REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

RADICACION:	73001-23-33-005-2019-00136-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	VERÓNICA ROJAS
DEMANDADO(S):	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
TEMA:	RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA

La señora VERÓNICA ROJAS, actuando través de apoderado judicial, formula el 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 las siguientes pretensiones, establecidas en la audiencia inicial celebrada el 10 de diciembre de 2019, así:

> *"A. DECLARATIVAS*
>
> ***PRIMERA**: Declarar que es nula la Resolución No. RDP 014981 del 10 de abril del año 2017, proferida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia de Jubilación solicitada por la demandante.*
>
> ***SEGUNDA:** Declarar que es nula la Resolución No. RDP 027244 del 05 de julio del año 2017, proferida por la Directora de Pensiones de la UGPP, mediante la cual se resolución el recurso de apelación, interpuesto contra la Resolución No. RDP 014981 del 10 de abril del año 2017, confirmándola en todas sus partes.*
>
> *A título de restablecimiento del derecho solicita:*
>
> ***B. CONDENATORIAS:***
>
> ***PRIMERA:** Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a que reconozca a favor de mi mandante una Pensión Gracia de Jubilación, a partir del 9 de noviembre de 2015, en cuantía de dos millones quinientos veintiséis mil ciento trece pesos con noventa y cinco centavos (**$2.526.113.95**).*
>
> ***SEGUNDA:** Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP,*

para que sobre la pensión de mi mandante reconozca y pague los reajustes por concepto de la ley 100 de 1993, artículo 14.

***TERCERA:** Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, para que sobre las sumas adeudadas a mi mandante, ajusta el valor, conforme al índice de precios al consumidor, tal como lo autoriza el artículo 187 del CPACA.*

***CUARTA:** Condenar a la unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP para que dé cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del CPACA.*

***QUINTA:** Condenar a la entidad demandada a que pague intereses moratorios conforme lo autoriza el artículo 192 del CPACA.*
***SEXTA:** Condenar en costas a la entidad demandada, en los términos del artículo 188 del CPACA".*

HECHOS

Los hechos señalados dentro de la audiencia inicial del 10 de diciembre de 2019, sobre los que las partes estuvieron de acuerdo en que no existía controversia o se consideraban debidamente probados, son:

*"**HECHO 1:** La señora Verónica Rojas nació el 5 de mayo de 1952 en Moniquirá – Boyacá, por lo que a la fecha cuenta con 67 años de edad. Este hecho se encuentra probado con el documento de identidad que obra a folio 45 del expediente.*

***HECHO 2:** La señora Verónica Rojas ingresó a laborar en el Plantel Educativo Sede Bancos de Páramo del Municipio de Garagoa – Boyacá, en calidad de Docente de Primaria – en propiedad, Régimen Nacionalizado, desde el 20 de mayo de 1974 al 19 de mayo de 1975, en el Plantel Educativo Sede Bancos de Páramo Garagóa – Boyacá. Posteriormente, se vinculó a la Institución Normal Nacional de Señoritas, como Docente de Básica Secundaria – del Régimen Nacional, desde el 25 de julio de 1981, el 22 de mayo de 1985 fue traslada a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué y el 1º de octubre de 2015 fue reubicada por dependencia a la Sede Principal Iném Manuel Murillo Toro, de la ciudad de Ibagué – Tolima, tal y como se desprende del certificado de Historia Laboral visto a folios 178 a 183 del Plenario.*

***HECHO 3:** Mediante Resolución No. 32097 del 29 de diciembre de 2004 la Caja Nacional de Previsión Social EICE niega Pensión Gracia a la accionante, al no acreditar el cumplimiento del requisito de los 20 años de servicios en la docencia oficial de orden departamental, Municipal o*

Distrital y por no encontrarse vinculada como docente de los mismos entes territoriales al 31 de diciembre de 1980. El acto administrativo obra a folios 164 a 170 del expediente.
HECHO 4: *Contra la anterior decisión la accionante interpuso recurso de reposición, siendo rechazado mediante auto 0205 del 26 de abril de 2005, al no haber sido sustentado por escrito. Este hecho se encuentra probado a folio 65 del expediente.*

HECHO 5: *Mediante derecho de petición de fecha 07 de diciembre de 2016, la accionante solicitó ante la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia, por acreditar vinculación como docente no nacional, desde antes del 31 de diciembre de 1980 y cumplir con posterioridad los requisitos exigidos por las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, al completar 20 años de servicios con tiempo contabilizado desde la descentralización de la educación. El derecho de petición obra a folios 185 a 186 del expediente.*

