



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Carrera 4ª # 2-18 - Teléfono: 8240802. Email: j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, veintinueve (29) de enero de 2021

Expediente: 19-001-33-33-008-2019-00160-00
Actor: GLORIA MERCEDES OROZCO OTERO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL
Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP
M. de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA núm. 012.

1.- ANTECEDENTES.

1.1.- La demanda.

La señora GLORIA MERCEDES OROZCO OTERO, por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en adelante UGPP, a fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones nro. RDP 041254 de 6 de octubre de 2015 y RDP 014481 de 5 de abril de 2016.

A título de restablecimiento del derecho, se solicitó en la demanda, se ordene a la entidad el reconocimiento y pago de la pensión gracia, desde el momento en que se adquirió el estatus de pensionada; y que dichas sumas sean debidamente indexadas.

En síntesis, como base fáctica de las pretensiones, se afirmó que la señora Gloria Mercedes Orozco Otero laboró por espacio de 20 años, con vinculación de orden territorial, puesto que a partir del año 1980 los nombramientos fueron realizados por el departamento del Cauca y el municipio de Santander de Quilichao; asimismo, tiene 50 años de edad, por tanto, tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, conforme la Ley 114 de 1913.

En la demanda se hace una aclaración, en el sentido que la accionante se encontraba afiliada a la Caja de Previsión Social del departamento del Cauca antes de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, y por ello, para el reconocimiento de sus prestaciones, le es aplicable el régimen anterior, esto es, el régimen territorial.

Que el Centro Educativo Colegio Fernández Guerra del municipio de Santander de Quilichao, donde ha prestado los servicios la accionante, es un establecimiento de carácter departamental, creado mediante Ordenanza 02 de 1940, y la señora Orozco Otero fue nombrada en el año 1980 por el gobernador del departamento del Cauca, sin que obre en su expediente administrativo, nombramiento alguno emanado del gobierno nacional.

Como normas violadas se invoca los artículos 2, 25 y 53 de la Constitución Política, leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 115 de 1994 y 715 de 2001.

En el concepto de violación de las normas, se argumentó que los actos administrativos están viciados de nulidad por las causales de falsa motivación e infracción de normas superiores, considerando que su vinculación docente es anterior al 31 de diciembre de 1980, y sus nombramientos son de orden territorial (departamental y municipal), puesto que la Institución educativa donde prestó sus servicios es de orden territorial y no de orden nacional como lo señala la UGPP en sus actos administrativos.

1.2.- Contestación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP.

La entidad accionada a través de mandatario judicial contestó dentro del término de traslado oponiéndose a las pretensiones de la demanda, considerando que los actos administrativos se ajustan a las normas que gobiernan la prestación.

Señaló que la accionante a partir del año 1995 tuvo una vinculación de carácter nacional, afirmando que, por tanto, tiene la condición de docente nacional, siendo incompatible el reconocimiento de dicha prestación. Resalta que en el año 1987 la señora Orozco Otero presentó renuncia al cargo, el cual fue aceptado mediante Decreto 1182 de 31 de diciembre de 1987. Reingresó el 15 de septiembre de 1992 vinculándose como docente al servicio del departamento del Cauca, pasando a ser docente de carácter nacional, pues perdió su vinculación nacionalizada y su remuneración la realiza la nación.

De este modo la defensa de la entidad concluye que conforme al marco legal que rige la pensión gracia, la accionante no cumple con el total de los requisitos exigidos para acceder a la prestación solicitada.

Propuso las excepciones que denominó: “Inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido”, “ausencia de vicios en los actos administrativos demandados”, “Prescripción”, “Buena fe de la entidad demandada” y la “Excepción innominada”.

1.3.- Relación de etapas surtidas.

La demanda fue presentada el 17 de julio de 2019, correspondiendo el conocimiento a este despacho, admitida mediante auto interlocutorio núm. 623 de 22 de julio de 2019, procediendo a su debida notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público.

La UGPP contestó la demanda dentro del término legal, se corrió el 13 de marzo de 2020 traslado de las excepciones propuestas, sin pronunciamiento de la parte accionante.

