TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sala Segunda de Decisión oral

Sincelejo Sucre, veintinueve (29) de Abril de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	**70-001-23-33-000-2015-00179-00**
DEMANDANTE:	**DORIS LUNA VERBEL**
DEMANDADO:	**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

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

1. ANTECEDENTES:

1.1 Pretensiones[1]:

La señora **DORIS LUNA VERBEL,** mediante apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP,** con el objeto de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: 1) Resolución No. 18925 de mayo 20 de 2009, expedida por

[1] Folio 2 vto., 3 y 108 del expediente.

CAJANAL; 2) Resolución No. RDP 032223 de octubre 23 de 2014, expedida por la UGPP; 3) Resolución No. RDP 038265 de diciembre 18 de 2014, expedida por la UGPP; y 4) Resolución No. RDP 038672 de diciembre 22 de 2014, expedida por la UGPP.

Como consecuencia de lo anterior, solicita la actora, se le ordene a la entidad demandada, a reconocerle y pagarle la pensión gracia.

1.2.- Hechos y fundamentos jurídicos de la demanda[2]:

La señora DORIS LUNA VERBEL, manifestó, que nació el día 24 de agosto de 1958, cumpliendo cincuenta (50) años de edad, el 24 de agosto de 2008.

Adujo, que laboró como docente en el Magisterio de Sucre, en el Municipio de San Onofre, por órdenes de prestación de servicios, en los siguientes períodos:

- 1 de enero de 1979 al 30 de noviembre de 1979.
- 1 de marzo de 1984 al 30 de noviembre de 1984.
- 1 de enero de 1985 al 30 de noviembre de 1985.
- 1 de marzo de 1986 al 30 de noviembre de 1986.
- 30 de enero de 1987 al 30 de noviembre de 1987.
- 1 de febrero de 1988 al 30 de noviembre de 1988.
- 1 de febrero de 1989 al 30 de noviembre de 1989.
- 1 de febrero de 1990 al 30 de noviembre de 1990.
- 1 de febrero de 1991 al 30 de noviembre de 1991.
- 3 de febrero de 1992 al 26 de mayo de 1992.

Manifestó, que prestó sus servicios como docente en el nivel básica primaria, vinculada en propiedad, como docente municipal en forma continua, nombrada según Decreto No. 014 de mayo 25 de 1992, por la Alcaldía Municipal de San Onofre.

[2] Folios 1 - 2 del expediente.

Indicó, que fue retirada del servicio mediante Decreto No. 00053 de septiembre 1 de 1992, pero después fue reintegrada por Decreto No. 00073 de octubre 1 de 1993, expedido por el Municipio de San Onofre, Sucre.

Refirió la actora, que fue incorporada a la nómina de docentes estatales del "FER de Sucre", mediante Decreto No. 032 de agosto 22 de 1994. Posteriormente, fue incorporada en el cargo de docente, sin solución de continuidad, a la Planta Global del Sistema General de Participaciones del Departamento de Sucre, - Municipio de San Onofre, por Decreto No. 0664 de octubre 12 de 2004.

Señaló, que por lo antes expuesto, quedaba demostrada su vinculación como docente municipal y que al ser vinculada el 1 de enero de 1979 y al cumplir con los requisitos legales, tenía derecho a la pensión gracia.

Mencionó, que el 26 de noviembre de 2008, solicitó ante CAJANAL, el reconocimiento y pago de la pensión gracia, pero dicha entidad, mediante Resolución No. 18925 de mayo 28 de 2009, negó tal pedimento, al considerar que los tiempos de servicios prestados como docente en el Departamento de Sucre, desde el 1 de marzo de 1984, hasta el 20 de febrero de 2007, eran del orden nacional.

Posteriormente, mediante escrito de junio 12 de 2014, señala, solicitó, nuevamente, ante la UGPP, la pensión gracia, pero la entidad, mediante Resolución RDP No. 032223 de octubre 23 de 2014, la negó, argumentando que a 31 de diciembre de 1980, la peticionaria no se encontraba vinculada a la docencia oficial y no le serían tenidos en cuenta, los tiempos prestados por órdenes de prestación de servicios.

Contra la anterior decisión, la demandante interpuso el día 21 de noviembre de 2014, recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos mediante Resoluciones No. 038265 de diciembre 18 de 2014 y No. 038672 de diciembre 22 de 2014, confirmando en todas sus partes, el acto administrativo recurrido.

Adujo la accionante, que con la negativa relacionada, se **violaron preceptos de orden constitucional y legal**, tales como los Arts. 13, 48 y 83 de la C. P.; ley 114 de 1913, ley 116 de 1928, ley 37 de 1933, ley 91 de 1989, ley 60 de 1993, ley 115 de 1994, ley 715 de 2001 y Decreto 1278 de 2002[3].

El **concepto de violación[4]**, lo soportó manifestando, que la entidad demandada, desconoció la clasificación del tipo de vinculación dispuesto por la Ley 91 de 1989, pues, de acuerdo a la misma y al certificado de tiempo de servicio, expedido por la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, de fecha 4 de junio de 2014, su vinculación era del orden municipal o territorial y no nacional.