HECHO 6: *Con Resolución No. RDP 014981 del 10 de abril de 2017, la UGPP negó a la señora Verónica Rojas el reconocimiento y pago de una Pensión Mensual Vitalicia de Jubilación Gracia, al estimar que los tiempos de servicios aportados fueron prestados con nombramiento de orden nacional. El acto administrativo reposa a folios 233 a 237 del expediente.*

HECHO 7: *La anterior decisión fue objeto de recurso de apelación, siendo resuelto mediante Resolución No. RDP 027244 del 05 de julio de 2017, confirmando en su integridad la Resolución No. RDP 014981 del 10 de abril de 2017. El acto administrativo reposa a folios 242 a 244 del expediente".*

Dentro de la misma audiencia inicial, se establecieron los hechos sobre los que existía controversia, con fundamento en la demanda y la contestación a la misma, así:

*"El **apoderado de la parte demandante** señala que su representada laboró más de 20 años, primero como educador departamental – nacionalizada, luego como Educadora Departamental y posteriormente, Municipal, por lo que considera tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia y en consecuencia declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, por ir en contravía de la leyes 114 de 1993, 37 de 1933 y 91 de 1989.*

Precisó que, el proceso de descentralización involucró de manera indiscutible el vínculo laboral entre docentes y el Estado, pues a partir del proceso progresivo de descentralización de la educación iniciado con la ley 60 de 1993, profundizado con la ley 715 de 2001, dicha relación

laboral fue transformándose y pasó de un vínculo Nacional a un Vínculo departamental, municipal o distrital.

En consideración, argumenta que, en virtud al proceso de descentralización, no es posible desconocer el derecho a la pensión gracia de aquellos docentes que con vinculación de carácter territorial anterior al 31 de diciembre de 1980 y con tiempos de servicio, que inicialmente fueron nacionales, pero que, luego de ejecutado dicho proceso adquirieron el carácter de docentes territoriales, porque ello constituiría una transgresión al mandato constitucional y legal.

Por su parte, ***la apoderada de la entidad accionada*** *manifiesta que no es posible el reconocimiento de la pensión gracia en los términos solicitados por la parte demandante, toda vez que, los únicos tiempos de servicios a tener en cuenta son los financiados por recursos propios de la entidad territorial o los provenientes del situado fiscal en el proceso de nacionalización surtido en vigencia de la ley 43 de 1975, pues, sólo podrá tomarse en consideración para el reconocimiento de la prestación en cuestión aquellos tiempos de servicios financiados con recursos propios de la entidad territorial o los provenientes del situado fiscal, pero sólo para los docentes nacionalizados con ocasión de la ley 43 de 1975, siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y no para los nacionalizados en los términos de la ley 60 de 1993, como lo pretende el demandante.*

Argumenta que, para el reconocimiento de la pensión gracia no es posible la sumatoria de los tiempos de vinculación como docente nacional y los que eventualmente se hubieran consolidado como docente nacionalizado al servicio del departamento, del distrito o del municipio, dado que este derecho solo incumbe a los docentes del ámbito departamental, municipal y distrital.

En este sentido, resalta que el demandante estuvo vinculado durante tiempos diferentes como Docente Nacionalizado y como Docente Nacional, periodos que no pueden ser computados para la obtención de la pensión gracia que persigue, pues conforme a la ley, en dichos casos debe excluirse los tiempos servidos a la Nación, en aras de evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar la administración de los recursos del Estado, por lo que, al no acreditar los 20años de servicio en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital no resulta procedente su reconocimiento y en tal circunstancia, no existe un actuar ilegítimo de su mandante".

ACTUACIÓN PROCESAL

Por reunir los requisitos formales, esta Corporación admitió la demanda de la referencia, mediante auto del 08 de abril de 2019 (Fl. 296).

El día 30 de septiembre de 2019, se citó a las partes para audiencia inicial (Fl. 336).

El 10 de diciembre de 2019 se celebró audiencia inicial[1], en la que se resolvieron las excepciones planteadas y se decretaron las pruebas oportunamente allegadas y las solicitadas por las partes.

Así mismo, en virtud a que las pruebas fueron de carácter documental, se prescindió de la realización de la audiencia de pruebas y en su defecto, se dispuso que una vez se recaudaran la totalidad de las mismas, se fijarían en lista por el término de un día y a su vencimiento, se correría traslado a las partes por el término de tres días, para que se pronunciaran al respecto, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 110 del C.G.P.

Mediante auto del 17 de marzo de 2021, se corrió traslado común a las partes, por el término de diez días, para que formularan por escrito los alegatos de conclusión, término en el cual, el Ministerio Público podría presentar concepto (Fl. 430).