En virtud del Decreto 806 de 2020 y en atención a la emergencia sanitaria presentada, se corrió traslado para presentar alegaciones finales a los sujetos procesales, por escrito, mediante auto núm. 505 de 24 de agosto de 2020, término que corrió entre el 27 de agosto a 9 de septiembre de 2020.

1.4.- Los alegatos de conclusión y el concepto del Ministerio Público.

El mandatario judicial de la entidad demandada en esta etapa del juicio y una vez señalada la naturaleza jurídica y la normativa que gobierna la pensión gracia, reiteró que la señora Gloria Mercedes Orozco Otero no tiene derecho al reconocimiento pensional solicitado, puesto que no cumple con los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913, pues a partir del año 1995, su vinculación es de carácter nacional, por tanto los recursos de sus salarios proviene de la Nación, siendo incompatible ello, con el reconocimiento de la pensión gracia. Solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda.

Por su parte, el apoderado de la parte actora se sostuvo en los argumentos expuestos en la demanda, para concluir que la señora Gloria Mercedes Orozco Otero tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, al haber cumplido los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913, recalando que la Institución Educativa en la cual prestó sus servicios es de orden departamental y cumplió con los 20 años de servicios, en el año 2009, de la siguiente manera:

"2.-1—Del 01 de noviembre de 1980 hasta el 23 de agosto de 1987 como docente departamental de enseñanza secundaria del colegio departamental Fernández Guerra de Santander de Quilichao con tiempo parcial de 6 años, 9 meses y 23 días.

2.-2—Del 15 de septiembre de 1992 hasta el 30 de agosto de 1995 como docente departamental nacionalizada horas cátedra del colegio Fernández Guerra de Santander de Quilichao para un tiempo de 672 días (1 año, 10 meses y 4 días)

2.-3—Del 14 de octubre de 1995 hasta el 31 de julio de 2014 un tiempo de 18 años, 9 meses y 17 días sin incluir el tiempo laborado como catedrática. (...)”.

Aclara que, la prestación de los servicios puede darse de manera interrumpida, y que no tuvo como nominador al Ministerio de Educación. De acuerdo con lo expuesto, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda.

La señora representante del Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

2.- CONSIDERACIONES.

2.1.- Presupuestos procesales de competencia y caducidad del medio de control.

Por la naturaleza del asunto, la cuantía de las pretensiones y el último lugar donde prestó el servicio la accionante, este Juzgado es competente en primera instancia para resolverlo (artículos 138, 155-2 y 156-3 de la Ley 1437 de 2011).

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impulsado por la señora GLORIA MERCEDES OROZCO OTERO no ha caducado atendiendo que se trata de la solicitud de reconocimiento de una prestación periódica.

2.2.- Problema jurídico.

El problema jurídico consiste en determinar si los actos administrativos objeto de control de legalidad se encuentran ajustados a Derecho, o si, por el contrario, le asiste razón a la señora Gloria Mercedes Orozco Otero en cuanto a que cumple los requisitos legales para ser titular de la pensión gracia de jubilación que reclama en la demanda.

2.3.- Tesis.

El Despacho accederá a las pretensiones de la demanda por considerar que los actos administrativos enjuiciados se encuentran viciados de nulidad, teniendo en cuenta que la señora Gloria Mercedes Orozco Otero acreditó el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley 114 de 1913 y, por tanto, es beneficiaria de la pensión gracia.

Como fuente del derecho para decidir el presente asunto, se tendrá en cuenta:

- ❖ Las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989 y el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.
- ❖ Consejo de Estado, sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.
- ❖ Consejo de Estado, sentencia de 24 de julio de 2008, expediente 2387, M.P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez. Sobre la educación contratada.
- ❖ Consejo de Estado, sentencia del 6 de diciembre de 2018, C.P. Cesar Palomino Cortes, Radicación: 1748-15.
- ❖ Consejo de Estado, sentencia de unificación de 21 de junio de 2018. Radicación interna: 3805-2014. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

Se sustentará la tesis bajo los siguientes argumentos: (i) Lo probado en el proceso; (ii) Fundamento legal en materia de pensión gracia; y (iii) juicio de legalidad del acto administrativo demandado.

2.5.- Razones de la decisión.

PRIMERA: Lo probado en el proceso.

