el derecho pretendido, pues, no es posible atender los tiempos de servicios prestados por la actora, entre el 9 de septiembre

³ Folios 111-117 del expediente.

de 1993 al 27 de abril de 2000, ya que fueron laborados como docente NACIONAL, como se acredita en los certificados de tiempo de servicio.

1.4.- Actuación Procesal.

La demanda se presentó el 10 de diciembre de 2014 (folio 37). Repartida por la Oficina Judicial (folio 38), correspondió su conocimiento a este Despacho, quien, mediante auto del 18 de diciembre de 2014, la inadmitió. Corregida en su contenido, mediante auto del 2 de febrero de 2015, se admitió la demanda, disponiéndose su debida notificación, orden que se cumplió en forma oportuna y completa, tal y como puede apreciarse a folios 59 a 64.

El 15 de mayo de 2015, esto es dentro de término, la entidad demandada, dio respuesta al libelo genitor, formulando excepciones de mérito, de las cuales se corrió traslado al demandante, tal y como aparece a folio 119.

Finalmente, mediante auto del 23 de julio de 2015, se fijó fecha y hora para llevar a cabo audiencia inicial, en la que además de atender lo señalado en el art. 180 del CPACA, se dispuso que las partes presentaran sus alegatos por escrito.

1.5.- Alegatos de conclusión.

Parte demandante: En esta etapa procesal, la parte actora no se pronunció al respecto.

Entidad demandada - UGPP⁴: Este extremo procesal, presentó escrito de alegaciones, reafirmando la postura referida a que la demandante, no reúne el tiempo exigido como docente nacionalizada, para hacerse acreedora de la pensión gracia que reclama en esta oportunidad.

⁴ Folios 152-155.

Ministerio Público⁵: El señor agente delegado del Ministerio Público, presentó concepto de fondo, para tal fin, hizo un recuento de los hechos y pretensiones de la demanda, contestación de la misma, aspectos acreditados en el proceso, el marco jurídico aplicable al caso, para finalmente concluir, que la accionante prestó sus servicios en la docencia, con nombramiento de carácter nacionalizado, en establecimientos educativos departamentales, cumpliendo de esta manera, los requisitos previstos en la Ley 91 de 1989, de modo que en su sentir, le asiste el derecho de pensión gracia a la demandante.

II.- CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia.

El Tribunal es competente, para conocer en Primera Instancia, de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 152 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causa de nulidad, que invalide lo actuado.

2.2.- De las excepciones de mérito propuesta.

En vista de que las excepciones "*falta de los requisitos legales para el reconocimiento de derecho pretendido*" y "*prescripción trienal*", atienden al fondo del asunto, la misma se resolverá, con los argumentos a proveer.

⁵ Folios 141-148.

2.3. - Problema Jurídico.

Vistos los extremos de la litis, para esta Sala, el problema jurídico es: ¿La señora **ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ**, tiene derecho a que se le reconozca y pague, la pensión gracia a la que dice tener derecho, por reunir el tiempo de prestación de servicio exigido?

2.4. Análisis de la Sala.

La Pensión de Jubilación Gracia se estatuyó, mediante la Ley 114 de 1913, la que en su artículo 1º, señaló:

"Los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley"

En su artículo 3º, estableció que:

"Los veinte años de servicio podrán contarse computando servicios en diversas épocas y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la ley que la creó".

Así mismo, en su artículo 4º rotuló, que para gozar de la pensión gracia, será preciso que el interesado compruebe:

"1º. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

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

3º. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un departamento.

4º. Que observa buena conducta..."

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia, se extendió en virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, que presten sus servicios en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir, dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues, la Ley 116 citada, en su artículo 6º, señaló, que el beneficio se concretaría "*... En los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan...*", lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley⁶.

Igualmente, con la expedición de la Ley 37 de 1933, se amplió a los maestros de establecimiento de enseñanza secundaria, la mencionada pensión, sin cambio alguno de los requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso: "*Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año*".

La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4, modificó la Ley 24 de 1947, indicando que "*la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio*". Más adelante, el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4 de 1966.

Mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1º de enero de 1976, hasta el 31 de diciembre de 1980.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección- A, Sentencia de 11 de octubre de 2007, C. P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, expediente 0417-07.

Con la expedición de la Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se reiteró el derecho de dicha pensión, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. (...)
2. Pensiones:

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.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1o. de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional."

