



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo Sucre, ocho (8) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-23-33-000-2017-00231-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>NYDIA DEL SOCORRO HERRERA De JARABA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

Procede la Sala, a dictar sentencia de primera instancia, dentro del presente asunto adelantado por la señora **NYDIA DEL SOCORRO HERRERA DE JARABA**, 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<sup>1</sup>:

La señora **NYDIA DEL SOCORRO HERRERA DE JARABA**, 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 LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**, con el objeto que se declare la nulidad de la Resolución No. PAP 01514 del 22 de octubre de 2009 y del Auto No. ADP

---

<sup>1</sup> Folios 49 - 50 del expediente.

001329 del 29 de enero de 2016, por medio de los cuales, se negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se ordene a la entidad demandada, le reconozca y pague la pensión de gracia, desde la fecha en que adquirió su estatus jurídico y en cuantía del 75% del salario, con la totalidad de los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior, al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio.

También solicita la accionante, que se condene a la UGPP, al pago de las mesadas pensionales con los correspondientes reajustes de ley, desde la fecha de adquisición del status de pensionada.

Así mismo, pide que se condene a la UGPP a que sobre las sumas adeudadas, se incorporen los ajustes de valor, conforme al I.P.C., así como a pagar los intereses moratorios de que trata el artículo 41 de la Ley 100 de 1993.

## **1.2.- Hechos de la demanda<sup>2</sup>:**

La señora NYDIA DEL SOCORRO HERRERA DE JARABA, nació el 27 de abril de 1954 y cumplió los 50 años de edad, el 27 de abril de 2004.

Prestó sus servicios al Magisterio del Departamento de Sucre, con honradez, idoneidad y buena conducta, en los siguientes periodos:

\* Nombrada como provisional, mediante Resolución No. 0144 del 8 de abril de 1975, a partir del 16 de abril al 11 de mayo de 1975.

\* Nombrada como provisional, mediante Resolución No. 068 del 4 de marzo de 1986, a partir del 5 de marzo al 24 de abril de 1986.

---

<sup>2</sup> Folios 50 - 51.

\* Nombrada en propiedad, mediante Decreto 443 del 9 de septiembre de 1987, a partir del 11 de septiembre de 1987 al 14 de mayo de 1989.

\* Por orden de prestación de servicios, así:

- 2 de junio al 30 de noviembre de 1989.
- 26 de marzo al 30 de noviembre de 1990.
- 3 de abril al 30 de noviembre de 1991.
- 6 de abril al 2 de agosto de 1992.
- 31 de marzo al 30 de septiembre de 1993.

\* Nombrada en propiedad, mediante Decreto 47 del 19 de noviembre de 1993, a partir del 23 de noviembre de 1993, a la fecha de formularse la demanda.

La señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, el 6 de agosto de 2009, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social "CAJANAL", el reconocimiento y pago de la pensión de gracia; no obstante, tal pedimento fue negado, mediante Resolución No. PAP 01514 del 22 de octubre de 2009.

Posteriormente, mediante escrito radicado el día 20 de octubre de 2015, solicitó, nuevamente, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", el reconocimiento y pago de la pensión gracia; sin embargo, le fue negado mediante Auto ADP 001329 del 29 de enero de 2016.

Sostiene la demandante, que tiene derecho a la pensión gracia, al haber cumplido con los requisitos, esto es, 50 años de edad y 20 años de servicios en el Magisterio, como docente nacionalizada.

El Ministerio de Educación, mediante Oficio de fecha 21 de octubre de 2015, informó que la accionante no había tenido vinculación con esa entidad.

Aduce como **normas violadas**<sup>3</sup>, las siguientes:

\* Constitucionales: Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336.

\* Legales: Ley 114 de 1913, artículo 1, 3, 4; Ley 116 de 1928, artículo 6; artículo 3, Decreto 081 de 1976; Decreto – Ley 2277 de 1979, artículo 3; Ley 91 de 1989, artículo 15.

En el **concepto de violación**<sup>4</sup>, expone que el acto acusado desconoce el derecho que le asiste al reconocimiento de la pensión gracia, invocando una interpretación distinta y restrictiva a la que regula de manera especial a los docentes; y conculca de manera flagrante el principio de la seguridad jurídica, pretermitiendo a sabiendas, la existencia del régimen especial de los docentes contenidas en las leyes citadas.

Señala, que yerra la entidad demandada al considerarla como docente nacional para negarle la prestación pensional, sin percatarse que se encuentran actas de nombramiento y decretos que evidencian su vinculación como nacionalizada, puesto, que quien realiza los nombramientos es el Gobernador de Sucre y el Alcalde de la Unión; evento que se adecua a los supuestos fácticos previstos en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 91 de 1989.

Indica, que resulta contradictorio que se desestime el tiempo laborado, cuando ninguno de los actos de nombramiento, fueron expedidos por la Nación – Ministerio de Educación; además, la misma entidad certifica que ella no se encontró vinculada a la misma.

Así mismo, refiere que la equivocada interpretación que hace la entidad demandada, le impide apreciar que las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, facultan para que el tiempo de servicio, 20 años, pueda acreditarse en diversas épocas, es decir, que puedan acreditarse los tiempos discontinuos.

---

<sup>3</sup> Folios 51.

<sup>4</sup> Folios 51 – 57.

### 1.3. Contestación de la demanda<sup>5</sup>.

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales “UGPP”**, a través de apoderado judicial, contesta la demanda, oponiéndose a sus pretensiones, toda vez que considera que la demandante no acreditó el requisito atinente a la vinculación como docente municipal, departamental, distrital o nacionalizado, por más de 20 años, para hacerse acreedora de la pensión gracia.

Propuso las siguientes excepciones de mérito:

-. Inexistencia de la obligación. La parte actora no cuenta con los requisitos necesarios para acceder a una pensión gracia; pues, los tiempos laborados entre el 26 de marzo de 1990 y el 9 de septiembre de 2015, fueron mediante vinculación de carácter nacional, lo cual impide que los mismos sean tenidos en cuenta, a fin de reconocer la mentada prestación.

Señala, que dentro del expediente administrativo de la demandante reposan dos documentos en los cuales, expresamente, se vuelve a manifestar que la accionante en su calidad de docente, percibía sus ingresos de fondos propios de la Nación.

En primer lugar, dice, se observa en el numeral 3º de la Resolución No. 386 de 1989, proferida por la Gobernación de Sucre, *“Por la cual se hacen unas autorizaciones para desempeñar Soluciones Educativas del Ministerio de Educación Nacional en el Departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones”* que: **“ARTÍCULO TERCERO: El Fondo Educativo Regional con los dineros procedentes de la Nación** para el efecto, cubrirá los gastos de este programa y la Delegación del Ministerio de Educación Nacional ante ese organismo tomará los medios necesarios para que los docentes reciban sus sueldos en las Pagadurías municipales del FER”.

---

<sup>5</sup> Folios 74 - 80.

En segundo lugar, indica, que se encuentra que en el año 2011, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, emitió proyecto de Resolución a fin de reconocer a la accionante una pensión ordinaria de jubilación, en calidad de docente nacional.

Expresa, que todo lo anterior, lleva a concluir que la accionante, no reúne los requisitos para hacerse beneficiaria de la pensión gracia y acceder a tal reconocimiento, contraviene el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913 y el artículo 128 de la Carta Polítca.

.- Incompatibilidad de intereses moratorios e indexación simultáneamente, en la medida en que los primeros incluyen el resarcimiento inherente a la pérdida del poder adquisitivo (indexación indirecta), descartándose entonces la posibilidad de que junto al pago de intereses moratorios, se imponga condena de suma en función compensatoria de la depreciación monetaria, como lo es la indexación, ya que equivaldría a decretar una doble e inconsulta condena por un mismo ítem.

-. Buena fe, en todas las actuaciones llevadas a cabo por la entidad, toda vez, que se encuentran fundadas en la normatividad aplicable al caso en concreto, en los precedentes jurisprudenciales sobre la materia objeto de controversia, en el expediente administrativo de la accionante y en la documentación allegada a este proceso.

-. Prescripción trienal, en el entendido que de resultar probado lo manifestado por la parte accionante, se declare que operó tal fenómeno, precisando que el término prescriptivo se contabilizará a partir del momento mismo, en que se hizo exigible la obligación, hasta su respectiva interrupción, de acuerdo a los parámetros legales consignados en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

#### **1.4.- Actuación Procesal.**

- La demanda fue repartida el día 12 de septiembre de 2017 (fl. 61), siendo admitida mediante auto de fecha 30 de noviembre de 2017 (fl. 63). En la misma providencia se ordenó 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.

-. La entidad demandada contestó la demanda, el día 11 de mayo de 2018 (fls. 74 - 80).

-. Mediante providencia del 30 de julio de 2018, se convocó a las partes para la realización de la audiencia inicial (fl. 88), la cual se celebró el día 22 de agosto de 2018. (fls. 124 - 128).

La audiencia de pruebas, se llevó a cabo el día 28 de septiembre de 2018; en la misma diligencia se dispuso prescindir de la audiencia de juzgamiento, conforme lo indicado en el Art 181 de la Ley 1437 de 2011. (fls. 136 - 138)

#### **1.5.- Alegatos de conclusión.**

- **Parte demandante**<sup>6</sup>, alega que si tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, pues, los decretos de nombramiento evidencian su vinculación como docente nacionalizada y quien los realiza para los tiempos en disputa, fue el Alcalde de la Unión y el Gobernador del Departamento de Sucre; evento que se adecua a los supuestos fácticos previstos en el inciso tercero del artículo 1º de la Ley 91 de 1989.

Arguye, que aun cuando la entidad demandada señala que los tiempos son nacionales, no demuestra el vínculo exigido entre ella y la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

---

<sup>6</sup> Folios 141 – 142.

Aduce, que conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado, la forma de vinculación se demuestra a través de los actos administrativos de nombramiento, siendo necesario estudiar cada vinculación para efectos de determinar cuáles tiempos son válidos para causar la pensión reclamada. En su caso, refiere que los nombramientos fueron dados por el Gobernador de Sucre y los mismos, configuran la situación de hecho y de derecho consagrada en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 91 de 1989; circunstancia que no fue desvirtuada por la entidad demandada, quien, en virtud de la carga de la prueba estaba en la obligación de demostrar la vinculación con la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

Concluye, que no existe fundamento válido para negar la pensión gracia, por cuanto cumple con todos los requisitos legales establecidos para ser beneficiaria de la aludida prestación.

- **Parte demandada**<sup>7</sup>, reitera la postura expuesta en la contestación de la demanda, referente a que los tiempos laborados por la accionante entre el 26 de marzo de 1990 y el 9 de septiembre de 2015, fueron mediante vinculación de carácter nacional, lo que impide que los mismos sean tenidos en cuenta a fin de reconocer la pensión gracia.

Por lo anterior, solicita se declare la legalidad de los actos administrativos demandados, al ser proferidos con estricta sujeción de la normatividad que gobierna el tema bajo examen.

- **Ministerio Público**<sup>8</sup>, solicita no se acceda a las pretensiones de la demanda, en razón a que la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, no cumplió con todos los requisitos exigidos por la ley que regula la pensión gracia, en el entendido de que parte del tiempo de servicios que acreditó para acceder a la prestación, fueron laborados en el nivel nacional.

---

<sup>7</sup> Folios 144 - 146

<sup>8</sup> Folios 147 - 155

## **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.- Problema Jurídico.**

Vistos los extremos de la litis, para esta Sala, el problema jurídico es: ¿La señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, tiene derecho a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, le reconozca y pague la pensión gracia, considerando los tiempos de servicios planteados en la demanda?

### **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.*

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

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

*4º. Que observa buena conducta...”*

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia, se extendió en virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, que presten sus servicios en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir, dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues, la Ley 116 citada, en su artículo 6º, señaló, que el beneficio se concretaría *“... En los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan...”*, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley<sup>9</sup>.

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.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección- A, Sentencia de 11 de octubre de 2007, C. P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, expediente 0417-07.

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

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

Mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia el proceso de nacionalización de la educación, comprendido entre 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.”<sup>10</sup>*

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”<sup>11</sup>*, 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*

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Supra, nota 11.

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 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"<sup>12</sup>

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

---

<sup>12</sup> 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.

*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 (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 meses y 10 días, es decir, que ACREDITÓ HABER CUMPLIDO LOS 20 AÑOS DE SERVICIO COMO DOCENTE para acceder al reconocimiento de la prestación reclamada”<sup>13</sup>.*

### **2.3.2.- El caso concreto.**

Aterrizando al caso concreto, se tiene, que según **Resolución No. PAP 01514 del 22 de octubre de 2009**<sup>14</sup>, la extinta Caja Nacional de Previsión “CAJANAL”, negó el reconocimiento de la pensión gracia a la señora NYDIA DEL SOCORRO HERRERA DE JARABA, por cuanto no demostró el cumplimiento de los requisitos legales, esto es, los veinte (20) años de servicio en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital.

- Posteriormente, la señora Herrera de Jaraba el día 20 de 2015, solicitó, nuevamente, el reconocimiento y pago de la pensión gracia; sin embargo, la UGPP, mediante **Auto ADP 001329 del 29 de enero de 2016**<sup>15</sup>, indicó que en la anterior resolución ya se había resuelto la misma solicitud y dicho acto administrativo se encontraba en firme, por lo que no haría nuevo pronunciamiento, toda vez, que no se allegaban nuevos elementos que permitieran cambiar la decisión ya tomada.

En virtud de lo anterior, la señora **NYDIA DEL SOCORRO HERRERA DE JARABA**, demanda a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, con el

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Folios 41 - 46.

<sup>15</sup> Folios 47 - 48.

objeto que se declare la nulidad de los citados actos administrativos y en consecuencia, se ordene a su favor, el reconocimiento de la pensión gracia.

Establecido lo anterior, en lo que hace al fondo del *sub lite*, en aras de resolver el problema jurídico planteado, es necesario determinar, si la demandante se vinculó con la docencia en el orden territorial, conforme a los elementos de juicio que reposan en el expediente.

Como se determinó en el acápite que antecede, para ser beneficiario de la pensión gracia, la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba 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 27 de abril de 1954<sup>16</sup>, cumpliendo la edad mencionada, el 27 de abril de 2004, teniéndose de esta manera superado este requisito.

En cuanto al requisito de los veinte (20) años de servicio, segundo requisito, en plaza docente nacionalizada, se logra observar que la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, no lo acreditó, lo cual no le permite acceder al beneficio de la pensión gracia, conforme pasa a explicarse.

Dentro del acervo probatorio, se encuentran las documentales que se relacionan a continuación:

**1)** Copia simple de comunicación de fecha 16 de abril de 1975, dirigido al Alcalde de la Unión - Sucre, sobre la **Resolución No. 144 del 8 de abril de 1975**, mediante la cual, se hace un nombramiento interino de la señora Nidia Herrera Jaraba, como Maestra Seccional de la Escuela Urbana de

---

<sup>16</sup> Según se desprende de la copia del Registro Civil de Nacimiento y de la Cédula de Ciudadanía, visibles a folios 2 – 3 del expediente.

Varones de ese municipio, por el término de 56 días, a partir del 17 de marzo, hasta el 11 de mayo de 1975 (fl. 4).

- Copia del acta de posesión del 16 de abril de 1975 (fl. 5).

**2)** Copia del acta de posesión de fecha 5 de marzo de 1986, mediante la cual, la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, toma posesión del cargo de Maestra Seccional de la Concentración Escolar Santo Domingo, Municipio de la Unión, Sucre; cargo para el cual fue nombrada por el término de 56 días, comprendidos desde el 28 de febrero, hasta el 24 de abril de 1986 (fl. 6).

Se deja sentado, que la posesionada puso de presente la comunicación procedente de la Gobernación de Sucre, esto es, la **Resolución No. 068 del 4 de marzo de 1986**.

**3) Decreto 443 del 9 de septiembre de 1987**, mediante el cual, se nombra interinamente a la señora Nydia Herrera Jaraba, en el cargo de Profesora del Colegio Nacionalizado de Bachillerato de la Unión (fl. 8).

- Copia del acta de posesión de fecha 11 de septiembre de 1987 (fl. 10).

**4) Resolución No. 386 del 26 de mayo de 1989**, mediante el cual, se hacen unas autorizaciones para desempeñar soluciones educativas del Ministerio de Educación Nacional en el Departamento de Sucre, a partir del 15 de mayo de 1989 (fls. 11 – 12).

Dentro de los docentes que desempeñarían las soluciones educativas, se encuentra la señora Nydia Herrera Jaraba. Vinculación que se hizo por el término de seis meses (fls. 11 – 12).

- Acta de posesión del 2 de junio de 1989 (fl. 14).

**5)** Acta de posesión de fecha 26 de marzo de 1990, mediante la cual, la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, toma posesión de la asignación de horas extras de clases en el Colegio Nacionalizado de Bachillerato de la Unión, especialidad Estética, 76 horas cátedra mensuales en el año lectivo de 1990 (fl. 15).

Se deja sentado, que la posesionada puso de presente **Orden de Autorización Laboral No. 001 del 23 de marzo de 1990.**

**6) Orden de autorización laboral No. 036 del 13 de marzo de 1991,** mediante la cual, se vincula a la señora Nydia Herrera Jaraba por el sistema de horas cátedra en el área de sociales, con 88 horas mensuales, en el Colegio de Bachillerato Instituto la Unión, del Municipio de la Unión, Sucre (fl. 16).

- Acta de posesión de fecha 3 de abril de 1991 (fl. 18).

**7) Orden de autorización laboral No. 005 de fecha 27 de marzo 1992,** por la cual se vincula a la docente Nydia Herrera Jaraba, por el sistema de cátedra externa, a partir del 3 de febrero de 1992, en el Instituto la Unión, con 88 horas mensuales (fls. 19 – 20).

- Acta de posesión de fecha 6 de abril de 1992 (fl. 21).

**8) Orden de autorización laboral No. 019 del 18 de marzo de 1993,** por la cual se autoriza por el sistema de cátedra externa en el Colegio de Bachillerato La Unión, la vinculación de varios educadores, entre ellos, la docente Nydia Herrera Jaraba, con 88 horas mensuales, desde el 8 de febrero hasta el 30 de noviembre de 1993 (fls. 22 – 23).

- Acta de posesión de fecha 31 de marzo de 1993. (fl. 25)

**9) Decreto 047 del 19 de noviembre de 1993,** mediante el cual, se nombra a la señora Nydia del Socorro Herrera Jaraba, como profesora de tiempo

completo, en el Instituto La Unión, con efectos fiscales a partir del 1º de octubre de 1993 (fls. 26, 28 y 29).

- Acta de posesión de fecha 23 de noviembre de 1993. (fl. 30)

**10) Certificado de tiempo de servicio**, de fecha 9 de septiembre de 2015, suscrito por el Líder de Programa Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación Departamental, en el que se deja constancia que la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, presta sus servicios en el nivel básica secundaria, vinculación en propiedad, como **Nacional** en forma continua (fl. 31).

Reporta a su vez, la siguiente historia laboral:

<b>Institución Educativa</b>	<b>Acto de nombramiento</b>	<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>	<b>Años</b>	<b>Meses</b>	<b>Días</b>
La Unión	Orden prestación de servicios No. 001 del 23 de marzo de 1990	26/mar/1990	30/nov/1990	0	8	5
La Unión	Orden prestación de servicios No. 036 del 13 de marzo de 1991	03/abr/1991	30/nov/1991	0	10	0
La Unión	Orden prestación de servicios No. 005 del 27 de marzo de 1992	06/abr/1992	02/ago/1992	0	6	0
La Unión	Orden prestación de servicios No. 019 del 18 de marzo de 1993	31/mar/1993	30/sep/1993	0	7	23
La Unión	Decreto No. 047 del 19 de noviembre de 1993	23/nov/1993		21	11	9
<b>Tiempo de servicio:</b>				<b>24</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

**11) Certificado de tiempo de servicio**, de fecha 9 de septiembre de 2015, suscrito por el Líder de Programa Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación Departamental, en el que se deja constancia que la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, presta sus servicios en el nivel básica secundaria, vinculación en propiedad, como **Nacionalizada** en forma continua (fl. 32).

Reporta la siguiente historia laboral:

Institución Educativa	Acto de nombramiento	Desde	Hasta	Años	Meses	Días
La Unión	Resolución No. 0144 del 8 de abril de 1975	16/abr/1975	11/may/1975	0	1	25
Concentración Santo Domingo – La Unión	Resolución No. 068 del 4 de marzo de 1986	05/mar/1986	24/abr/1986	0	1	25
La Unión	Decreto 443 del 9 de septiembre de 1987	11/sep/1987	14/may/1989	1	8	4
La Unión	Resolución No. 386 del 26 de mayo de 1989	02/jun/1989	30/nov/1989	0	6	16
<b>Tiempo de servicio:</b>				<b>2</b>	<b>6</b>	<b>10</b>

**12) Oficio de fecha 21 de octubre de 2015**, suscrito por la Asesora de la Secretaría General de la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación, mediante el cual se informa, en respuesta a un derecho de petición, que revisada la documentación que reposa en los archivos de la entidad, no se ha encontrado registro a nombre de la señora Nydia del Socorro Herrera Jaraba, que indique que laboró para ese ministerio (fl. 37).

Pues bien, del análisis de las pruebas que han quedado relacionadas, se extrae que la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, tuvo una vinculación como docente nacionalizada dentro de los siguientes periodos: 16 de abril a 11 de mayo de 1975 (25 días); 5 de marzo a 24 de abril de 1986 (1 mes y 19 días); 11 de septiembre a 14 de mayo de 1989 (1 año, 8 meses y 3 días); 2 de junio a 30 de noviembre de 1989 (5 meses y 28 días). **Total tiempo de servicios: 2 años, 4 meses y 15 días.**

Lo anterior, se deduce del certificado de tiempo de servicio, de fecha 9 de septiembre de 2015, obrante a folio 32 del expediente, en el que se señalan los periodos prestados por la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba, como Docente Nacionalizada; periodos que a su vez, no fueron controvertidos por la entidad demandada, excepto, el que va desde el 2 de junio a 30 de noviembre de 1989.

Frente a este periodo, se advierte que en el artículo 3° del Decreto 386 del 26 de mayo de 1989<sup>17</sup>, se lee: “El Fondo Educativo Regional con los dineros procedentes de la Nación para el efecto, cubrirá los gastos de este Programa y la Delegación del Ministerio de Educación Nacional ante este Organismo tomará las medidas necesarias para que los docentes reciban sus sueldos en las Pagadurías municipales del FER” (Folio 12).

Obsérvese que la plaza docente que ocupó la señora Nydia del Socorro, fue financiada a través del Fondo Educativo Regional y en tal sentido, vale la pena recordar que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-11-18 del 21 de junio de 2018<sup>18</sup>, señaló, que estas vinculaciones debían contabilizarse como tiempo regular de servicio para efectos del reconocimiento de pensión de gracia.

Así, en dicha providencia se indicó:

*“v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora del respectivo fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación”.*

Y en la parte resolutive de dicha sentencia, se señaló:

*“1. Unifícase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensión gracia, en particular en lo que concierne al origen de los dineros de la entidad nominadora, en el sentido de que (i) los recursos del antiguo situado fiscal, regulados tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, que transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales, una vez ingresaban a los presupuestos locales, le pertenecían de forma exclusiva a los entes territoriales;*

---

<sup>17</sup> Folio 11 – 12.

<sup>18</sup> Expediente No. 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014). Demandante: Gladys Amanda Hernández Triana. Demandado: Ugpp.

*(ii) la calidad de docente territorial o nacionalizado es otorgada por la ley, y no se pierde, o cambia a nacional, cuando en el acto de vinculación del docente haya intervenido el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo fondo educativo regional o haya certificado la disponibilidad presupuestal o la vacancia definitiva del cargo; (iii) en consecuencia, lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas –situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales, y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones; y (iv) para acreditar la calidad de docente territorial, se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial”.*

En ese sentido, al ser cubiertos los gastos de la docente a través del Fondo Educativo Regional, se entiende que la docente goza de la condición de territorial, sin que se acepte lo contrario por el hecho de la transferencia de los recursos por parte de la Nación, pues, este aspecto, tal como quedó visto, fue zanjado por el Alto Tribunal.