En cuanto a los periodos laborados, mediante órdenes de prestación de servicios, señaló, que estos no le quitaban el derecho a que le fueran reconocidos y computados, para el reconocimiento de la pensión gracia.

1.3. Contestación de la demanda[5].

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales "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, señaló, que algunos eran ciertos, otros lo eran parcialmente, solo muy pocos no eran ciertos y solo uno, no le constaba.

Propuso la excepción de mérito que llamó, "*improcedencia de lo pretendido por no reunir los requisitos legales*", refiriéndose a la prohibición que tenían los docentes nacionales, de gozar de la pensión gracia e indicando, que sobre este punto, debía darse claridad, pues, se discutía la verdadera vinculación de la actora, ya que en el expediente administrativo, obran dos certificados, en los que constaban tiempos y calidades distintas; es decir, el certificado de fecha 14 de octubre de 2008,

[3] Reverso del folio 10 del expediente.
[4] Folio 3 del expediente.
[5] Folios 163 - 175 del expediente.

suscrito por la Dra. Luz Dary Chima Pineda, Asesora de Recursos Humanos de la Gobernación de Sucre - Secretaría de Educación, que evidenciaba, que la vinculación de la actora era Nacional, mientras que el certificado de junio 4 de 2014, proveniente de la misma dependencia, pero firmado por el Dr. Eloy Eligió Pérez Quiroz, también Asesor de Recursos Humanos, señalaba que la vinculación, era Municipal.

Sostuvo la entidad, que no obstante la anterior inconsistencia, desde ya anticipaba, que la vinculación de la demandante, fue nacional, por todo el tiempo prestado o por lo menos, en gran parte de este, porque obraban en el expediente, otros documentos que así lo confirmaban, tal como lo era el Formato Único de Expedición de Factores salariales, de fecha 15 de octubre de 2008, en el cual, se señaló en el punto II, referente a la situación laboral, que la vinculación era Nacional.

Así mismo, expuso, que no se evidenciaba que la demandante, cumpliera con el requisito de estar vinculada con anterioridad al 1 de enero de 1981, pues, conforme al certificado de tiempos de servicios, de fecha 14 de octubre de 2008, la misma, inició labores en la docencia oficial, mediante contrato de prestación de servicios, el día 1 de marzo de 1984, hasta el 30 de noviembre de 1984, es decir, por fuera del límite señalado.

Manifestó, que se podía evidenciar que dicho documento, fue allegado a la entidad, para efectos de la primera petición pensional, que realizó la accionante, en noviembre de 2008, la cual fue negada, entre otras, por las razones aquí expuestas; sin embargo y luego de conocer la decisión de CAJANAL, señaló la entidad, sorpresivamente aparecieron nuevos certificados, en los que se corregían los defectos anotados, tal era el caso de la certificación de fecha junio 4 de 2014, en la que además de cambiarse la vinculación de docente nacional a municipal, se incluyó la prestación de servicios, por el término que va del 01 de Enero de 1979 al 30 de Noviembre de 1979, es decir, que desde el primer día no hábil del año, la actora tomó posesión del cargo, lo que generaba cierta duda, que debía ser despejada en el término probatorio.

Expresó, que aun considerando que la actora prestó esos tiempos, los mismos debían ser desestimados, en razón a que lo fueron, mediante órdenes de prestación de servicios, siendo que los docentes que aspiraban a este derecho, debían demostrar una vinculación legal y reglamentaria con el Estado. En ese sentido, manifestó, que los tiempos de servicios laborados, con ausencia del respectivo acto de nombramiento y posesión, no podían computarse para los efectos aquí perseguidos.

Finalmente y sin que se entendiera como un allanamiento a las pretensiones de la demanda, propuso la excepción de prescripción trienal de las mesadas, que se causaron con posterioridad a la fecha, en que se hizo exigible la respectiva prestación, previendo que se decidiera acceder a lo pedido por la demandante.

1.4.- Actuación Procesal.

La demanda fue presentada el 4 de marzo de 2015[6], correspondiendo inicialmente por reparto, al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo; ente judicial, que mediante auto de fecha 25 de mayo de 2015[7], remitió el asunto a este Tribunal, para que se asumiera su conocimiento.

Recibido el asunto en este Tribunal, por auto de fecha 22 de junio de 2015[8], se inadmitió la demanda, para que se corrigieran los defectos formales advertidos y una vez subsanada, se procedió a admitirla, mediante auto de fecha julio 23 de 2015[9], ordenándose la notificación personal del Director General de la UGPP, del señor Procurador Judicial Delegado ante este Tribunal, así como del Director General de Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

[6] Reverso folio 11.
[7] Folios 92 – 93.
[8] Folios 100 – 101.
[9] Folio 110.

En providencia del 22 de enero de 2016, se convocó audiencia inicial, la cual se celebró el 12 de febrero de 2016[10].

La audiencia de pruebas, es realizada el 4 de marzo de 2016, disponiéndose al finalizar la misma, prescindir de la audiencia de juzgamiento, conforme lo indicado en el Art 181 de la Ley 1437 de 2011[11].