- La accionante nació el 24 de agosto de 1957, conforme a la copia del folio del registro civil de nacimiento que reposa en el expediente, por tanto, cumplió 50 años de edad el 24 de agosto de 2007.
- Reposa certificado de antecedentes, emanado de la Procuraduría General de la Nación, de 15 de julio de 2019, en la cual se señala que la señora Gloria Mercedes Orozco no registra sanciones, ni inhabilidades vigentes.
- Mediante Decreto 854 de 13 de noviembre de 1980, el gobernador del departamento del Cauca nombró a la señora Gloria Mercedes Orozco Otero, como profesora de taller en área vocacional, del colegio Fernández Guerra del municipio de Santander de Quilichao. Tomó posesión del cargo el 26 de noviembre de 1980, con efectos fiscales 1° de noviembre de 1980.
- Obra autorización nro. 0687 de 21 de agosto de 1992 expedida por el departamento del Cauca, con la cual se autoriza a la señora Gloria Mercedes Orozco Otero para desempeñarse en calidad de docente de horas cátedra, a partir de 1° de septiembre de 1992, en el Instituto docente nacional o nacionalizado Fernández Guerra del municipio de Santander de Quilichao.
- Se allegó autorización nro. 028 de 1993, del gobernador del departamento del Cauca, por medio de la cual se autoriza la vinculación de horas cátedra en los Institutos de Educación Básica secundaria y media vocacional a cargo del fondo educativo regional del Cauca, entre otros, a la señora Gloria Mercedes Orozco Otero, en la Institución Educativa Fernández Guerra, de Santander de Quilichao. Surte efectos fiscales desde el 1° de septiembre a 31 de diciembre de 1993.
- Obra posesión de 1° de enero de 1994, de la señora Gloria Mercedes Orozco, de acuerdo con autorización para vinculación por horas cátedra, expedida por el gobernador del departamento del Cauca nro. 096 de diciembre de 1993.
- Obra autorización nro. 073 de 1994, del gobernador del departamento del Cauca, por medio de la cual se autoriza la vinculación por el subordinal 014 de la Unidad 05, vigencia de 1994, en los Institutos de Educación Básica secundaria y media vocacional a cargo del fondo educativo regional del Cauca, entre otros, a la señora Gloria Mercedes Orozco Otero, en la Institución Educativa Fernández Guerra, de Santander de Quilichao.
- Se allegó autorización nro. 016 de 1995, emanada del departamento del Cauca, por medio de la cual se autoriza la vinculación por el subordinal 014 de la Unidad 03, vigencia de 1995, en los Planteles Nacionales a cargo del Fondo Educativo regional del Cauca, entre otros, a la señora Gloria Mercedes Orozco Otero, en la Institución Educativa Fernández Guerra, de Santander de Quilichao. Con efectos fiscales 1° de enero a 30 de junio de 1995.
- Mediante Decreto nro. 177 de 12 de octubre de 1995, el alcalde del municipio de Santander de Quilichao ordenó la conversión de horas cátedra en plazas docente de tiempo completo, ordenando:

"ARTÍCULO PRIMERO: Convertir las Horas Cátedra del Colegio FERNÁNDEZ GUERRA, del Municipio de Santander de Quilichao, en plaza docente de Tiempo Completo con Cargo al Presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO: Nombrar en propiedad de conformidad con el Decreto Nacional 085 de enero 23 de 1980 para desempeñar el cargo de Profesora de Tiempo Completo del nivel de Educación Secundaria, en el Colegio Nacionalizado FERNÁNDEZ GUERRA, municipio Santander de Quilichao a GLORIA MERCEDES OROZCO OTERO, identificada con cédula de ciudadanía No. 34.594.434 de Santander, Técnico Intermedio Profesional en Dibujo Arquitectónico, Sin grado en el Escalafón Nacional Docente. (...)"

Decreto 687 de 22 de agosto de 1992
Fecha posesión: 15 de septiembre de 1992
Fecha Hasta: 30 de junio de 1993

Decreto 028 de 1° de septiembre de 1993
Fecha posesión: 2° de septiembre de 1993
Fecha Hasta: 31 de diciembre de 1993

Decreto 016 de 30 de junio de 1995
Fecha posesión: 1° de enero de 1995
Fecha Hasta: 30 de junio de 1995.

