



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-23-33-000-2015-00206-00
ACCIONANTE:	ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA
ACCIOANDA:	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP -
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso promovido por **ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP -**.

1. ANTECEDENTES:

1.1 Pretensiones¹:

ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad de los siguientes actos administrativos:

-. Resolución No. 08342 del 23 de febrero de 2009, a través de la cual, la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE - CAJANAL -, le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

-. Acto ficto surgido como consecuencia del recurso de reposición interpuesto el 16 de marzo de 2009, contra la Resolución No. 08342 del 23 de febrero de 2009 y que no fuera respondido.

¹ Folio 5 del expediente.

A título de restablecimiento del derecho, pide se ordene el reconocimiento y pago de la pensión gracia, con la inclusión de todos los factores salariales percibidos durante el último año previo en que adquirió su estatus de pensionado.

Solicita además, se condene a pagar, sobre las mesadas adeudadas, las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al I.P.C.

1.2.- Hechos² y fundamentación jurídica

El señor **ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA**, nació el 15 de noviembre de 1950.

Relata, que por medio del Decreto No. 067 de 1977, fue nombrado como inspector de educación municipal, en el Municipio de Magangué (Bolívar). Luego, como docente en el Departamento de Sucre, a través del Decreto No. 137 del 30 de marzo de 1988.

Indica, que el 13 de marzo de 2008, adquirió el estatus de pensionado, por haber cumplido veinte (20) años de servicios y cincuenta (50) años de edad.

Señala, que durante el año inmediatamente anterior a la fecha de adquisición de estatus, se encontraba en el grado 14 del Escalafón Nacional Docente. Agrega, que además de la asignación mensual, percibía como factores salariales la prima de navidad, la prima semestral y la prima de vacaciones.

El 25 de julio de 2008, solicitó ante la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE - CAJANAL -, el reconocimiento y pago de la pensión gracia; petición que le fue negada a través de la Resolución No. 08342 del 23 de febrero de 2009. Frente a esta, se presentó recurso de reposición, sin que haya existido pronunciamiento alguno, configurando el acto ficto, que se demanda.

² Folios 3 – 4.

En pro de sus pretensiones aduce, que el acto administrativo por medio del cual se nombró al señor **ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA**, de acuerdo a la forma de presentación del mismo, le da una investidura de carácter territorial a dicho nombramiento, por tanto, su contenido le da al accionante un carácter de servidor público territorial, dando como resultado, la modificación de la situación jurídica del demandante que le permite, acceder a derechos ya adquiridos por esa misma condición, pues, lo ubica en un sitio intermedio entre los docentes nombrados como nacionales y los nacionalizados.

A partir de lo cual, considera que es viable acceder a lo pretendido.

1.3.- Contestación de la demanda³:

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP -**, por conducto de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar, que el accionante no cumple con el requisito de tiempo de servicios y además, porque su vinculación fue posterior al 31 de diciembre de 1980.

Manifestó, que en el hipotético caso que se acredite algún tipo vinculación antes de esta fecha, tampoco le asistiría el reconocimiento pensional al actor, pues, en virtud del proceso de nacionalización de la educación oficial, con ocasión de la Ley 43 de 1975, la financiación de los salarios de los docentes territoriales pasaron a cargo de la Nación, por lo que, descartaría el requisito adicional de haber cumplido los servicios, con vinculación no nacional.

Propuso las excepciones de “falta de requisitos legales para el reconocimiento del derecho pretendido”, “cosa juzgada”, “buena fe” y “prescripción”.

³ Folios 191 – 201.

1.4. Actuación procesal:

La demanda fue admitida mediante auto del 21 de julio de 2015⁴. El 28 de julio de 2015, se notificó personalmente a la entidad accionada (inicialmente era el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP), al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁵.

Luego, a través de providencia del 25 de enero de 2016⁶, se integró el contradictorio del proceso, con la comparecencia de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP –.

Posteriormente, a través de auto adiado 9 de septiembre de 2016⁷, se convocó a las partes y demás sujetos procesales a la realización de la audiencia inicial. Dicha audiencia, se efectuó el día 11 de octubre de 2016⁸, suspendiéndose y luego reanudándose el 25 de enero de 2017⁹, en donde se declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP –.

Más tarde, el 17 de marzo de 2017¹⁰, se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la que se recaudaron las piezas documentales decretadas y se ordenó correr traslado a las partes, para que presentaran los alegatos conclusivos.