1.5.- Alegatos de conclusión.

- **Ministerio Público**[12], conceptuó en sentido favorable, a las pretensiones de la actora, al concluir, que prestó sus servicios en la docencia, con nombramiento de carácter municipal, en establecimientos educativos de carácter territorial, cumpliendo con los requisitos previstos en la Ley 91 de 1989 y la sentencia del Honorable Consejo de Estado, radicación No. 25000-23-42-000-2012-02017-01, expediente No. 0775-2014.

- **Parte demandada**[13], alegó que en el expediente administrativo, obraban dos certificados de tiempos de servicios, que indicaban tiempos y calidades distintas, lo cual generaba dudas, acerca del tipo de vinculación de la actora con la administración, específicamente, en lo que tenía que ver con la naturaleza jurídica, de la entidad a la que prestó los servicios, es decir, si fue una entidad del orden territorial o si lo fue nacional, esto desde el punto de vista financiero, pues, obraba certificado de octubre 14 de 2008, suscrito por la Secretaría de Educación de la Gobernación de Sucre y firmado por la señora Luz Dary Chima Pineda, Asesora de Recursos Humanos, en el que se indicaba que la vinculación de la demandante, era nacional; sin embargo, también se hallaba el mismo certificado, pero de junio 4 de 2014, proveniente de la misma dependencia, pero firmado por el señor Eloy Eligió Pérez Quiroz, igualmente Asesor de Recursos Humanos, en el que se cambió la vinculación, a municipal.

[10] Folios 191 - 195.
[11] Folios 201 - 203.
[12] Folios 227 - 235
[13] Folios 236 - 240.

Reiteró, que esa diferencia entre lo certificado en 2008 y 2014, hacía suponer, que no se acreditó en debida forma, la calidad en la que la demandante prestó sus servicios y se anticipó a decir, que dicha vinculación fue nacional, por todo el tiempo prestado o por lo menos gran parte de este, porque obraban en el expediente, otros documentos que así lo confirmaban, tal era el caso del Formato Único de Expedición de Factores salariales de octubre 15 de 2008, en el que se señalaba en el punto II, referente a la situación laboral, que la vinculación era nacional.

Indicó, que tampoco se acreditó vinculación anterior a 1 de enero de 1981, pues, del certificado de tiempos de servicios de octubre 14 de 2008, se tenía que la actora, inició labores en la docencia oficial, mediante contrato de prestación de servicios, a partir del 1 de marzo de 1984, hasta el 30 de noviembre de 1984; dicho documento fue aportado a la entidad, junto con la petición que dio inicio, al agotamiento de la vía gubernativa en noviembre de 2008, la cual fue negada entre otras, por las mismas razones. Posteriormente, se aportó certificado de junio 4 de 2014, en el que se cambió la vinculación a docente municipal, y se incluyó la prestación de servicios, desde el 1 de enero a 30 de noviembre de 1979.

Así mismo, alegó, que los servicios prestados mediante OPS, no se podían asimilar a los servidos en calidad de empleado público, por lo que era claro, que los tiempos que se certificaron bajo aquella modalidad contractual, no eran computables para reconocer la prestación debatida.

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.- Aclaración Previa

En vista que la excepción "*improcedencia de lo pretendido por no reunir los requisitos legales*", atiende al fondo del asunto, la misma se resolverá, con los argumentos a proveer.

En cuanto a la excepción de la "*prescripción trienal de las mesadas pensionales*", la misma solo será atendida en el evento de una efectiva configuración del derecho.

2.4.- Problema Jurídico.

Vistos los extremos de la litis, para esta Sala, el problema jurídico es: ¿La señora DORIS LUNA VERBEL, tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión gracia, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP?

2.5. Análisis de la Sala.

2.5.1- Marco normativo y jurisprudencial de la pensión de jubilación Gracia.

La Pensión de Jubilación Gracia se estatuyó, mediante la Ley 114 de 1913, la que en su artículo 1°, 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 3°, 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:

> *"1°. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
>
> *2°. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.*
>
> *3°. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.*
>
> *Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un departamento.*
>
> *4°. Que observa buena conducta...."*

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia, se extendió en virtud del artículo 6° 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 6°, 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 Ley[14].

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*".

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

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 1° de enero de 1976, hasta el 31 de diciembre de 1980.

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."*[15]

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*"[16], 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*

[15] 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.
[16] Supra, nota 11.

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 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"[17]

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

[17] 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.

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 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".

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 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 2° 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 1°/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"[18].

2.5.2.- El caso concreto.

Establecido lo anterior, en lo que hace al fondo del *sub lite*, en aras de resolver el problema jurídico planteado, es necesario determinar, lo que está acreditado en el asunto de la referencia, conforme a los elementos de juicio que reposan en el expediente.

Como se determinó en el acápite que antecede, para ser beneficiaria de la pensión gracia, la señora DORIS LUNA VERBEL, 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 24 de agosto de 1958[19], cumpliendo la edad mencionada, el 24 de agosto de 2008, teniéndose de esta manera superado este requisito.

En cuanto al requisito *(II)* de los veinte (20) años de servicio, se aprecia que la señora DORIS LUNA VERBEL, presta el servicio de docencia, desde el año 1979, en los siguientes períodos e instituciones:

-. Certificados de tiempo de servicios, de fechas 4 de junio de 2014 y 2 de marzo de 2016, suscritos por el Líder de Programa Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación - Gobernación de Sucre, Dr. Eloy Eligio Pérez Quiróz, en el que se señala, que la señora Doris Luna Verbel, prestó sus servicios en el nivel básica primaria, vinculación en propiedad,

[18] 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.
[19] Registro Civil de Nacimiento, folio 43.

como **municipal** en forma continua (Archivo No. 0501 del documento electrónico, y folios 38, 39, 210 y 211 del legajo).

Y según historia laboral, se señaló, que prestó sus servicios, respectivamente, en la Escuela Urbana José María Córdoba, Escuela Urbana Unión Campesina e Institución Educativa Santa Clara de San Onofre, en los siguientes periodos:

Orden de Autorización	**Desde**	**Hasta**
Autorización de prestación de servicios Nº 0179	01/ene/1979	30/nov/1979
Autorización de prestación de servicios Nº 01384	01/mar/1984	30/nov/1984
Autorización de prestación de servicios Nº 19851	01/ene/1985	30/nov/1985
Autorización de prestación de servicios Nº 03986	01/mar/1986	30/nov/1986
Autorización de prestación de servicios Nº 001	01/feb/1987	30/nov/1987
Autorización de prestación de servicios Nº 01988	01/feb/1988	30/nov/1988
Autorización de prestación de servicios Nº 002	01/feb/1989	30/nov/1989
Autorización de prestación de servicios Nº 003	01/feb/1990	30/nov/1990
Autorización de prestación de servicios Nº 004	01/feb/1991	30/nov/1991
Autorización de prestación de servicios Nº 005	03/feb/1992	26/nov/1992
Decreto 00014 de 1992	27/mayo/1992	31/ag./1992
Decreto 00053 de 1992. Retiro		1/sep./1992
Decreto 00073 de 1993. Reintegro	01/oct/1993 efecto fiscal desde 1/sep./1992	06/sep./1994
Decreto 00032 de 1994. Incorporación	07/sep./1994	---

Como prueba de las anteriores vinculaciones, se allegaron, los siguientes documentos:

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 1 de marzo de 1979, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, por el periodo comprendido, entre el mes de enero, hasta el mes de diciembre del año 1979 (Folio 56 y 248).

.- Contrato individual de trabajo del año 1984, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, por el periodo que va desde el mes de marzo, hasta diciembre del año 1984 (Folio 57).

.- Contrato individual de trabajo, correspondiente al año 1985, celebrado entre el Alcalde de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel (Folio 58).

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 1° de marzo de 1986, celebrado entre el Alcalde de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, por el tiempo comprendido entre marzo a diciembre del año 1986 (Folio 59, 225).

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 30 de enero de 1987, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, con el fin de que la contratista, desempeñara el cargo de maestra en la Escuela de Pres-Escolar, por el periodo comprendido, entre el mes de febrero, hasta noviembre del año 1987 (Folio 61, 223, 224).

.- Contrato individual de trabajo, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, con el fin de que la contratista, desempeñara el cargo de maestra, en la Escuela José María Córdoba, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero, hasta el 30 de noviembre del año 1988 (Folio 62, 63, 221, 222)

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 7 de febrero de 1989, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, con el fin de que la contratista, desempeñara el cargo de maestra, en la Escuela de Pre-Escolar José María Córdoba, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero, hasta el 30 de noviembre del año 1989 (Folio 64, 220).

.- Orden de trabajo, de fecha enero 26 de 1990, proveniente del Alcalde Municipal de San Onofre, Sucre, mediante la cual autoriza a la señora Doris Luna Verbel, para que preste sus servicios en calidad de maestra auxiliar, en la Escuela Urbana José María Córdoba, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero, hasta el 30 de mayo del año 1990 (Folio 66, 217).

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 31 de enero de 1990, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, con el fin de que la contratista, desempeñara el cargo de maestra en la Escuela Urbana José María Córdoba, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero, hasta el 30 de noviembre del año 1990 (Folio 65, 219).

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 30 de enero de 1991, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, con el fin de que la contratista, desempeñara el cargo de maestra en la Escuela Urbana José María Córdoba, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero, hasta el 30 de noviembre del año 1991 (Folio 67, 218).

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 31 de enero de 1992, celebrado entre el Alcalde Municipal de San Onofre y la señora Doris Luna Verbel, con el fin de que la contratista, desempeñara el cargo de maestra en la Escuela Urbana José María Córdoba, por el periodo comprendido entre el 3 de febrero, hasta el 30 de noviembre del año 1992 (Folio 68, 216).

.- Decreto No. 014 de 25 de mayo de 1992, mediante el cual, se nombra en propiedad a la señora Doris Luna Verbel, en la Escuela José María Córdoba de San Onofre, con cargo al "*presupuesto municipal*" (Folio 69, 215, y 244).