Donde se observa, de manera categórica, que:

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

contemplados en la ley 114 de 1913.”⁷

Conforme a lo expuesto se observa, que la pensión gracia, se traduce en “un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional”⁸, en cabeza de aquellos docentes, que cumplan con los **requisitos** de ley, entre ellos, el de **haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años, en colegios del Orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.**

Sobre este aspecto, el Honorable Consejo de Estado, ha indicado:

“La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a devengar una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los aspectos regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas. Este beneficio tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los profesores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida. Es decir, que la pensión gracia se constituyó en un beneficio de los docentes a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores. De los antecedentes normativos precitados se infiere que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección A. Sentencia del 13 de junio de 2013. Expediente con radicación interna 1395-12. C. P. Dr. Luís Rafael Vergara Quintero.

⁸ *Ibíd.*

escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional y la misma se haya efectuado hasta el 31 de diciembre de 1980. De la jurisprudencia en cita, se infiere que la pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del Orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional. Antes de la nacionalización de la educación oficial decretada por la Ley 43 de 1975, existían en Colombia dos categorías de docentes, a saber, los que estaban vinculados con el Ministerio de Educación Nacional y los que estaban vinculados laboralmente con los Departamentos y Municipios, a estos últimos, se les reconoció la pensión gracia. Podían acceder a este beneficio pensional, ajeno a la pensión de jubilación ordinaria, siempre y cuando cumplieran una serie de requisitos, entre los cuales, además de estar destacada la edad y el tiempo de servicio docente, era necesario que los interesados acreditaran los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración y que no haya recibido, ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional"⁹

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.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 27 de enero de 2011. Expediente con radicación interna 0972-10. C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

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 la 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 lb.) 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 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 educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley"¹⁰.

Se infiere entonces, que a partir de la vigencia de la Ley 91 de 1989, se excluyó del beneficio de la Pensión Gracia, a los docentes nombrados a partir del 31 de diciembre de 1980, los cuales, solo tienen derecho a 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 y que la simultaneidad de la Pensión de Gracia y Ordinaria de Jubilación es, exclusivamente, para los docentes departamentales y municipales, con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980.

Siendo dable resaltar, que la no continuidad en el servicio, no es razón válida, para la negativa de la prestación social en estudio, toda vez que la jurisprudencia contenciosa administrativa, ha indicado la imposibilidad de exigir un vínculo laboral, vigente para el 31 de

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 29 de agosto de 1997. Demandante: Wilberto Therán Mogollón. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social.

diciembre de 1980 (Proceso de nacionalización), sino que con anterioridad, el demandante, haya estado vinculado por determinación del orden departamental. Al respecto se advirtió:

"El derecho a la pensión de jubilación gracia con servicios no continuos. En cuanto a los SERVICIOS DOCENTES, prestados antes del 31 de diciembre de 1980, y la continuidad de la Parte Actora que fuera considerada por el A-quo para aplicarle el régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, basta anotar que el Consejo de Estado, ha sostenido que la expresión "(...) docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980", contenida en el Art. 15 numeral 2º literal a) de la Ley 91/89, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión de jubilación gracia, cuando cumplan los requisitos de ley. En ese sentido, se recuerda, entre otras, la Sentencia de Sep. 20/01 de la Sección 2ª de esta Corporación dictada en el Exp. No. 00095-01 del M. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, que dice: "El segundo argumento que expuso el juzgador de primera instancia para denegar las súplicas de la demanda, lo concretó en que por la "... pérdida de la continuidad no podía aplicarse al régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, pues el demandante tan sólo reasumió funciones el 27 de julio de 1981.". Para la fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 – diciembre 29- el señor HECTOR BAENA ZAPATA ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, durante algo más de 15 años, y para 1980, por más de 6 años, circunstancia que en sentir de la Sala, le permite acceder a la pensión gracia, pues la expresión "... docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980", contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal. (...)" En efecto, esta Honorable Corporación, ha sostenido que de conformidad con lo previsto en el Art. 15 de la Ley 91/89, la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que por primera vez se hayan vinculado a la administración a partir de enero 1º/81; pero aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen tenido una experiencia docente apta para acceder a la pensión gracia, laborada con anterioridad a la precitada fecha, no se le puede desconocer, y en consecuencia, si a Dic. 31/80 no se encontraba vinculado

como docente al servicio de la administración, pero tenía una experiencia anterior, se le puede adicionar al prestado con anterioridad a 1981. La anterior situación es precisamente la que se presenta en el caso de la referencia, pues la Parte Actora no se encontraba vinculada a la administración a Dic. 31/80, pero sí había laborado desde el 27 de febrero de 1964 hasta el 15 de julio de 1974, por lo que, este tiempo (10 años-04 meses- 19 días), bien puede sumarse al prestado posteriormente desde el 25 de mayo de 1989 hasta el 15 de febrero de 2000 (10 años, 8 meses, y 21 días), para sumar un tiempo total de 20 años, 10 mes y 10 días, es decir, que ACREDITÓ HABER CUMPLIDO LOS 20 AÑOS DE SERVICIO COMO DOCENTE para acceder al reconocimiento de la prestación reclamada.”¹¹