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Apoderado Judicial Entidad Accionada[2]

Manifiesta el apoderado judicial de la UGPP que, a la demandante no le asiste el derecho que reclama, toda vez que, no acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, en virtud a que la señora Verónica Rojas se vinculó al servicio de la docencia con carácter nacionalizado durante 09 meses y 14 días, entre los años 1974 y 1975 y con vinculación nacional desde el 02 de junio de 1983, puntualizando que la accionante laboró como docente nacional y nacionalizada en lapsos independientes, que no se pueden sumar para la obtención de la pensión gracia que persigue, pues conforme a la ley, en estos casos tienen que excluirse los tiempos de servicio a la nación.

Lo anterior, en aras de evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar la administración racional de los recursos del Estado, cumpliendo el precepto constitucional sobre la prohibición de recibir doble asignación del tesoro público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.

[1] Ver folios 341 a 354 Cdno. Ppal.
[2] Fls. 433 a 437 Cdno. Ppal – Tomo II.

Igualmente, resalta que el proceso de descentralización de la educación desarrollada en la ley 60 de 1993 invocada por la parte demandante, no convierte la vinculación del docente de orden nacional en territorial, en razón a que la participación financiera y administrativa de la Nación en el servicio público educativo por mandato de los artículos 356 y 357 constitucional es directa, es decir, con dineros remitidos conforme a la disponibilidad presupuestal de recursos de la Dirección Nacional del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales no hacen parte de las rentas o recursos de las entidades territoriales, dado que la disponibilidad presupuestal y de la plaza a ocupar por el docente la certifica el delegado del Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, indica que bajo el esquema de la referida ley 60 no cambió el régimen pensional de los docentes y directivos que venían vinculados con anterioridad a dicha norma, o de aquellos que se vincularon con posterioridad a la misma, teniendo en cuenta que la normatividad aplicable al caso es la descrita en la ley 91 de 1989, en virtud a lo preceptuado en el artículo 6º de la ley 60 de 1993.

En consideración, expresa que el actuar de la UGPP se encuentra ajustado a derecho y no es procedente ordenar el reconocimiento de la pensión gracia, debido a que la parte actora no cumple con los requisitos exigidos por la ley para dicho reconocimiento, es decir, 20 años de servicios en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital; de lo contrario, se estaría incurriendo en un error legal, pues ello supondría un pago prestacional a cargo de su representada que no le corresponde.

Por lo anterior, solicitó se profiera fallo desfavorable a los intereses de la parte actora y en consecuencia, se declaren probadas las excepciones propuestas al contestar la demanda inicial, para lo cual peticiona condena en costas a favor de la UGPP.

Concepto Agente del Ministerio Público – Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo[3]

Argumenta el Agente del Ministerio Público que conforme a los documentos obrantes en el expediente, se encuentra probado que la demandante nació el 05 de mayo de 1952, que laboró como docente entre el 20 de mayo de 1974 y el 01 de septiembre de 1974, 03 de noviembre de 1974 hasta el 04 de mayo de 1975, 20 de mayo de 1975 hasta el 21 de mayo de 1975, en el Departamento de Boyacá, nombrada mediante Decreto 289 del 20 mayo de 1974; tiempo que señala que es hábil para pretender el

[3] Ver Folios 466 a 474 Cdno. Ppal – Tomo II.

reconocimiento y pago de la pensión gracia, pero que no es suficiente, dado que no alcanza a completar los 20 años de servicios en tal calidad.

Igualmente, pone de presente que, con posterioridad la accionante fue nombrada por el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución Ministerial No. 8066 del 23 de junio de 1981, laborando con dicho nombramiento a partir del 25 de julio de 1981 y con el que ha laborado hasta el 31 de enero de 2017, siendo este nombramiento de carácter NACIONAL y por ende, no es hábil para pretender el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Precisa que en la Sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018, la Sección Segunda del Consejo de Estado reiteró que los docentes con derecho a la pensión gracia son aquellos de vinculación nacionalizada y/o territorial. Además, puntualiza que de dicha jurisprudencia no se puede establecer que la asunción de competencias de las entidades territoriales en la administración de personal docente, mute la vinculación nacional en vinculación territorial docente.

Por lo anterior, solicitó se declaré probada la excepción de inexistencia del derecho reclamado y en consecuencia, se nieguen la totalidad de las pretensiones de la demanda.

Apoderado Judicial Parte Demandante[4]

Sostiene el apoderado judicial de la parte actora que por mandato de la ley 60 de 1993, el vínculo laboral de su mandante que era nacional, mutó a Departamental, por lo tanto, los tiempos comprendidos entre el 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006, son departamentales.

Así mismo, señala que sumados los tiempos de servicios que corren entre el 21 de marzo de 2006 hasta el 31 de enero de 2017, se ha tenido en cuenta para el reconocimiento pensional, pues durante esta fracción de tiempo la accionante estuvo trabajando en el Municipio de Ibagué, el cual presta servicio educativo de primaria y secundaria a partir del 21 de marzo de 2006, dado que el proceso de descentralización de la ley 715 de 2001, se extendió al mencionado municipio.

En tal sentido, afirma que los tiempos de servicios comprendidos entre el 21 de marzo de 2006 hasta el 31 de enero de 2017, son de carácter municipal y por tanto, aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.

[4] Fls. 476 a 484 Cdo. Ppal. – Tomo II

Resalta que existe una clara contradicción entre las certificaciones de tiempo de servicio que indican que su poderdante es nacional, dado que la realidad es que ésta dejó de tener una vinculación laboral con la Nación, desde que se consolidó el proceso de la descentralización de la Educación en el Departamento del Tolima y luego en el Municipio de Ibagué.

Concluye indicando que, conforme a los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la jurisprudencia y los precedentes por la misma Corporación en sede Jurisdiccional, dan cuenta de que los vínculos laborales de los educadores nacionales y nacionalizados se rompieron con la Nación y nacieron nuevos vínculos con los Departamentos, Distritos y Municipios, reiterando que uno de los vínculos de su mandante, como lo es el nacional mutó a departamental y posteriormente, municipal, por lo que considera que tal circunstancia genera que a partir de la ejecución de la descentralización de la educación los tiempos que eran nacionales se volvieran territoriales, ganando aptitud para el reconocimiento de la pensión gracia.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

Es competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver la presente controversia, tal como lo establece el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011

PROBLEMA JURÍDICO

Tal y como se determinó al momento de fijar el litigo en la audiencia inicial, el problema jurídico en el caso bajo estudio, *"se contrae a establecer si resulta procedente el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia a favor de la parte demandante y, en consecuencia, se debe declarar la nulidad del acto administrativo atacado o, por el contrario, el mismo se encuentra ajustado a derecho".*

MARCO JURÍDICO DE LA PENSIÓN GRACIA

La pensión gracia fue creada por la **Ley 114 de 1913**[5] para los educadores de enseñanza primaria que **cumplan 20 años de servicio** en establecimientos educativos oficiales con **vinculación territorial y/o nacionalizada**, y **50 años de edad**, siempre que demuestren haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración, observado buena

[5] *"Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela."*

conducta, que no posean bienes de fortuna, y que no hayan recibido o reciban otra pensión o recompensa nacional; de acuerdo con lo establecido en los artículos 1º y 4º ibídem.
Posteriormente, con la expedición de las Leyes **116 de 1928 y 37 de 1933**; se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero 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 tal beneficio se concretaría "*… en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan …",* lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley.

Sobre los alcances de la **Ley 37 de 1933**, ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado, al precisar que la referida Ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, la pensión aludida, sin cambio alguno respecto a los requisitos.

Con la expedición de la **ley 43 de 1975 se nacionalizó la educación primaria y oficial, siendo asumida dicha carga por la Nación**, a partir del 1º de enero de 1976, mediante el pago del 20% de los gastos de funcionamiento (personal) al ente territorial, aumentando en las vigencia subsiguientes en un 20% su aporte a dichos gastos, hasta llegar a asumir el gasto en su totalidad (100%) al 31 de diciembre de 1980 (artículo 3º ibídem), los cuales serían administrados por los Fondos Educativos Regionales (FER), que darían cuenta de la diferenciación de los docentes territoriales, nacionales y nacionalizados, conforme lo prevé el artículo 6º ibídem.

En consideración, la **ley 91 de 1989**, *"por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio",* en su **artículo 1º** definió a los docentes, atendiendo su naturaleza y vinculación, de la siguiente manera:

> ***"Artículo 1.*** *Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:*
>
> ***Personal nacional.*** *Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*
>
> ***Personal nacionalizado.*** *Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1. de enero de 1976 y los*

vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

Personal territorial. *Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1. de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975".*

Así mismo, al tenor del **artículo 2 de la ley 91 de 1989,** estableció que conforme a lo dispuesto en la ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, asumirían sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

"1. Las prestaciones sociales del personal nacional, causados hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, así como los reajustes y la sustitución de pensiones son de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro y en consecuencia seguirán siendo pagadas por dichas entidades, o las que hicieren sus veces.