.- Acta de posesión de fecha 27 de mayo de 1992, en el cargo de docente en la Escuela José María Córdoba de San Onofre (Folio 214).

.- Decreto No. 053 de 1° de septiembre de 1992, mediante el cual, se derogó el Decreto No. 014 de 1992 (Folio 71-72).

.- Decreto No. 073 de 1 de octubre de 1993, mediante el cual, se reintegra a partir del 1° de septiembre de 1992, a la señora Doris Luna Verbel, en la Escuela Urbana Unión Campesina (Folios 73, 74, 212, 213), atendiendo fallo judicial, proveniente de este Tribunal Administrativo.

.- Decreto No. 076 de 3 de noviembre de 1993, mediante el cual, se aclara que el Decreto 073, debe decir en su título que se reintegra a la educadora en la Escuela Urbana Unión Campesina (Folios 226) y se indica, que la reintegrada cumplirá funciones de dirección.

.- Decreto No. 032 de agosto 22 de 1994, por el cual, se incorpora a la nómina de docentes estatales del FER de Sucre, a la señora Doris Luna Verbel (Folios 75, 76), indicándose entre sus considerandos, que los recursos aplicados provendrán del situado fiscal y de las entidades territoriales y que "*el Jefe de la Oficina Seccional de Escalafón certifica en oficio No. 257, 259 y 261 de fecha agosto 5 de 1994, que los educadores DORIS LUNA VERBEL… reúnen los requisitos para ser incorporados como docentes nacionalizados a la planta de personal del FER de Sucre…*".

.- Resolución No. 0664 de octubre 12 de 2004, por la cual "*se incorporó sin solución de continuidad, a la planta de cargos global del Sistema General de Participaciones del Departamento de Sucre, en el Municipio de San Onofre*", a la docente a la señora Doris Luna Verbel, entre otros (Folios 78 - 80).

Acorde con las citadas documentales, se deduce, que el tiempo de servicios prestado por la señora Doris LUNA VERBEL, como docente vinculada por OPS al municipio de San Onofre, arroja un total de 7 años, 9 meses y 24 días y el periodo laborado como docente en "*propiedad*", arroja un total de 22 años y 8 días, a la fecha de expedido el certificado de junio 4 de 2014.

Así las cosas, con relación al requisito de tiempo de servicios prestados, se encuentra demostrado, que la docente DORIS LUNA VERBEL, se vinculó por primera vez a la administración, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y cuenta con más de 20 años de servicios, pues, laboró por espacio de **29 años, 10 meses y 2 días**, tiempo suficiente para ser acreedora de la pensión gracia, por este requisito.

Ahora bien, contrario a lo anterior, señala la parte demandada, que no se evidencia que la parte actora, cumpla con el requisito de estar vinculada con anterioridad al 1 de enero de 1981, pues, conforme al certificado de 14 de octubre de 2008, ella, inició labores en la docencia, mediante contrato de prestación de servicios, el día 1° de marzo de 1984; y sostiene, que tal certificado, fue aportado a la entidad, junto con la petición que dio inicio al agotamiento de la vía gubernativa, en noviembre de 2008, la cual fue negada, por esa y otras razones.

Indicó, que después que CAJANAL negó la pensión gracia, sorpresivamente, aparecieron nuevos certificados, tal era el caso de la certificación de fecha junio 4 de 2014, en la que además de cambiarse la vinculación de docente nacional a municipal, se incluyó la prestación de servicios, desde el 1 de enero al 30 de noviembre de 1979, es decir, que desde el primer día no hábil del año, la actora, tomó posesión del cargo, situación ésta, que también generaba cierta duda.

Al efecto, debe señalarse:

Dentro de las pruebas allegadas por la entidad demandada, se encuentra el documento electrónico[20], que contiene los antecedentes administrativos, de la actuación objeto del presente proceso, el cual, contiene el referido certificado (archivo No. 6), que a su vez señala, que la demandante prestó sus servicios, en los siguientes periodos:

Orden de Autorización	Desde	Hasta
Autorización de prestación de servicios N° 01384	01/mar/1984	30/nov/1984
Autorización de prestación de servicios N° 19851	01/ene/1985	30/nov/1985
Autorización de prestación de servicios N° 03986	01/mar/1986	30/nov/1986
Autorización de prestación de servicios N° 001	01/feb/1987	30/nov/1987
Autorización de prestación de servicios N° 01988	01/feb/1988	30/nov/1988
Autorización de prestación de servicios N° 002	01/feb/1989	30/nov/1989
Autorización de prestación de servicios N° 003	01/feb/1990	30/nov/1990
Autorización de prestación de servicios N° 004	01/feb/1991	30/nov/1991

[20] Folio 161.