Siguiendo con el análisis de los demás tiempos de servicios, se tiene, que si bien en el certificado de tiempo de servicio, obrante a folio 31 del expediente, se constata que la señora Nydia del Socorro laboró como docente nacional en los periodos que van del 3 de abril al 30 de noviembre de 1991; 6 de abril al 2 de agosto de 1992; y 31 de marzo a 30 de septiembre de 1993; lo cierto es, que de la lectura de las órdenes de autorización laboral Nos. 036 del 13 de marzo de 1991, 005 del 27 de marzo de 1992 y 019 del 18 de marzo de 1993, se extrae que la docente fue vinculada por el sistema de horas cátedra o cátedra externa, en el Instituto de La Unión, con cargo al presupuesto del Fondo Educativo Regional (FER) (Fls. 16, 19, 20, 22 y 23).

Por tanto, no se acoge lo certificado en tal sentido por la Secretaría de Educación Departamental, pues, en estos casos, es dable darle más credibilidad a lo estipulado en el acto de nombramiento, que da cuenta de los recursos con los que se financia el cargo de la docente; ello atendiendo, a la postura antes citada que da prelación a la naturaleza misma de la plaza.

Así las cosas, se tiene que los periodos que van del 3 de abril al 30 de noviembre de 1991 (7 meses y 27 días), 6 de abril al 2 de agosto de 1992 (3 meses y 26 días) y 31 de marzo a 30 de septiembre de 1993 (6 meses), acumulan un tiempo **total de servicio como docente nacionalizada de: 2 años, 3 meses y 23 días.**

Ahora bien, frente a los demás tiempos de servicios prestados como docente, ha de señalarse, que no se tiene certeza de la calidad en que fueron prestados, esto es, si como Docente Nacional o Nacionalizada.

En relación con el periodo que va desde el 26 de marzo a 30 de noviembre de 1990, mediante certificación de fecha 9 de septiembre de 2015, se constató que fue laborado por la docente en calidad de Nacional.

Lo anterior no fue desvirtuado por la parte demandante, pues, véase que respecto a ese periodo no se allegó prueba de la respectiva Orden de Autorización Laboral No. 001 del 23 de marzo de 1990, a fin de establecer el origen de los recursos con que fue financiado el cargo para el cual fue nombrada.

En efecto, solo se cuenta con la copia simple del acta de posesión de fecha 26 de marzo de 1990, mediante la cual, la señora Nydia del Socorro Herrera de Jaraba toma posesión de la asignación de horas extras de clases en el Colegio Nacionalizado de Bachillerato de la Unión, especialidad Estética, 76 horas cátedra mensuales en el año lectivo de 1990 (fl. 15); prueba que no es suficiente para concluir que el cargo

desempeñado lo fue como docente nacionalizada, menos aún, cuando el certificado allegado da cuenta de haberlo laborado como docente nacional.

Respecto del periodo que va desde el 23 de noviembre de 1993 hasta el 9 de septiembre de 2015 (fecha de emisión del certificado), se indica que en contra de los intereses de la accionante, en el ya mencionado certificado de tiempo laboral obrante a folio 31 del expediente, se relaciona que dicho periodo fue laborado en calidad de docente nacional. De tal calidad, también dan cuenta los formatos únicos de certificados de salarios obrantes a folios 33 y 34 del expediente.

Así mismo, dentro de las pruebas halladas en el expediente administrativo, milita proyecto de resolución de reconocimiento de pensión de jubilación a favor de la demandante, en calidad de docente nacional, lo que refuerza la tesis expuesta.

Y de la lectura del Decreto 047 del 19 de noviembre de 1993, mediante el cual se nombra a la señora Nydia del Socorro Herrera Jaraba, como profesora de tiempo completo, en el Instituto La Unión, (fls. 26, 28 y 29), no se logra extraer la calidad de docente nacional o nacionalizado, en que fue vinculada la accionante.

Tampoco se tiene certeza o claridad sobre la condición de la plaza que ocupó la accionante, esto es, si es nacional o si es de aquellas que el legislador ha previsto como territorial, pues, no se allegó su acto de creación. Sobre este aspecto, el Alto Tribunal Contencioso, en la sentencia de unificación que se viene citando, dejó sentado:

*“vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas **-situado fiscal-** cuando se*

sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**".

Así las cosas, tales falencias probatorias, limitan a la Sala para tomar una decisión a favor de la accionante, pues, se tienen serias dudas sobre la calidad de docente en que viene fungiendo desde el 23 de noviembre de 1993.

A parte de lo anterior, en razón de auto de mejor proveer emitido previo a tomar determinación de fallo, se requirió a la Secretaría de Educación de Sucre certifique la naturaleza de la plaza ocupada por la demandante, requerimiento que fue respondido mediante oficio No. 700.11.03SE 2720 del 17 de octubre de 2019, en donde textualmente se señaló:

*"Dando cumplimiento al oficio de la referencia, adjunto al presente los siguientes actos administrativos.*

*Copia del Decreto número 047 de noviembre 19 de 1993.  
Copia del acta de posesión.*

*Con relación a la plaza ocupada por la señora NYDIA DEL SOCORRO HERRERA JARABA, esta fue creada mediante decreto número 047 de 19 de noviembre de 1993, por el municipio de la UNIÓN SUCRE. Ahora bien, según resolución número 03711 de 28 de julio de 1993, "mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional fija las condiciones y requisitos para la conversión de las actuales horas cátedras en plazas docentes de tiempo completo sin exceder las apropiaciones presupuestales" por lo anterior la plaza es del Orden Nacional..."<sup>19</sup>*

Por ende, atendiendo el contenido de lo certificado debe entenderse que la plaza ocupada por la demandante en el período que inicia en el año 1993, es del orden nacional. Debe anotarse, que la certificación en comento, acoge el entendimiento del ordenamiento jurídico vigente para la época, pues, la lectura atenta de los considerandos de la Resolución No. 047 de 19 de 1993, en concomitancia con lo descrito en el certificado anterior, es clara en señalar que fue el Ministerio de Educación Nacional el

---

<sup>19</sup> Folio 194.

que fijó las condiciones y requisitos para la conversión de las entonces existentes horas cátedra, en plazas docentes de tiempo completo, lo cual se hacía sin exceder las apropiaciones presupuestales, hechas por el mismo Ministerio, si se tiene en cuenta que en los mismos considerandos, se afirma que mediante Resolución No. 6424 del 29 de octubre de 1993 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público modifica el presupuesto general de funcionamiento del Ministerio de Educación Nacional en la vigencia de 1993 y a partir del primero de octubre de ese mismo año, apropia los recursos para efectos de la mencionada conversión.

Así mismo, la Resolución No. 047 en comento, al momento de nombrar a la docente, invoca como conjunto normativo que habilita al entonces Alcalde Municipal de La Unión - Sucre, lo dispuesto en la Ley 29 de 1989, atendiendo de esta forma al fenómeno de la desconcentración de la Educación, que tuvo a los Alcaldes Municipales como delegados de las funciones del Ministerio de Educación Nacional, dado que aún no se materializaba la descentralización educativa.

Es decir, la plaza tiene connotación de ser creada, además de con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, por un ente del orden nacional, por ende, debe reputarse como de orden nacional.

Es importante tener en cuenta, que en estos asuntos, la naturaleza de la plaza docente, pende de la prueba documental que pueda ser aportada, sin que exista posibilidad alguna de que se hagan conjeturas al respecto, salvo aquellas que en interpretación del ordenamiento jurídico pueda hacerse. Entonces, al no quedar fehacientemente probado que la señora Nydia del Socorro Herrera Jaraba, laboró veinte (20) años al servicio de la docencia en calidad de nacionalizada o territorial, se concluye que no le asiste el derecho de reconocimiento y pago de una pensión gracia, bajo los parámetros de la Ley 114 de 1913 y demás normas concordantes.

Finalmente, ha de señalarse, que la Sala se abstiene de examinar el medio de exceptivo de prescripción trienal, como quiera que la valoración del

fondo del asunto, determinó que a la demandante, no le asiste el derecho reclamado.

### **3.- COSTAS PROCESALES**

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, dispone, que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

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

### **DECISIÓN**

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: NEGAR** las pretensiones de la demanda, formulada por la señora **NYDIA DEL SOCORRO HERRERA DE JARABA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**, conforme las consideraciones expuestas.

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

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

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0159/2019

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**