1.5. Alegatos de conclusión:

-. Parte demandante¹¹: Reiteró, que deben accederse a las pretensiones de la demanda, toda vez que, el actor acreditó que estuvo vinculado con

⁴ Folio 60.

⁵ Folios 72- 79.

⁶ Folios 148 – 150.

⁷ Folio 207.

⁸ Folios 228 – 230.

⁹ Folios 271 – 275.

¹⁰ Folios 319 – 320.

¹¹ Folios 322 – 328.

anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y haber cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicios en la educación oficial, conforme lo dispuesto en las leyes 114 de 1913 y 37 de 1933.

-. Parte demandada¹²: Sostuvo que el tiempo de vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980, que manifiesta haber desempeñado el actor como Inspector de Educación Municipal, en el Municipio de Magangué, no debe tenerse en cuenta, pues, en virtud del proceso de nacionalización de la educación oficial, con ocasión de la Ley 43 de 1975, la financiación de los salarios de los docentes territoriales pasaron a cargo de la Nación, por lo que, se descartaría el requisito adicional de haber cumplido los servicios con vinculación no nacional, tal como lo exige la Ley 113 de 1914.

-. Concepto del señor Agente de Ministerio Público¹³: Aduce, que si bien es cierto, se acreditó que el accionante laboró por más de 20 años en instituciones educativas, también lo es, que no se demostró el tipo de vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980, como requisito exigido por la ley.

En efecto, puntualiza, que el acto administrativo reconstruido por la administración municipal de Magangué, que se encuentra en el expediente y en el que se señala que el señor **ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA**, fue vinculado mediante Decreto No. 067 de 1977, no demuestra el origen de los recursos con los cuales se canceló los servicios prestados desde el 28 de marzo de 1977 hasta el 1º de junio de 1977, para así, acreditar la vinculación no nacional.

2.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia. Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal, es competente para conocer en **primera instancia**, de la presente actuación, conforme lo establecido en el

¹² Folios 335 – 337.

¹³ Folios 329 – 334.

artículo 152 numeral 2º del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Problema Jurídico.

Teniendo en cuenta los supuestos fácticos y jurídicos descritos, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar:

-. ¿Tiene derecho el accionante a que se le reconozca y pague la pensión gracia?

2.3. Análisis de la Sala.

2.3.1- 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 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.

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 Ley¹⁴.

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.

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

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.

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 1º 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 1º 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 tiene, 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 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

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 Sentencia T – 779 de 2014.

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 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

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.

(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 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"¹⁸.

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.

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 2012¹⁹, 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 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

¹⁹ 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.

establecimiento educativo muy seguramente fue por su estado de salud, circunstancia que es a todas luces comprensible".

2.3.3 Caso concreto.

Del acervo probatorio que reposa en el expediente, se destacan las siguientes piezas documentales:

-. Copia de la cédula de ciudadanía del señor **ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA**, en la que se indica que nació el 15 de noviembre de 1950 (Fl. 31).

-. Copia de certificado expedido por el Administrador de Talento Humano del Municipio de Magangué de fecha 26 de agosto de 2014, en el que expresa que: *"ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA,... prestó sus servicios a la Administración Central Municipal desempeñando el cargo de INSPECTOR DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, posesionado el día 28 de marzo de 1977 hasta el día 1º de junio de 1977, nombrado en Propiedad mediante Decreto Municipal N° 067 emanado de la Alcaldía Municipal"* (Fl. 34).

-. Copia de acta de posesión de fecha 28 de marzo de 1977, del cargo INSPECTOR DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, suscrita por el señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA y el Alcalde del Municipio de Magangué y el Secretario General de la época (Fl. 35).

-.Copia del Decreto N° 137 de 1988, a través de la cual, la administración Departamental de Sucre, reubica al señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA, en el Colegio Departamental "San Isidro" de Chochó, con funciones de psico-orientador (Fl. 40).

-. Copia de acta de posesión de fecha 13 de abril de 1988, del cargo psico-orientador en el Colegio Departamental "San Isidro" de Chochó, suscrita por el señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA y el Gobernador del Departamento de Sucre de la época (Fl. 41).