Autorización de prestación de servicios N° 005	03/feb/1992	26/nov/1992
Decreto 00014 de 1992	27/may/1992	31/ago/1992
Decreto 00053 de 1992. Retiro		1/sep/1992
Decreto 00073 de 1993. Reintegro	01/oct/1993	06/sep/1994
Decreto 00032 de 1994. Incorporación	07/sep/1994	---

En efecto, se aprecia del aludido certificado del año 2008, que no se encuentra relacionado, el periodo laborado por la demandante en el año 1979, como docente mediante autorización de prestación de servicio; no obstante, debe decirse, que atendiendo a la solicitud de pruebas realizada por la UGPP, este Tribunal, mediante auto de fecha 12 de febrero de 2016, proferido en audiencia inicial, ofició a la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, para que certificara el tiempo de servicios de la docente Doris Luna Verbel, en el que especificara la fecha y tipo de vinculación, relación de actos de nombramiento y posesión, efectos fiscales y retiro, en caso de existir.

Fue así como se allegó **certificado de tiempo de servicio, de fecha 2 de marzo de 2016**, suscrito por el Líder de Programa Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación - Gobernación de Sucre, Dr. Eloy Eligio Pérez Quiróz, en el que se indica, que la señora Doris Luna Verbel, prestó sus servicios en el nivel básica primaria, desde el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1979 a 30 de noviembre de 1979 (Folios 210 y 211).

Así mismo y como prueba de lo antes dicho, el Municipio de San Onofre, mediante oficio de fecha 10 de marzo de 2016, allegó copia de los siguientes documentos:

.- Certificación expedida por la Secretaría de Educación Municipal de San Onofre, de fecha 10 de mayo de 1991, en la que consta que la señora Doris Luna Verbel, se desempeñaba como maestra en la Escuela Urbana José María Córdoba, desde el año 1979 (Folio 245).

.- Certificaciones suscritas por el Secretario de la Alcaldía de San Onofre, de fecha 8 de enero de 1987 y 23 de marzo de 1988, en la que se indica que la señora Doris Luna, se desempeñaba en el cargo de maestra auxiliar en el Pre-Escolar José María Córdoba, desde el año 1979 (Folios 246 - 247).

-. Certificado de fecha 26 de septiembre de 2008, suscrito por la Directora del Hogar Infantil de San Onofre, en el que se señala, que la señora Doris Luna Verbel, "*se desempeñó como maestra jardinera en esta institución iniciando labores desde el mes de octubre de 1979 hasta el mes de diciembre de 1982*" (Archivo No. 5 del documento electrónico).

.- Contrato individual de trabajo, de fecha 1 de marzo de 1979 (Folio 248).

Ante tales probanzas, este Tribunal, entiende, que la actora sí estuvo vinculada en el periodo referenciado del año 1979 y por tal motivo, no se tendrán por ciertos, los argumentos esgrimidos por la parte accionada, más aún, si no hay prueba que contradiga lo afirmado anteriormente.

Por otra parte, sostiene la entidad demandada, que a la actora, no le asiste derecho a la pensión de gracia, puesto que su tipo de vinculación, inicialmente, fue mediante <u>órdenes de prestación de servicios</u>, lo que hace inferir, que nunca existió una verdadera relación legal y reglamentaria con el Estado. En ese sentido, manifestó, que los tiempos de servicios laborados con ausencia del respectivo acto de nombramiento y posesión, no podían computarse para los efectos aquí perseguidos.

Al respecto hay que anotar, que evidentemente, está demostrado que la señora Doris Luna Verbel, laboró como docente, vinculada a través de "autorización de prestación de servicios", en diferentes periodos, comprendidos entre el año 1979 y 1992, tiempos que si pueden ser computables, para efectos de pensión gracia, al tenor de lo señalado en el art. 3 de la ley 114 de 1913, que expresamente señala:

> ***"Artículo 3º.-*** *Los veinte años de servicios a que se refiere el artículo 1 podrán contarse computando servicios prestados en*

> *diversas épocas, y se tendrá en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la presente Ley".*

Ya que no cabe duda, que el servicio prestado fue el de docente, indistintamente de la clase de vinculación que tuviera la parte actora, con la administración, pues, para el caso, no se trata de establecer las incidencias propias del contrato realidad, sino de la real prestación del servicio docente a términos del art. 1° de la misma ley, que señala:

> ***"Artículo 1º.-** 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"* (Subrayado fuera de texto).

Lo que no riñe con lo normado con el art. 15 de la ley 91 de 1989, en tanto, ni en esta, ni en la anterior normatividad citada, se exige la existencia de una vinculación estricta por relación legal y reglamentaria, para los efectos de la pensión gracia.

Esta misma posición, aunque en circunstancias fácticas distintas, se halla en la providencia de unificación emitida por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C. P.: Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN, de fecha 22 de enero de 2015, Radicación No. 25000-23-42-000-2012-02017-01, Expediente No. 0775-2014, Actor: SOLANGEL CASTRO PÉREZ, Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES –UGPP, en donde se analizó el caso, de un docente vinculado hora cátedra, por orden de prestación de servicios, llegando a la conclusión, que tal vinculación tiene incidencia pensional, sin entrar a analizar el tema del contrato realidad y bajo la misma consideración de tratarse de un docente hora cátedra.

Vale anotar, que para el caso concreto, la afirmación traída resulta más contundente, cuando, por consecuencia de los devenires administrativos que afectaron a la accionante, la misma resultó vinculada al magisterio, siendo incorporada, mediante Decreto Departamental 0664 de 2004 (folios 78 a 80), con lo que cualquier duda sobre las condiciones de prestación

del servicio, debe entenderse superada, en aplicación del art. 53 de la C. P.

Resuelto lo anterior, se entra analizar, si el periodo laborado por la actora, fue en condición de *(III)* docente nacional o nacionalizada, a efectos de la prestación pedida.

Acorde con las pruebas recaudadas, se advierte, que la accionante no prestó sus servicios como docente nacional, tal como se señala en los actos administrativos acusados, sino que lo hizo como docente municipal, tal como lo dan a conocer las siguientes pruebas:

. - Certificados de tiempo de servicios, de fechas 4 de junio de 2014 y 2 de marzo de 2016, suscritos por el Líder de Programa Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación - Gobernación de Sucre, Dr. Eloy Eligio Pérez Quiróz, en el que se señala, que la señora Doris Luna Verbel, prestó sus servicios en el nivel básica primaria, vinculación en propiedad, como **municipal,** en forma continua (Archivo No. 0501 del documento electrónico, y folios 38, 39, 210 y 211).

.- Formato único para expedición de certificado de salarios, correspondiente a la demandante, de fecha 4 de junio de 2014, en el que se señala en la casilla No. II, Situación laboral: Municipal (Archivo No. 0401).

.- Formato No. 2 de Certificación de Salario Base, de fecha 17 de marzo de 2014, en el que se señala en la casilla *B: "Identificación del empleador por el cual se certifica el salario base: Sector Público Municipal"* (Archivo No. 0402).

.- Formato No. 1 de Certificación de Información Laboral, de fecha 17 de marzo de 2014, en el que se señala en la casilla *B: "Identificación del empleador por el cual se certifica tiempo", numeral 14: Sector Público Municipal"* (Archivo No. 0501).

Las pruebas anotadas, dan cuenta que la accionante, es una empleada de carácter municipal y frente a lo señalado por el ente demandado, debe reiterarse, que en atención al requerimiento hecho por este Tribunal a la Secretaría de Educación Departamental, se allegó el certificado de fecha 2 de marzo de 2016, el cual señala que la actora, es **docente municipal,** en forma continua; certificación que corrobora lo consignado en el certificado de 4 de junio de 2014, amén de que en lo relatado anteriormente como prueba, se demuestra la verdadera existencia, de los documentos que acreditan la condición laboral, alegada por la demandante.

A lo anterior debe agregarse, que en el Decreto No. 032 de 22 de agosto de 1994, que daría lugar a la consideración que hace la parte demandada, es claro en señalar, que la señora LUNA VERBEL, reunía los requisitos para ser incorporada como docente *nacionalizada*, no nacional, a la planta de personal del Fondo Educativo Regional (FER) de Sucre, por ende, aun por esta vía, la demandante tiene derecho a que se reconozca su pretensión[21].

Esto si se tiene en cuenta, que al haber laborado en colegios de orden municipal, la actora adquiere el status de Docente Nacionalizada, así como lo dispone la Ley 91 de 1989, el cual establece, que tienen derecho a acceder a dicha prestación de gracia, aquellos docentes nacionalizados, 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.

[21] Es de aclarar, que si bien es cierto, mediante sentencia C – 555 de diciembre 6 de 1994, se declaró inexequible el parágrafo primero del art. 6° de la ley 60 de 1993, que señalaba que los docentes temporales, vinculados por contrato a los servicios educativos estatales, antes del 30 de junio de 1993, que llenarán los requisitos de la carrera docente, serían incorporados a las plantas de personal de los departamentos o distritos, previo estudio de necesidades y ampliación de la planta de personal, para el caso concreto, al haberse declarado nulo, por fallo judicial emitido por este Tribunal, el Decreto 053 de 1992 (folio 73), debe entenderse vigente el Decreto 014 de 1992, que nombraba en ***propiedad*** a la demandante, por ende, su incorporación, efectuada mediante decreto municipal 032 de 1994 (folios 75 – 76) y decreto departamental 0664 de 2004 (folios 78 – 80), se hallan vigentes. Sin que haya lugar a discutir, si tal nombramiento en propiedad, iba en contravía de los postulados que rigen la carrera docente, por ausencia de prueba (el acto administrativo Decreto municipal 012 de 1994, se limita a mencionar que la docente reúne los requisitos para el efecto).

De esta forma, se sabe que la calidad en que fue prestado el servicio docente, por la señora Doris Luna Verbel, fue como nacionalizada, siendo su vinculación del orden municipal, no siendo de recibo, los argumentos de la parte demandada, en lo que respecta al carácter de docente nacional, atribuido a la demandante[22].

Hasta aquí, se encuentra debidamente probado que la demandante, para el día 20 de mayo de 2009, fecha en que le fue negada por primera vez la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, mediante la Resolución No. 18925, contaba con más de 50 años de edad y de 20 años de servicio como docente del orden municipal, además de desempeñarse con buena conducta y honradez, durante el ejercicio del cargo, situación ésta última, que no fue objeto de debate por parte de la entidad, por lo que reúne los requisitos que le dan derecho al reconocimiento de la pensión gracia, de que trata la Ley 114 de 1913.

Conforme a lo anotado, la Sala, declarará no probada la excepción de "*improcedencia de lo pretendido por no reunir los requisitos legales*", propuesta por la entidad demandada y a su vez, accederá a las súplicas de la demanda.

Finalmente, en relación a la prescripción del derecho de las mesadas causadas, es menester indicar, que la demandante interrumpió en debida forma, por una vez y por el término de tres años, la prescripción trienal, con la solicitud de pensión gracia elevada el 26 de noviembre de 2008[23]; interrupción esta que operó por una vez y por un término igual, es decir, hasta el 26 de noviembre de 2011; empero, como quiera que dentro de ese lapso no se ejercitó ninguna acción tendiente al reconocimiento en

[22] Nótese incluso, que si se aceptara que su nombramiento en propiedad fue ilegal, al no haber adelantado el correspondiente concurso de méritos, lo cierto es que la demandante perduró en su labor docente, dándose o la posibilidad de considerarla, por vía de contrato realidad o de funcionario de hecho, con las mismas consecuencias que las que aquí se reconocen, esto es, la posibilidad de tener el tiempo laborado, como fuente para un reconocimiento prestacional, pues, en todo caso, laboró para un ente territorial, con nombramiento efectuado por ente territorial, en donde se la consideró como docente nacionalizada.
[23] Si bien, no obra prueba del escrito de petición de pensión gracia, dicha información se desprende de la Resolución No. 18925 de 2009, expedida por CAJANAL. (fl. 25 – 29).

sede jurisdiccional, el término de prescripción se reanuda y se debe tomar como parámetro la fecha de presentación de la demanda, como referencia prescriptiva, a las voces del artículo 94 del C.G. del P. En ese sentido, como la demanda se presentó el 6 de marzo de 2015[24], se declararán prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 6 de marzo del 2012.

Del restablecimiento de lo pedido:

Respecto a la base liquidatoria para el reconocimiento pensional, se señala, que la entidad demandada, deberá reconocer la pensión gracia a la actora, en cuantía del 75% de la asignación básica, incluyendo la totalidad de los factores devengados durante el año anterior, a la fecha en que adquirió el status pensional, lo que ocurrió el 24 de agosto de 2008, cuando cumplió la edad de 50 años, pues, para entonces, el tiempo de servicios, superaba los 20 años.

Por tratarse de pagos de reajustes de tracto sucesivo, de conformidad con el inciso final del artículo 187 del CPACA, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada mesada pensional, comenzando por la correspondiente al mes de agosto de 2008 (fecha a partir de la cual debe reconocerse la pensión) y para los demás, teniendo en cuenta que el índice inicial, es el vigente a la causación de cada uno de ellos, con efectos fiscales a partir del 6 de marzo de 2012, por la prescripción declarada, con la siguiente fórmula:

Ra= Rh x IPC FINAL / IPC INICIAL

En donde el valor presente de Ra, se determina multiplicando el valor histórico Rh, que es la correspondiente mesada, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente al mes anterior a la ejecutoria de esta sentencia), por el índice

[24] Folio 22.

inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago de las diferentes mesadas).

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 ordenamiento procesal civil.

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

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 NO PROBADA, la excepción titulada ""*improcedencia de lo pretendido por no reunir los requisitos legales",* formulada por la UGPP, según lo expuesto.

SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad de los siguientes actos administrativos, por medio de las cuales la extinta Caja Nacional de Precisión Social "CAJANAL" y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales "UGPP", negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante, señora DORIS LUNA VERBEL, conforme las razones expuestas, en la parte motiva de esta providencia:

- Resolución No. 18925 de mayo 20 del 2009, expedida por Cajanal.

- Resolución No. RDP 032223 de 23 de octubre de 2014, expedida por la UGPP.
- Resolución No. RDP 038265 de 18 de diciembre de 2014, expedida por la UGPP.
- Resolución No. RDP 038672 de 22 de diciembre de 2014, expedida por la UGPP.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRESE** que la demandante, tiene derecho a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social "UGPP", le reconozca, liquide y pague una pensión gracia, a partir del 24 de agosto de 2008, con efectos fiscales a partir del 6 de marzo de 2012, del promedio de lo devengado durante el último año de servicios, anterior a la fecha en que adquirió el status.

CUARTO: DECLÁRESE probada, la excepción de **PRESCRIPCIÓN** trienal de las mesadas pensionales, causadas con anterioridad al 6 de marzo de 2012, propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, por lo expuesto en los considerandos precedentes.

QUINTO: DÉSE cumplimiento a esta sentencia, con observancia de lo dispuesto en los artículos 192 a 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Expídanse las copias del caso, para el cumplimiento de la misma.

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

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente**.**

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Estudiado y aprobado en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 0061/2016

Los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
(En uso de permiso)

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