✚ Obra Formato Único para la expedición de certificado de historia laboral, expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, consecutivo 21625 de 11 de septiembre de 2014, en el cual se señala que es docente de primaria y su vinculación es docente nacionalizada.

✚ La señora Gloria Mercedes Orozco Otero el 23 de agosto de 2015 solicitó ante la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP el reconocimiento de la pensión Gracia, y fue negada la solicitud, mediante Resolución nro. RDP 041254 de 6 de octubre de 2015.

✚ Mediante Resolución nro. RDP 014481 de 5 de abril de 2016, se resolvió recurso de queja, se negó recurso de reposición y se concedió el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución RDP 041254 de 6 de octubre de 2015.

✚ Obra medio magnético que contiene expediente administrativo de la accionante, allegado por la UGPP, en el cual se encuentran los documentos ya mencionados y se destaca la siguiente información:

❖ Se encuentra declaración suscrita por la señora Gloria Mercedes Orozco Otero, en la cual se señala:

"GLORIA MERCEDES OROZCO OTERO, identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 34.594.434 expedida en Santander de Quilichao, a sabiendas de la responsabilidad que asumo con el juramento y conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2150 de 1995, bajo juramento manifiesto:

Que me desempeño como docente con honradez, consagración e idoneidad y buena conducta y carezco de los medios de subsistencia en armonía con mi posición social y costumbres.

También me permito afirmar que no he sido sancionado(a) disciplinariamente.

En tal virtud, manifiesto que la firma impuesta en esta declaración es de mi puño y letra y es la misma que acostumbro en todos mis actos tanto públicos como privados y en señal de lo anterior, imprimo mi huella dactilar. (...)"

❖ Obra certificación del gerente del Patrimonio Autónomo Buen futuro, en la cual se indica que la señora Gloria Mercedes Orozco Otero NO se encuentra pensionada.

SEGUNDA: Fundamento legal de la pensión de jubilación.

La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que la pensión gracia es una prestación especial, creada como una compensación o retribución para los docentes de orden territorial, debido a la diferencia de ingresos que ostentaban con relación a los docentes a cargo de la Nación; esto señaló el Tribunal Constitucional:

"Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación. En efecto: en la ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte de este siglo, se estableció que

la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos o municipios, y la secundaria de la Nación. En relación con la primera, la competencia de los entes territoriales era amplia pues, además de fijar los programas educativos debían atender con sus propios recursos el pago de los salarios y prestaciones de los empleados de este sector. Si bien en principio, tales atribuciones respondían a un ánimo claro de descentralización administrativa, en la práctica, y en especial para los maestros del orden territorial, tal sistema adolecía de múltiples fallas, pues los departamentos y municipios mostraron una progresiva debilidad financiera, que se reflejó, entre otras cosas, en los bajos salarios que percibían los docentes de ese nivel. El legislador, entonces, consciente de la situación desfavorable de los educadores de primaria oficiales, decidió crear en su favor la mencionada pensión de gracia, para reparar de algún modo la diferenciación existente entre los citados servidores públicos.

"No obstante esta finalidad, la presión de algunos movimientos de trabajadores del Estado obligaron a la Nación a ampliar dicho beneficio a todos los docentes del sector oficial, como una forma de reconocer la importante labor que cumplían. Se expidieron entonces, las leyes 116 de 1928 'por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la ley 102 de 1927' y la ley 37 de 1933 'por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados'. La primera dispuso en el artículo 6 que 'los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan'; y la segunda, en el artículo 3, hizo extensiva la pensión de gracia 'a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria'¹.

La pensión vitalicia de jubilación especial gracia, fue creada por la Ley 114 de 1913² y adicionada por las leyes 116 de 1928³ y 37 de 1933⁴.

Dicha prestación fue consagrada en principio en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años, siempre y cuando el interesado, entre otras cosas, comprobara que no era beneficiario de otra pensión proveniente de la Nación.

El artículo 4 de la Ley 114 de 1913 estableció los siguientes requisitos para acceder a la mencionada prestación:

"ARTÍCULO 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

- 1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
- 2. (Derogado por la Ley 45 de 1931).*
- 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 o por un Departamento.*
- 4. Que observe buena conducta.*
- 5. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).*
- 6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento".*

Luego, el legislador extendió el beneficio de la gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública⁵, autorizando a los docentes a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios

1 Corte Constitucional, Sentencia C-479 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz

2 "Se crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela."