- Copia de la Resolución N° 168 de 1998, a través de la cual, la administración Departamental de Sucre, reubica al señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA, en el Colegio Santa Rosa de Lima del Municipio de Sincelejo, del cargo de psico-orientador (expediente administrativo magnético Fl. 190).
- Copia de acta de posesión de fecha 26 de marzo de 1988, del cargo psico-orientador en el Colegio Santa Rosa de Lima del Municipio de Sincelejo, suscrita por el señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA y el Secretario del Departamento de Sucre de la época (expediente administrativo magnético Fl. 190).
- Copia de la Resolución N° 431 de 1998, a través de la cual, la administración Departamental de Sucre reubica al señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA, en el Instituto Simón Araujo en el Municipio de Sincelejo, del cargo de psico-orientador (expediente administrativo magnético Fl. 190).
- Copia de acta de posesión de fecha 19 de junio de 1988, del cargo psico-orientador en el Instituto Simón Araujo en el Municipio de Sincelejo, suscrita por el señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA y el Secretario del Departamento de Sucre de la época (expediente administrativo magnético Fl. 190).
- Copia de Formato Único de Certificado de Historia Laboral de señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA, en el que se indica: i) su vinculación es departamental, ii) los cargos que ha desempeñado (relacionados anteriormente), iii) factores salariales devengados: asignación básica, prima semestral, prima vacacional y prima de navidad. (Fls. 50 y 51).
- Copia de certificado expedido por el Administrador de Talento Humano del Municipio de Magangué de fecha 28 de febrero de 2017, en el que expresa que: *"1. En los archivos que reposan en nuestra dependencia de Talento Humano en el libro de actas de posesión del año 1977, aparece un acta de posesión del día 28 de marzo del mismo año, donde el señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA,... figura tomando posesión como INSPECTOR DE*

EDUCACIÓN MUNICIPAL, nombrado en propiedad mediante Decreto Municipal N° 067 emanado de la Alcaldía Municipal, en razón de no haberse encontrado en nuestros archivos copia del Decreto por medio del cual se hizo este nombramiento, se procedió a reconstruir el acto administrativo mediante Resolución N° 2436 de diciembre 2 de 2014... 2. El cargo que desempeñaba como INSPECTOR DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, efectivamente era de carácter Municipal,..." (Fl. 304).

-. Copia de la Resolución N° 2436 de diciembre 2 de 2014 "por medio de la cual, se declara la reconstrucción del Decreto 067 por el cual se nombra en propiedad como Inspector de Educación Municipal al señor Abel Medica Carranza posesionado el 28 de marzo de 1977" (Fls. 305 – 308).

-. Copia de la Resolución N° 08342 del 23 de febrero de 2009, mediante la cual, la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE - CAJANAL -, le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia (Fl. 12).

-. Copia de recurso de reposición contra la Resolución N° 08342 del 23 de febrero de 2009 (Fl. 45).

De conformidad con las piezas documentales relacionadas, está demostrado, que el señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA, prestó sus servicios como docente, en los siguientes periodos:

NOVEDAD	ACTO	FECHA POSESIÓN	HASTA	TOTAL DÍAS
Nombrado en propiedad como Inspector de Educación Municipal de Magangué	Decreto 067 de 28/3/1977	28/3/1977	1/7/1977	34
Nombrado en propiedad en el Colegio en el Colegio "San Isidro" de Chochó, Sincelejo.	Res. 137 de 30/3/1988	13/4/1988	25/3/1998	3582
Trasladado al Colegio Santa Rosa de Lima del Municipio de Sincelejo	Res. 168 de 24/3/1998	24/3/1988	18/6/1998	84
Trasladado al Instituto Nacional Simón Araujo	Res. 431 de 12/6/1998	19/6/1998	7/10/2014	5868
TOTAL TIEMPO DE SERVICIOS	AÑOS 26	MESES 6	DÍAS 28	

Reseñado lo anterior, es menester recordar los requisitos que debe reunir el aspirante a obtener la pensión gracia, los cuales se contraen a:

- Reunir un tiempo de servicios, no inferior a 20 años.
- Que el empleo se haya cumplido con honradez y consagración, observando buena conducta.
- Que no ha recibido, ni recibe, actualmente, otra pensión o recompensa de carácter nacional, careciendo de los medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.
- Haber alcanzado la edad de cincuenta años o que se halle en incapacidad, por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.
- Haber sido vinculado a la docencia departamental o municipal, con anterioridad a 31 de diciembre de 1980.