Apreciación jurídica, que de igual forma, se ve reflejada en materia de valoración de la sanción disciplinaria, donde se ha expuesto, que solo aquella, que tenga la magnitud suficiente, para quebrantar los deberes propios del ejercicio de la docencia, da lugar a la negativa, en el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, siendo indispensable el papel del juez contencioso, a la hora de estudiar la concretización de una falta en específico, bajo presupuestos razonables y racionales del servicio docente prestado. En sentencia del 9 de febrero de 2012¹², se argumentó:

“Se infiere, entonces, que la buena o mala conducta del docente debe observarse a lo largo de su desempeño laboral y, por ende, no resulta admisible que un hecho aislado constituya un obstáculo para acceder a la pensión gracia, claro está, a menos que éste implique tal gravedad que aunque no haya sido reiterado en el tiempo amerite la sanción de pérdida de este beneficio pensional especial. En ese orden, teniendo en cuenta la naturaleza de i) la sanción que se le impuso al señor Osorio Tovar (multa) la cual, per se no es de las más gravosas (si la conducta hubiese sido gravísima el demandante se hubiere hecho acreedor de una sanción más grave) ii) de las conductas que se le endilgaron al accionante que, de suyo no comportan una alteración grave al servicio educativo ni pueden considerarse

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 2 de febrero de 2006. Expediente con radicación interna 3710-05. C. P. Dr. Tarcisio Cáceres Toro. Ver también Sentencia del 4 de mayo de 2006. Expediente 2114-05. C. P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Expediente con radicación interna 2228-10. C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

aisladamente; y considerando que durante los 20 años de servicio que acumuló el actor al sector educativo, tan solo tiene registrada una sanción disciplinaria de multa; a juicio de esta Sala el señor Osorio Tovar tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia. En efecto, dicha sanción no tiene la capacidad suficiente para hacer nugatorio el beneficio prestacional reclamado, pues no denota una mala conducta de la gravedad suficiente que desencadene inexorablemente en la extinción del derecho al reconocimiento de la pensión gracia reclamada. A lo anterior se suma el hecho de que dentro de las pruebas aportadas al sub lite, no se certificó otra tacha en la hoja de vida del accionante a lo largo de su labor docente, la cual corresponde a más de 26 años de servicio y, por lo tanto, sería desproporcionado proyectar la aludida conducta en forma indefinida en el tiempo. Si bien en esta oportunidad no compete a la Sala entrar en el debate que, sobre la responsabilidad disciplinaria del accionante se surtió en sede administrativa, la referida prueba refuerza la idea de que las conductas endilgadas al demandante no fueron de suma gravedad como para impedir el reconocimiento del derecho pensional que pretende, en efecto, si dejó de asistir al establecimiento educativo muy seguramente fue por su estado de salud, circunstancia que es a todas luces comprensible."

2.5.- El caso concreto.

Abordando el fondo del asunto, según el acervo oportunamente allegado por las partes, se logra observar, que la señora ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ, prestó los servicio de docencia, en el nivel básica - primaria, en los siguientes períodos e instituciones:

.- Escuela Rural Compañía – San Onofre, Sucre, vinculada desde el 18 de abril de 1980, hasta el 31 de enero de 1983; del 19 de julio de 1983, a 21 de agosto de 1985 y de 13 de octubre de 1989, hasta el 30 de noviembre de 1989. Para un total de 5 años y 4 días de servicio, como docente nacionalizado¹³.

¹³Ver certificado de tiempo de servicio expedido por la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, de fecha 4 de marzo de 2014, folio 4.

.- Escuela Rural de Sincelejito – San Onofre, Sucre, vinculada desde el 9 de septiembre de 1993, hasta el 27 de abril de 2000. Y en el centro educativo Arroyo – Arena, de ese mismo municipio, desde el 28 de abril de 2000, hasta el 4 de marzo de 2014, fecha del respectivo certificado de tiempo de servicio, sirviendo como docente nacional, por un tiempo igual a 20 años, 7 meses y dos días de servicio¹⁴.