3 POR LA CUAL SE ACLARAN Y REFORMAN VARIAS DISPOSICIONES DE LA LEY 102 DE 1927.

4 Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados

5 La Ley 116 de 1928 "Artículo 6o. Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta la complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica inspección".

prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria⁶.

Más tarde, la pensión gracia se hizo extensiva a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Se desprende de lo anterior, que, la pensión gracia no se limitó a los maestros de primaria, sino que cobija a quienes hubieren prestado sus servicios como normalistas o inspectores educativos, y que el tiempo de servicios se puede completar con el prestado en secundaria o, incluso, haberse laborado sólo en este nivel.

Posteriormente, con la Ley 43 de 1975 se nacionalizó la educación primaria y secundaria, estableciendo que *"La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley"*⁷.

Y ulteriormente, el literal a), numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, 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:

"(...) 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. (...)."

La mencionada disposición fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado, Corporación que fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 en comento, puntualizó que no son beneficiarios de esta prestación los docentes de carácter nacional.

"(...) 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. (...)»

Así las cosas, la pensión gracia establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, fue concebida como un privilegio que reconocía la Nación a los maestros de educación primaria de carácter regional o local; y que luego a la luz de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden.

En consecuencia, 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 la pensión gracia, siempre que acrediten los requisitos exigidos por el legislador.

Por constituirse en una prerrogativa gratuita a cargo de la Nación, no se requiere que el docente hubiese efectuado aportes para obtenerla.

6 «Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.»

7 Artículo 1 de la Ley 43 de 1975.

TERCERO: Juicio de legalidad del acto administrativo demandado.

Aterrizando al caso objeto de examen encontramos que la docente Gloria Mercedes Orozco Otero, acreditó los siguientes aspectos:

- ✓ Acreditación del cumplimiento de sus labores con honradez y dedicación:
 - ✚ La señora Gloria Mercedes Orozco Otero no ha sido sujeto de sanciones e inhabilidades, según certificado de antecedes de la Procuraduría General de la Nación que obra en el expediente.
 - ✚ En declaración realizada por la señora Orozco Otero juró haber desempeñado su empleo con honradez, dedicación y buena conducta.
- ✓ Acreditó experiencia previa al 31 de diciembre de 1980:
 - ✚ La señora Gloria Mercedes Orozco Otero, fue nombrada mediante Decreto nro. 854 el 13 de noviembre de 1980, tomó posesión ante el alcalde del municipio de Santander de Quilichao el 26 de noviembre de 1980, aclarándose que el nombramiento surte efectos fiscales a partir del 1° de noviembre de 1980.
- ✓ Demostró que en el año 2007 cumplió 50 años de edad:
 - ✚ La señora Gloria Mercedes Orozco Otero nació el 24 de agosto de 1957, conforme a la copia del folio del registro civil de nacimiento que reposa en el expediente.
- ✓ Acreditó de igual forma que cumplió con tiempo de servicios mayor a 20 años:
 - ✚ La señora Gloria Mercedes Orozco fue nombrada en calidad de docente nacionalizada mediante Decreto 854 de 1980, expedido por el gobernador del departamento del Cauca y laboró en el periodo 1° de noviembre de 1980 a 23 de agosto de 1987.
 - ✚ Laboró en calidad de docente de cátedra en el periodo 1992 a 1995.
 - ✚ El alcalde municipal de Santander de Quilichao por medio del Decreto 177 de 12 de octubre de 1995 nombró a la señora Gloria Mercedes Orozco Otero, en la plaza docente de tiempo completo del colegio nacionalizado Fernández Guerra de ese municipio, en el periodo 14 de octubre de 1995 a 24 de junio de 2007.
 - ✚ Mediante Decreto 495 de 2007 expedido por el gobernador del departamento del Cauca se incorporó a la señora Orozco Otero, a partir del 25 de junio de 2007 hasta 30 de junio de 2009, conforme la certificación proferida por el departamento del Cauca.

Ahora bien, la negativa de la entidad demandada al reconocimiento de la pensión gracia de la accionante, tiene como fundamento que la vinculación de la señora Gloria Mercedes Orozco Otero en el periodo 1995 a 2009, fue de carácter nacional, y, por tanto, no se cumple el requisito de vinculación municipal, departamental o nacionalizado.

Debe destacarse, que la accionante nunca fue nombrada por el Gobierno Nacional, sino por entidades territoriales, en cabeza del alcalde municipal de Santander de Quilichao y del departamento del Cauca, como quedó acreditado y, por tanto, se entiende que la actora laboró como docente nacionalizada y municipal.

Encontramos que en la Resolución RDP 041254 de 6 de octubre de 2016, se aceptó que la docente acreditó los siguientes periodos:

ENTIDAD LABORO	DESDE	HASTA	NOVEDAD	CARGO	VINCULACIÓN	NOVEDAD
DPTO CAUCA	1980/11/01	1987/08/23	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	N/LIZADO	PRIMARIA
DPTO CAUCA	1992/11/01	1993/12/31	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	MUNICIPAL	PRIMARIA
DPTO CAUCA	1993/09/01	1993/12/31	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	MUNICIPAL	PRIMARIA
DPTO CAUCA	1994/01/01	1994/08/31	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	MUNICIPAL	PRIMARIA
DPTO CAUCA	1994/09/01	1994/12/31	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	MUNICIPAL	PRIMARIA
DPTO CAUCA	1995/01/01	1995/08/30	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	NACIONAL	PRIMARIA
DPTO CAUCA	1995/10/01	2007/10/14	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	NACIONAL	PRIMARIA
DPTO CAUCA	2007/06/25	2009/10/30	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	NACIONAL	PRIMARIA

Se allegó certificación nro. 056 de 19 de septiembre de 1995 expedida por el representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial FER y por el Jefe de presupuesto FER Cauca, mediante la cual se certifica “(...) *disponibilidad presupuestal y vacancia definitiva para convertir horas cátedra en plazas docente de tiempo completo en la Unidad Ejecutora 010 Catedráticos convertidos, previa presentación de los requisitos legales, y con cargo al presupuesto FER Cauca, a partir de la fecha.*”, para 4 docentes incluidas la señora Gloria Mercedes Orozco Otero.

Y en virtud de dicha certificación, se expidió el Decreto 177 de 1995, por parte del alcalde del municipio de Santander de Quilichao, estableciendo en cuanto al nombramiento de la señora Orozco Otero:

“(…) *ARTÍCULO SEGUNDO: Nombrar en propiedad de conformidad con el Decreto Nacional 085 de enero 23 de 1980 para desempeñar el cargo de Profesora de Tiempo Completo del nivel de Educación Secundaria, en el Colegio Nacionalizado FERNÁNDEZ GUERRA, municipio Santander de Quilichao a GLORIA MERCEDES OROZCO OTERO, identificada con cédula de ciudadanía No. 34.594.434 de Santander, Técnico Intermedio Profesional en Dibujo Arquitectónico, Sin grado en el Escalafón Nacional Docente. (...)*”

Si bien, se señaló en el numeral primero del decreto 177 de 1995 que dichos nombramientos se realizarían con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, se deberá entender que dichos recursos, tal y como se señala en la certificación de 19 de septiembre de 1995 serían con cargo al presupuesto FER Cauca.

El Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 21 de junio de 2018, Radicación Interna: 3805-2014, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, unificó las reglas para el reconocimiento de la pensión gracia, en los siguientes términos:

“3.8 *Síntesis de la Sala. A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensión gracia, han de tenerse en cuenta las siguientes pautas jurisprudenciales:*

- i) Los recursos del situado fiscal que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante, su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.*
- ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del sistema general de participaciones, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.*
- iii) La financiación de los gastos que generaban los fondos educativos regionales no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del situado fiscal, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos*

educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2º, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los fondos educativos regionales atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados⁵³, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación -situado fiscal- como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

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 y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal⁵⁴; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) Prueba de 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.

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. (...)”.

Con base en la sentencia de unificación del Consejo de Estado a la cual se ha hecho referencia, esta Jueza considera que se encuentra debidamente acreditado, que si bien el representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial FER y el Jefe de presupuesto FER Cauca certificaron la disponibilidad presupuestal y la vacancia para la creación de cargos de cátedra en cargos de docentes de tiempo completo, incluido el cargo de la accionante, el Decreto 177 de 12 de octubre de 1995 fue expedido por el alcalde del municipio de Santander de Quilichao y en dicho acto se estableció que el colegio Fernández Guerra es una institución educativa nacionalizada.

Además de lo anterior, las certificaciones expedidas por el departamento del Cauca señalan que la vinculación de la señora Gloria Mercedes Orozco Otero al servicio docente, fueron nacionalizada y municipal, ya que sus nombramientos fueron realizados por el alcalde del municipio de Santander de Quilichao y por el gobernador del departamento del Cauca.

De acuerdo con lo expuesto, no le asiste razón a la entidad demandada, en la negativa en el reconocimiento de la pensión gracia, considerando que la docente no tuvo vinculación nacional en ningún periodo y su labor la desempeñó en un colegio nacionalizado, ubicado en el municipio de Santander de Quilichao, nombrada por autoridades territoriales, del orden municipal y departamental.

En ese orden de ideas, con base en los actos administrativos aportados, se considera que la señora Gloria Mercedes Orozco Otero acreditó en debida forma que su vinculación y permanencia en el servicio docente oficial, lo fue en calidad de educadora nacionalizada y municipal, hecho que se acredita además con la certificación expedida por la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Cauca de 5 de agosto de 2009.

De acuerdo con lo anterior, el despacho encuentra acreditados los siguientes periodos:

DESDE	HASTA	ACTO ADMINISTRATIVO	TOTAL PERIODO
01/11/1980	23/08/1987	Decreto 854 de 13 de noviembre de 1980	6 años, 9 meses y 22 días
15/09/1992	30/06/1993	Autorización 687 de 1992	(2691/4) 672,75 horas cátedra
1º/09/1993	31/12/1993	Autorización 028 de 1993	
1º/01/1994	31/08/1994	Autorización 096 de 1993	
1º/09/1994	31/12/1994	Autorización 073 de 1994	
1º/01/1995	30/06/1995	Autorización 016 de 1995	
14/10/1995	24/06/2007	Decreto 177 de 1995	11 años, 8 meses y 10 días
25/06/2007	30/10/2009	Decreto 495 de 2007	2 años, 4 meses y 5 días
		Total	21 años, 10 meses, 7 días + 672,75 horas cátedra

Con los actos administrativos de nombramiento aportados, es dable concluir que la docente Gloria Mercedes Orozco Otero cumplió de esta manera con el requisito de los 20 años de servicio como docente nacionalizado. Asimismo, la interesada demostró plenamente los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, como son el haber prestado los servicios como docente en plantel nacionalizado por veinte (20) años, cumpliendo con este requisito en el mes de junio de 2008; vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (1º de noviembre de 1980), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 24 de agosto de 2007) y observar una buena conducta en su desempeño como docente. En consecuencia, prospera la pretensión de reconocimiento de la pensión gracia.

Ahora, en el presente caso, se observa con fundamento en los actos demandados, que la accionante radicó ante la entidad solicitud para obtener el reconocimiento pensional, la cual fue resuelta en el año 2010 de forma negativa, sin embargo, no acudió a la jurisdicción contencioso administrativa en ese entonces.

Recordemos que el Decreto nro. 3135 de 1968 dispuso en su artículo 41 lo siguiente:

"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."

El Decreto nro. 1848 de 1969 por su parte expresó al respecto:

"ARTÍCULO 102.- Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual."

Por su parte, el artículo 94 del Código General del Proceso, respecto del término de prescripción, señala:

"ARTÍCULO 94. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN, INOPERANCIA DE LA CADUCIDAD Y CONSTITUCIÓN EN MORA. 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. (...)".

Entonces, la accionante presentó solicitud de reconocimiento pensional y fue resuelta de manera negativa en el año 2010, por lo que con claridad se deduce que el fenómeno procesal en estudio ha operado, ya que transcurrió un periodo mayor a los 3 años de prescripción que impone el marco normativo citado en párrafos precedentes, así las cosas, se tendrá como fecha de interrupción de la prescripción, la de presentación de la demanda (17 de julio de 2019), atendiendo lo dispuesto en el artículo 94 de Código General del Proceso.

Por lo antes expuesto y en conclusión, este Despacho accederá a las pretensiones de la demanda por considerar que la accionante cumplió con los requisitos exigidos para obtener la pensión gracia en su calidad de docente nacionalizado y en esa medida se accederá al reconocimiento y pago de la misma a partir del 17 de julio de 2016, por efectos de la prescripción, aplicando setenta y cinco (75 %) del promedio obtenido en el último año de servicios inmediatamente anterior a aquel a la consolidación del estatus de pensionado⁸.

Las sumas dejadas de pagar por concepto de la pensión gracia a favor de la accionante, deberán ser indexadas, bajo los siguientes parámetros:

$$R= RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente R, resulta de multiplicar el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeudada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia certificado por el DANE, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el correspondiente pago.

Se aclara que, por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial es el vigente al momento de causarse cada uno de ellos.

3.- COSTAS.

Conforme el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, 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.

Respecto a las agencias en derecho, siguiendo la pauta del Consejo de Estado y acogiendo lo dispuesto por el Tribunal Administrativo del Cauca, se fijarán agencias en derecho, para lo cual es preciso hacer remisión a lo dispuesto por el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, así como al numeral 3 del artículo 366 del CGP, en el equivalente al 0.5 % de la condena impuesta.

4.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones denominadas “Inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido”, “ausencia de vicios en los actos administrativos demandados” y “Buena fe de la entidad demandada”, por lo expuesto en precedencia.

8 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "B" Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil ocho (2008)CONSEJERA PONENTE: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ (E) Ref.: 250002325000200504220 01 N° Interno 2106-07:"En síntesis, las normas especiales que rigen el reconocimiento de la pensión gracia (artículo 4° de la Ley 4a de 1966 y el artículo 5° del Decreto 1743 de 1966), se aplican bajo el entendido de que el setenta y cinco (75%) del promedio obtenido en el último año de servicios, es el año inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status de pensionado.

Siguiendo las anteriores directrices, es claro que en la liquidación de la pensión gracia se deben incluir todos los factores salariales percibidos por la demandante, durante el año inmediatamente anterior a aquél en que cumplió con los requisitos de tiempo y edad, vale decir los que regían para el momento en que consolidó el derecho. En otras palabras, la liquidación de la pensión gracia sólo es posible respecto de factores devengados al momento de la consolidación del status pensional y no de la época del retiro, como sí ocurre en las pensiones ordinarias, en cuyo caso existe afiliación y, por ende, aportes que llevan a la mejora en el monto de la pensión al momento de la desvinculación."

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de prescripción, propuesta por la UGPP, conforme lo señalado en esta providencia.

TERCERO: Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución nro. RDP 041254 de 6 de octubre de 2015 y Resolución nro. RDP 014481 de 5 de abril de 2016, conforme lo señalado en esta providencia.

CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condena UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP- a:

- Reconocer y pagar a la señora GLORIA MERCEDES OROZCO OTERO, identificada con la C.C. 34.594.434, la pensión gracia de jubilación a partir del 17 de julio de 2016, por prescripción trienal, teniendo en cuenta para su liquidación lo que haya percibido por todo concepto, durante el año inmediatamente anterior a aquel en que cumplió los requisitos para tener derecho a la pensión que aquí se reconoce.

- Los valores resultantes serán indexados con base en el IPC conforme al artículo 187 del CPACA, siguiendo la fórmula descrita en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 192 y 195 del CPACA.

SEXTO: Se condena en costas a la parte vencida, las cuales se liquidarán por Secretaría.

Las agencias en derecho se fijan en el 0.5 % del valor del monto reconocido como condena, según lo expuesto en esta providencia.

SÉPTIMO: NOTIFICAR esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en el artículo 295 del Código General del Proceso y con el artículo 8 del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

OCTAVO: Archivar el expediente previa cancelación de su radicación, una vez cobre ejecutoria esta providencia. Por secretaría liquídense los gastos del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

La Jueza,


Firmado Por:

ZULDERY RIVERA ANGULO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 008 ADMINISTRATIVO POPAYAN

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

477f680ad8f53c19006f58def80af7d9a226d37ceefe4c07346ec745d1e7b2dc

Documento generado en 29/01/2021 08:53:34 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