Aunado lo anterior, no hay que perder de vista que conforme al artículo 2º del Decreto 2277 de 1979, son considerados docentes quienes ejercen, entre otras funciones, las de **supervisión** e **inspección** escolar, de dirección y coordinación, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo.

Así las cosas, la Sala concluye que el actor cumple con los presupuestos de la Ley 114 de 1913 y la Ley 91 de 1989, esto es, que su vinculación a la docencia se produjo con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, en la modalidad de docente territorial en el Municipio de Magangué y luego en el Departamento de Sucre, sumado a que cuenta con más de 50 años de edad y por último, que estuvo vinculado al magisterio por más de 26 años, en la modalidad de docente departamental.

Aunado a lo anterior, existe prueba de haber cumplido su ejercicio de la docencia con honradez y observando buena conducta²⁰, también que no

²⁰ Declaración rendida ante CAJANAL, visible en el expediente administrativo magnético.

se acreditó sanción disciplinaria por parte del actor y asimismo, que no percibe erogación por concepto de pensión de carácter nacional.

En ese orden de ideas, encuentra la Sala que le asiste al accionante el derecho a que se le reconozca y liquide la pensión gracia que en esta oportunidad reclama, cuya liquidación se hará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 4 de 1966 y el Decreto reglamentario 1743 de 1966.

Ahora bien, la parte demandante adquirió el derecho de percibir la pensión gracia, al momento de tener 50 años de edad y 20 años de servicios, esto es, el 9 de marzo del 2008.

Sin embargo, la Sala considera que se encuentra probada la prescripción consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968²¹, pero atendiendo la interrupción de dicha figura producida con la presentación de la demanda, en virtud del artículo 94 del Código General del Proceso²² y no conforme a la petición elevada el 25 de julio de 2008²³, habida cuenta que los tres años que consagra la norma para interrumpir nuevamente la prescripción feneció el 25 de julio de 2011, fecha en la que aún no se había ejercido el derecho de acción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual data de 24 de junio de 2015²⁴, de manera que, debe contabilizarse solo tres años de causación del derecho pensional contados desde el 24 de junio de 2015 hacía atrás, lo que significa

²¹ "ARTÍCULO 41: Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual".

²² "ARTÍCULO 94: La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad siempre que el auto admisorio de aquella o el mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación de tales providencias al demandante. Pasado este término, los mencionados efectos solo se producirán con la notificación al demandado".

²³ Según se desprende de la misma Resolución N° 23 de febrero de 2009, visible a Fl. 40

²⁴ Folio 30.

que las mesadas pensionales generadas con anterioridad al 24 de junio de 2012, se encuentran prescritas.

Así pues, se procederá a declarar la nulidad de la Resolución N° 08342 del 23 de febrero de 2009, mediante la cual, la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE - CAJANAL -, le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al accionante. Se declarará también la nulidad del acto ficto producto del silencio administrativo frente al recurso de reposición interpuesto contra la mentada resolución, con la consecuente declaración de prescripción ya anotada.

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 demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría, conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP. Las agencias en derecho, se establecen en favor de la parte demandante y en contra de la UGPP, por ser la parte vencida en este proceso.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera 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 la nulidad de la Resolución N° 08342 del 23 de febrero de 2009, proferida por la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE - CAJANAL, conforme lo expuesto.

SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad del acto ficto, producto del silencio administrativo frente al recurso de reposición interpuesto por el accionante, contra la Resolución N° 08342 del 23 de febrero de 2009.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL – UGPP, para que reconozca, liquide y pague la pensión gracia a favor del señor ABEL JOSÉ MEDINA CARRANZA, efectiva a partir del 5 de noviembre de 2010, inclusive, conforme lo anotado, en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios, anterior a la fecha en que adquirió el status.

De la liquidación efectuada, se deberá pagar al demandante las mesadas causadas.

La suma de dinero que resulte de la condena anterior, es decir las diferencias, se ajustará al valor presente de acuerdo con siguiente fórmula:

$$R = RH \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de la pensión reconocida, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, por el índice vigente a la fecha en que el demandante obtuvo el status pensional. Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación de las diferencias deberá hacerse mes por mes.

CUARTO: DECLÁRESE probada la prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 24 de junio de 2012, por lo expuesto.

QUINTO: CONDENAR en costas a la parte demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría. Las agencias en derecho, se establecen en favor de la parte demandante.

SEXTO: Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0101/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA