REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Sustanciador: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente:	**19001-23-33-004-2019-00313-00**
Medio de control:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante	**ROSALBA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**
Demandado:	**UGPP**

SENTENCIA No. 044

I.- ANTECEDENTES

1.1.- La demanda[1].

La señora ROSALBA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ instauró 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, pretendiendo la nulidad de las resoluciones No. "RDO 003175" de 1º de febrero de 2019, RDP 007307 de 5 de marzo de 2019 y RDP 011762 de 8 de abril de 2019, mediante las cuales se negó el reconocimiento de una pensión gracia.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de una pensión gracia "*por haber laborado desde 1974 hasta la actualidad año 2019 como docente NACIONAL modalidad primaria",* así como el pago de las mesadas dejadas de percibir y la indexación de las respectivas sumas que se llegaren a reconocer.

1.2.- Los hechos.

Como fundamento fáctico de las pretensiones se narra, en síntesis:

Que nació el 14 de marzo de 1953 y se vinculó como docente en la Escuela Rural Mixta de Guanacas, municipio de Inzá, a través de acto de 1º de enero de 1974, emitido el Ministerio de Educación. Posteriormente, fue traslada el 2 de enero de 1976 a la Escuela Rural Mixta Yaquiva.

Que el Ministerio de Educación-Prefectura de Tierradentro, la trasladó a la Escuela de San Andrés de Pisimbalá, cargo del cual tomó posesión el 21 de enero de 1978.

Que el 2 de enero de 1979 fue nombrada como profesora de Segovia y trasladada el 1º de febrero de 1980 al "centro educativo benjamín dindicue satwe sx lux pkhaakhenxi yat".

[1] Folio 58-75 C. Ppal.

Que el 28 de enero de 1981, tomó posesión del cargo de docente en la Escuela Rural Mixta de Coaquiyó, a través de acto emitido por la Prefectura Apostólica de Tierradentro.

Posteriormente relata los diferentes traslados de los que fue objeto en julio de 1981, febrero de 1982, febrero de 1987, febrero de 1988, julio de 1990, febrero de 1993, febrero de 2000, octubre de 2003, julio de 2007.

Finalmente refiere que "*laboro (sic) desde el año 1974 la actualidad año 2018, como docente NACIONAL modalidad PRIMARIA, nombraba en sus inicios por vicariato y prefectura apostolica (sic) de tierradentro Páez Belalcazar (sic) – Cauca"*

1.2.- La oposición.

1.2.1.- Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP[2].

Frente a los hechos, señaló que se encontraba probado que la docente fue nombrada bajo el programa de educación contratada, por lo tanto, su vinculación fue del orden nacional. Que, en ese orden, no le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia en tanto los 20 años de servicio que exige la Ley 144 de 1913, deben haberse prestado en instituciones educativas del orden territorial o nacionalizado.

Que la misma demandante reconoce que su vinculación fue del orden nacional, por lo tanto, el estudio realizado por la entidad, se ajustó a lo acreditado y aceptado por la demandante. De esta manera, el apoderado de la entidad se opuso a las pretensiones de la demanda, dado que la actora no cumple con los requisitos para hacerse acreedora de la pensión deprecada.

Propuso las excepciones de inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido, ausencia de vicios en los actos administrativos demandados, prescripción, buena fe, y la innominada o genérica.

1.3.- El trámite procesal.

La demanda fue presentada el 31 de julio de 2019[3], ante los Juzgados Administrativo, siendo repartido al Juzgado Sexto Administrativo de Popayán, el cual a través de auto de 19 de septiembre de 2019[4], declaró su falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir el expediente para efectos de ser asignada a este Tribunal.

Por auto de 17 de octubre de 2019[5], se admitió la demanda, notificándose a las partes el 19 de diciembre de 2019[6].

Se corrió traslado de las excepciones propuestas por la entidad del 25 al 27 de noviembre de 2020[7], sin que la parte demandante hubiese formulado alguna réplica.

El Sustanciador del asunto emitió auto con el fin de dictar sentencia anticipada, corriendo traslado de alegatos a las partes[8].

[2] Folio 124-133 C. Ppal.
[3] Folio 80 C. Ppal.
[4] Folio 104 C. Ppal.
[5] Folio 95 C. Ppal.
[6] Folio 110 C. Ppal.
[7] Folio 11 C. Ppal.
[8] Folio 168-169 C. Ppal.

1.4.- Alegatos de conclusión.

1.4.1.- Parte demandante[9].

Arguye que tiene derecho al reconocimiento de la prestación, dado que laboró como docente nacional por un periodo de 27 años, cumplimiento con el requisito establecido en la Ley 114 de 1913.

Que la legalidad de los actos administrativos se encuentra afectada en tanto fueron expedidos con violación de las normas superiores de Derecho.

1.4.2.- UGPP.

No emitió pronunciamiento.

1.5.- Concepto Ministerio Público.

En esta fase procesal, guardó silencio al respecto.

II.- CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

2.1.- Competencia.

Por la naturaleza del proceso y su cuantía a la fecha de presentación de la demanda, de acuerdo con el artículo 152 numeral 2, artículo 156 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011 (texto original), el Tribunal es competente para conocer en primera instancia.

2.2.- Caducidad.

Por tratarse de una prestación periódica, no está sujeto al término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el literal c) del numeral primero del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

2.3.- El problema jurídico.

Le corresponde a esta Corporación determinar si las resoluciones No. RDP 003175 de 1º de febrero de 2019, RDP 007307 de 5 de marzo de 2019 y RDP 011762 de 8 de abril de 2019, se encuentran o no viciadas de nulidad.

Para lo anterior, deberá establecerse si procede el reconocimiento y pago de una pensión gracia a favor de la señora Rosalba Rodríguez Martínez, por haber laborado como docente por un periodo superior a 20 años.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala abordará el estudio de los siguientes temas: (i) marco normativo y jurisprudencial de la pensión gracia, y (ii) caso concreto.

2.4.- Marco jurídico y jurisprudencial de la pensión gracia.

La pensión vitalicia de jubilación especial gracia, fue creada por la Ley 114 de 1913 y adicionada por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933. Surgió como consecuencia de la importante labor, pero difícil y con baja remuneración que percibían los docentes territoriales oficiales de primaria y secundaria, normalistas, empleados, profesores e inspectores de instrucción pública, que cumplieran con los requisitos establecidos en su artículo 4 de la Ley 114 de 1913, a saber:

[9] Folio 175-192 C. Ppal.

"Haya servido en el magisterio por un término no menor de veinte años.

Se haya conducido en los empleos con honradez y consagración.

No haya recibido o no reciba otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Haya observado buena conducta.

Haya cumplido cincuenta años de edad."

Sin embargo, la Ley 91 de 1989 en su artículo 15, numeral 2°, literal a), limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, norma que fue conexa al proceso de nacionalización de la educación.

Ahora bien, el Órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en reciente jurisprudencia reiteró los siguientes parámetros respecto del tópico en particular[10]:

> *"i) la inexistencia de derecho alguno a la pensión gracia para los docentes nacionales, como quiera que no fueron sujetos de su creación o previsión legal; ii) la vigencia del derecho a la pensión gracia para aquellos docentes territoriales o nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando reúnan la totalidad de requisitos consagrados en la Ley para tal efecto; iii) la extinción de dicho beneficio para los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980; como también, iv) la excepción en cuanto a la pensión gracia 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, que es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir en todo caso los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio.* (…)"

Así entonces, los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y acrediten 20 años de servicio docente en este mismo orden, tienen derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador.

Ahora bien, en lo que respecta a la educación contratada, es necesario indicar que a través de la Ley 20 de 1974, por medio de la cual se aprobó el Concordato y protocolo final suscrito entre la Santa Sede y la República de Colombia, en su artículo 13 se estableció que:

> *"como servicio a la comunidad en las zonas marginadas necesitadas temporalmente de un régimen canónico especial,* ***la iglesia colaborará en el sector de la educación oficial mediante contratos que desarrollen los programas oficiales*** *respectivos y contemplen las circunstancias y exigencias específicas de cada lugar; tales contratos* ***celebrados con el Gobierno Nacional*** *se ajustarán a criterios previamente acordados entre éste y la Conferencia Episcopal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo sexto"*

El Decreto 2155 de 1987, que reglamentó dicho artículo para que se permitiera celebrar con solidez legal los contratos a los que se hace referencia, en su

[10] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Radicación número: 54001-23-33-000-2013-00336-01(4062-14). Consejo Ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

artículo 4 estableció las reglas para nombrar a los directivos docentes, docentes y personal administrativo, así:

> *"1. El ordinario competente nombrará provisionalmente al personal directivo docente, docente y administrativo de cada centro educativo o de cada conjunto de centros educativos* ***y lo presentará para su ratificación al Ministerio de Educación Nacional****, a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Permanente del Concordato, anexando las hojas de vida y antecedentes que legalmente se exigen.*
>
> *2. Los traslados, licencias, vacaciones y renuncias serán concedidos o aceptados provisionalmente por el ordinario competente de acuerdo con los procedimientos y normas legales vigentes.* ***El ordinario competente comunicará las novedades con sus respectivos antecedentes o justificaciones al Ministerio de Educación Nacional para su ratificación****, dentro de los noventa días siguientes a la ocurrencia de la novedad.*
>
> *3. Las insubsistencias, destituciones y suspensiones, cargos vacantes y retiros forzosos, serán solicitados por el ordinario competente, anexando los respectivos antecedentes al Ministerio de Educación Nacional. Parágrafo.* ***El Ministro de Educación nacional nombrará al ordinario competente como coordinador de cada jurisdicción de educación contratada****, una vez le sean presentado por el Nuncio Apostólico." (Resaltado por la Sala)*

Asimismo, el artículo 5º de la mencionada norma establece:

> *"Artículo* ***5º Las plantas de personal administrativo de los planteles puestos contractualmente bajo la administración de los ordinarios competentes deberán ser aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional****. Sin embargo, los funcionarios que venían laborando bajo el régimen del extinguido Convenio de Misiones y que hayan continuado laborando en los centros educativos de que trata el presente Decreto, no se considerarán desvinculados del servicio para ningún efecto."*

Sobre el tópico en particular, el Consejo de Estado en pronunciamiento del 24 de febrero de 2011, adujo lo siguiente:

> ***"Lo anterior permite concluir que el cuerpo docente adscrito a los Centros Educativos Contratados, cuyos nombramientos provenían por ratificación del Ministerio de Educación Nacional, ostentaban el carácter de docentes Nacionales.***
>
> *Lo anterior significa que los sueldos y prestaciones sociales del personal directivo docente, docente y administrativo de los centros educativos bajo contrato, estarán a cargo de la Nación.*
>
> *La educación contratada se trata de una de las diversas formas de prestar educación pública, entendida como aquella que se financia con recursos oficiales, se ofrece en condiciones de gratuidad y debe llegar a los sectores sociales más pobres, en los que el Estado no puede proporcionar educación directamente sino por intermedio de estos contratos que quedan a cargo de la Nación.*
>
> *La Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 28 de noviembre de 1995, Expediente 5357, M.P. Dr. Alvaro Lecompte Luna, al referirse específicamente a la educación contratada, dijo:*
>
> > *"(…) Como ya se dijo que la prestaciones de la demanda deben denegarse, confirmando, por ende el fallo recurrido con fundamento en que conforme a los contratos realizados entre el Estado y la Iglesia Católica los sueldos y demás gastos inherentes a la buena marcha de los centros educativos bajo contrato serían pagados por el Estado. Estando demostrado que la actora prestó sus servicios al Vicariato Apostólico bajo la modalidad de la Educación Contratada, eventualmente podría concluirse que correspondería a la Nación (Ministerio de*

Educación), reconocer y pagar la pensión de jubilación solicitada por la actora. (…)"[11] (Resalta la Sala)

En ese orden, los periodos laborados bajo la modalidad de educación contratada son del orden nacional, pues sus nombramientos provenían del Ministerio de Educación Nacional.

2.5.- Caso concreto.

La demanda se interpuso con el fin de obtener el reconocimiento de la pensión gracia, argumentando que la señora ROSALBA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ cumple con los requisitos legales para tal fin. Por su parte, la UGPP aduce que no se acreditó la vinculación por 20 años al servicio docente departamental, municipal o distrital, pues su vinculación fue del orden nacional.

Como se vio del anterior desarrollo normativo y jurisprudencial, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, señaló en su artículo 15 que el derecho a la pensión gracia lo mantienen los docentes nacionalizados y territoriales que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal.

A través de Resolución No. 5 de 1974, el director general de la Educación Nacional – prefecto apostólico, del Ministerio de Educación, nombró a la docente en la Escuela Guanacas[12]. Cargo para el cual tomó posesión el 11 de enero de 1974[13]

El ordinario competente para la Educación Contractual de la Prefectura Apostólica de Tierradentro, nombró a la señora Rodríguez Martínez como "Directora Yasquivé" a través de Resolución No. 003 de 2 de enero de 1976[14]. Tomó posesión del cargo el 3 de julio de 1976[15]

Mediante Resolución No. 002 de 04 de enero de 1978, el ordinario competente para la Educación Contratada de la Prefectura Apostólica de Tierradentro nombró a la actora como "Seccional" de la Escuela Rural de San Andrés[16], para lo cual, tomó posesión el 21 de enero de 1978[17].

Por Resolución No. 001 de 26 de enero de 1979, el ordinario competente para la Educación Contratada de la Prefectura Apostólica de Tierradentro trasladó a la docente al cargo de seccional en la Escuela Rural de Segovia[18], tomando posesión el 09 de febrero de 1979[19].

El ministro de Educación Nacional, a través de Resolución No. 01545 de 1º de febrero de 1980, nombró a la señora Rosalba Rodríguez en el cargo de profesora de la Escuela Rural Mixta de Segovia, a partir del 26 de enero de 1979[20].

Dada la necesidad de trasladar a un personal, el ordinario competente para la Educación Contratada de la Prefectura Apostólica de Tierradentro, reubicó a la docente

[11] Consejo de Estado. Sección Segunda. Radicado: 41001-23-31-000-2007-00271-01(1605-10). Posición reiterada en sentencia del 28 de octubre de 2016 radicado: 85001-23-33-000-2013-00038-02(4634-14) y 07 de abril de 2016 radicado: 15001-2331-000-2008-00002-01(3261-14).
[12] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 194-198
[13] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 192
[14] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 186-190
[15] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 184
[16] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 181-183
[17] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 179
[18] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 174-178
[19] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 172
[20] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 169-171

en la *"escuela rural mixta de wila-Páez"*[21]. Para ello, tomó posesión el 23 de marzo de 1980[22].

Por Resolución No. 11980 de 22 de julio de 1980, el ministro de Educación Nacional trasladó a la docente *"a partir del 29 de enero de 1980", "de la Escuela de Segovia, al mismo cargo en la Escuela Wila"*[23]

El ordinario competente para la Educación Contratada de la Prefectura Apostólica de Tierradentro trasladó a la demandante como directora de la Escuela Rural de Coquiyó, mediante Resolución No. 002 de 20 de enero de 1981[24]; tomando posesión el 28 de enero de 1981.

Conforme el anterior recuento probatorio, si bien se tiene acreditada una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980, esta fue efectuada directamente por el Ministerio de Educación o a través de la Prefectura Apostólica de Tierradentro, luego, la docente prestó sus servicios por medio de la modalidad de educación contratada, que se encontraba a cargo de la Nación.

Así las cosas, la actora no cumplió con el requisito establecido en la Ley 91 de 1989, cual era, haber tenido una vinculación territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980, pues no es procedente reconocer que el servicio que se presta por los docentes en planteles administrados bajo la modalidad de educación contratada sea del orden territorial, en virtud del origen de la relación y la finalidad pretendida por parte de la Nación y la Iglesia.

En ese orden de ideas, esta Corporación se abstendrá de estudiar los requisitos señalados en la Ley 114 de 1913, pues resultaba primordial haber cumplido con la exigencia contenida en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues sólo es posible reclamar la pensión gracia cuando el docente haya estado vinculado antes del 31 de diciembre de 1980 en entidades del orden territorial o que hayan sido afectadas por el proceso de nacionalización, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa.

No es de recibo el argumento planteado por el extremo activo de la litis, según el cual, únicamente resultaba necesario acreditar 20 años de servicio, sin distinción del tipo de vinculación, en tanto la pensión gracia es limitada a aquellos docentes departamentales o municipales y en el mismo libelo se aceptó el hecho que la demandante siempre tuvo una vinculación nacional. Para esta Corporación, el lapso referenciado no puede ser computado para efectos del reconocimiento de la pensión gracia pues este fue del orden nacional, al haberse realizado bajo la modalidad de educación contratada.

Sin más consideraciones, la Sala negará las pretensiones de la demanda al estimar que la demandante no reúne el requisito fundamental establecido en la Ley 91 de 1989, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 114 de 1913; luego, no hay lugar a declarar la nulidad de los actos acusados.

2.6.- Costas.

En la sentencia el Juez deberá pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Así entonces, en virtud del artículo 365 del CGP, para la condena en costas se deberán atender los elementos objetivos, sin tener en consideración análisis de carácter subjetivo con ocasión de la actuación de las partes.

---

[21] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 163-167
[22] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 161
[23] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 158-160
[24] Folio 113, medio magnético, archivo "25452881.pdf", pág. 153-157

Para el caso concreto se condenará en costas a la parte vencida; es decir, a la parte demandante, que al tenor del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, para los casos iniciados en su vigencia, como es el caso, ascenderán a la suma de cuatro por ciento (4%) del valor de lo pedido, determinado en la estimación razonada de la cuantía. Las costas se liquidarán por Secretaría.

III.- DECISIÓN.

Por lo anteriormente expuesto el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, según lo expuesto.

SEGUNDO.- CONDENAR en costas a la parte demandante, las cuales se liquidarán conforme lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente sentencia al tenor del artículo 213 del CPACA, y podrá ser apelada dentro de los diez (10) días siguientes de conformidad con el artículo 247 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

JAIRO RESTREPO CÁCERES

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