Como se determinó en el acápite que antecede, para ser beneficiaria la señora ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ de la pensión gracia, debe acreditar 50 años de edad, 20 años de servicios en instituciones municipales, departamentales y/o distritales en plazas de docentes nacionalizadas y buena conducta en el ejercicio de la docencia. Frente al primer requisito, se avizora que la demandante, cumple con la exigencia de tener más de 50 años de edad, como quiera que nació el 31 de julio de 1959, cumpliendo la edad mencionada, el 31 de julio de 2009, teniéndose de esta manera superado este requisito.

Sin embargo, la demandante no acreditó haber laborado durante 20 años, como docente nacionalizada, en razón a que solo alcanzó a laborar con esa condición, un período igual a 5 años y 4 días, que corresponden al interregno laborado, con solución de continuidad, entre el 18 de abril de 1980, hasta el 30 de noviembre 1989, en la Escuela Compañía de San Onofre y Antonio Nariño de esa misma localidad. En tanto que sí demostró, más de 20 años de docencia, pero como docente nacional, supuesto que no la habilita, para acceder a dicha prestación de gracia, como quiera que solo cobija a los docentes nacionalizados, esto es, aquellos docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

¹⁴ Ver certificado de tiempo de servicio expedido por la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, de fecha 4 de marzo de 2014, folio 5. Asimismo, el archivo No. 5 del CD que contiene los antecedentes de los actos acusados.

Lo anterior, no permite afirmar, que el hecho de haber de por medio un acto administrativo de nombramiento, expedido por una entidad territorial, sea motivo suficiente, para calificar al docente, como nacionalizado, toda vez que en el contenido de dicho acto administrativo, no se especifica la condición que asume la nombrada, esto es, docente nacional o nacionalizada, ni el mismo, la define como tal.

Textualmente, el mencionado acto administrativo dice:

"... Que en el municipio de San Onofre, existe una Solución Educativa Nacional, ubicada en la Escuela Rural de Sincelejito, jurisdicción de este municipio, la cual se hace necesario reconvertir en Plaza Docente Creada,

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Reconvertir la Solución Educativa Nacional, ubicada en la Escuela Rural de Sincelejito, Jurisdicción de este municipio a Plaza Docente Creada, a partir del 1º de agosto de 1993..."

Debe tenerse en cuenta, que para el año 1993, ya se encontraba vigente la ley 43 de 1975, la que en su artículo primero señaló:

"Artículo 1º.- *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.

Parágrafo.- *El nombramiento del personal en los planteles que se nacionalizan por medio de esta Ley, o se hayan nacionalizado anteriormente, continuará siendo hecho por los funcionarios que actualmente ejerzan dicha función (Modificado Ley 24 de 1988 y Ley 29 de 1989)".*

Entendiéndose en consecuencia, que las instituciones educativas son de orden nacional, por ende, los empleos que las componen, de ahí que habiéndose reconvertido, una solución educativa nacional a una

plaza docente creada, ya en vigencia de la mentada ley y las demás normas que al momento regulaban el sistema educativo (año 1993), la plaza así creada no podía tener la connotación de nacionalizada o territorial, sino por el contrario, de orden nacional, en tanto, desde la misma ley en comento, el ordenamiento jurídico es puntual en señalar, que los cargos vacantes de las plantas de personal de las instituciones educativas a cargo de la nación, serán aprobadas por el gobierno nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes (art. 9 ley 29 de 1989, art. 10 ley 43 de 1975).

En este concreto caso, se excluye la posibilidad de un régimen de transición en que pudo encontrarse la demandante, en tanto, es sabido que las soluciones educativas (forma a través de la cual, se dice que la demandante fue vinculada a la docencia, antes de agosto primero de 1992¹⁵), hacían parte de un programa temporal adelantado por el gobierno nacional, tendiente a suplir, para entonces, la escasez de docentes, cuya vinculación se efectuaba por vía contractual; de ahí que creada la plaza, que es lo que sucede con la expedición del Decreto Municipal 060 de 1992, el nombramiento en el empleo, daba inicio a una nueva relación con la docente nombrada, evidentemente, regida por las normas vigentes a ese momento, sin que pudiese considerarse solución de continuidad o un vínculo, que en punto de lo tratado, indicase que correspondía a aquellos del orden territorial o nacionalizado, como lo propone la demandante.

Es de anotarse, que los alcaldes municipales, en razón del art. 9 de la ley 29 de 1989, tenían la facultad de nombrar a personal docente del orden nacional o nacionalizado, en virtud del fenómeno de la descentralización administrativa en materia de educación. Concretamente, la norma en mención señala:

"Artículo 9°.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes

¹⁵ El decreto 060 de 1992, así lo señala.

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..."

Sin que esto implique, per se, que el cargo pueda ser considerado de orden territorial o nacionalizado, pues, la condición la define la ley y no el acto de nombramiento.

De esta manera, no es posible tomar el ejercicio de la docencia desempeñada por la actora, entre el 9 de septiembre de 1993 y el 27 de agosto de 2000, como tiempo de servicios válido, para efectos de reconocer la pensión gracia requerida.

Así las cosas, al acreditarse solo 5 años y 4 días, como tiempo en que laboró como docente nacionalizada, la señora ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ, es evidente que no reúne la exigencia de 20 años de servicio como docente nacionalizada, de manera, que no le asiste el derecho de reconocérsele y pagársele una pensión gracia, bajo los parámetros de la Ley 114 de 1913 y demás normas concordantes. Por consiguiente, se tiene por probada la excepción de inexistencia de los requisitos legales, para el reconocimiento del derecho pretendido, formulada por la UGPP.

Finalmente, ha de señalarse, que la Sala se abstiene de examinar el medio de exceptivo de prescripción trienal, como quiera que la valoración del fondo del asunto, determinó que a la demandante no le asiste el derecho reclamado.

3.- COSTAS PROCESALES

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, dispone, que 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 General del Proceso.

En ese sentido, se condena en costas a la parte demandante, por resultar vencida en el proceso, las cuales serán tasadas por Secretaría, conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del C. G. del P.

4.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRESE probada la excepción titulada "*inexistencia de los requisitos legales para el reconocimiento del derecho pretendido*", formulada por la UGPP, según lo expuesto; en consecuencia, se **NIEGAN** las pretensiones de la demanda, formuladas por la señora **ANTONIA LEDESMA GUTIÉRREZ** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, conforme las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, las cuales serán tasadas por Secretaría, conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del C.G. del P

TERCERO: EJECUTORIADA la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

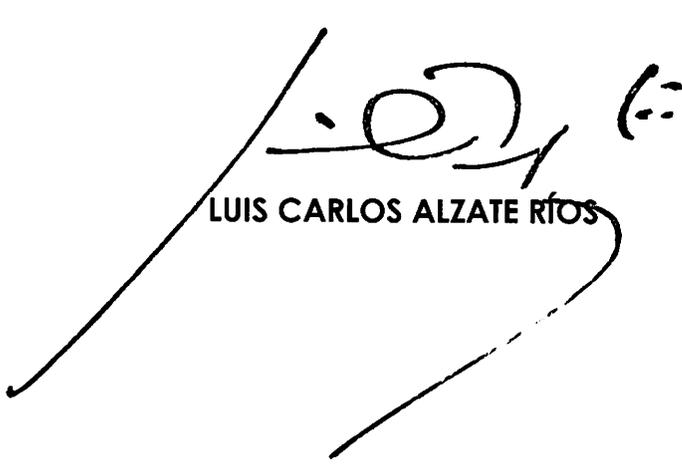
CUARTO: DEVUÉLVASE el saldo de los gastos del proceso a la parte demandante, en caso de existir.

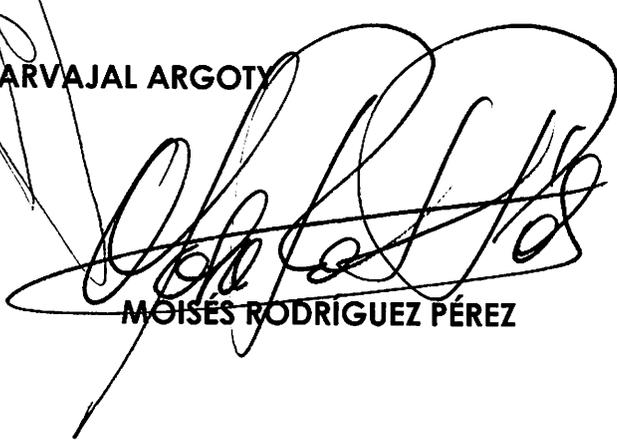
NOTIFÍQUESE / COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 00164/2015

Los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY


LUIS CARLOS ALZATE RÍOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