2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975, así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales venía vinculado este personal y, en consecuencia, seguirán siendo pagadas por dichas entidades.
3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas en el período correspondiente al proceso de nacionalización (1º de enero de 1976 a 31 de diciembre de 1980), así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de la Nación o de las respectivas entidades territoriales o de las cajas de previsión, o de las entidades que hicieren sus veces. La Nación pagará, pero estas entidades contribuirán, por este período, con los aportes de ley, para la cancelación de las prestaciones sociales en los mismos porcentajes definidos en el artículo 3º de la Ley 43 de 1975.

4. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas y no pagadas en el período comprendido entre el 1º de enero de 1981 y la fecha de promulgación de la presente Ley, serán reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión social, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales estaba vinculado dicho personal.

Pero para atender los respectivos pagos, la Nación tendrá que hacer los aportes correspondientes, tomando en consideración el valor total de la deuda que se liquide a su favor, con fundamento en los convenios que para el efecto haya suscrito o suscriba ésta con las entidades territoriales y las cajas de previsión social o las entidades que hicieren sus veces.

> *5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de previsión Social, el Fondo Nacional del Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.*
>
> *Parágrafo. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.*
>
> *Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975".*

Como se advierte, la diferencia que hicieron las normas entre personal nacional y nacionalizado, y que se mantuvo vigente hasta que entró a regir la ley 91 de 1989 (29 de diciembre de 1989), tuvo como finalidad realizar una distinción entre el régimen aplicable a cada uno de los docentes e igualmente, establecer cuál era la entidad que debía asumir el pago de cada carga prestacional (nacional o territorial).

Así mismo, la **Ley 91 de 1989 en el artículo 15, numeral segundo, literal A**, estableció la vigencia de la pensión gracia, no obstante, sobre la interpretación de dicha Ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia.

El Consejo de Estado - Sala Plena, C.P: Nicolás Pájaro Peñaranda, mediante sentencia del 27 de agosto de 1997, proferida dentro del proceso con radicación No. S-699, definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes **114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993,** así:

> ***"3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:***
>
> *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 hubieren 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.
4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos ***docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización.*** *A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad "con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación", hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera "... otra pensión o recompensa de carácter nacional".*

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el ***31 de diciembre de 1980*** *e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.*

6. ***De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe 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 ib.) 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 estar 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."

Ahora bien, con la expedición de la **ley 60 de 1993,** se fijaron los servicios y competencias en materia social a cargo de las entidades territoriales y la Nación y se distribuyeron recursos según los artículos 356 y 357 de la

Constitución Política, estableciendo que el situado fiscal (porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación), será cedido a los departamentos para que en forma directa o a través de los municipios atiendan los servicios de educación y salud[6].
Como se aprecia, dicho precepto normativo **descentralizó los servicios de educación** y salud tanto a los departamentos como a los distritos, disponiendo que respecto de aquellos, serían administrados directa y conjuntamente con los municipios, de tal manera que los establecimientos educativos y la planta de personal tendrían carácter departamental al tenor de lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 3º de la ley 60 de 1993.

Por su parte, el artículo 6º ibídem dispuso que *"(…) el régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989",* precisando lo siguiente:

- Para los docentes nacionales y nacionalizados incorporados sin solución de continuidad, las prestaciones sociales se causen con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley, serán de cargo de la Nación conforme a lo dispuesto en el artículo 2, numeral 5º, ibídem, correspondiéndoles una pensión ordinaria de jubilación, de acuerdo al régimen vigente para el sector público nacional, tal como fue previsto en el artículo 15, numeral 2º, literal b) de la Ley 91 de 1989;

- Para el personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.

Finalmente, resulta menester precisar que nuestro máximo órgano de cierre, a través de sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, proferida dentro del expediente con radicación No. 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), C.P: Carmelo Perdomo, reiteró los argumentos expuestos en la sentencia del 26 de agosto de 1997 en materia de pensión gracia, y al respecto precisó:

> *"Por ello, seguimos el criterio expuesto por la Sala plena de esta Corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de*

[6] «**Artículo 9º.- Naturaleza del situado fiscal.** El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.»

> *carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los* ***docentes nacionalizados."*** (Negrilla fuera del texto original).

Lo anterior para precisar, que dicho beneficio no opera para los docentes vinculados a partir del **31 de diciembre de 1980,** como también que, la excepción que en cuanto a la pensión gracia, 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,** quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley **114 de 1913.**

En suma, concluye el Alto Tribunal indicando que, ***"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****, al margen del origen de los recursos que financiaban el pago de los salarios y prestaciones de los educadores".* (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

En lo que concierne a los factores salariales de liquidación

La Ley 114 de 1913, que creó este tipo de prestación consagró en su artículo 2º, la cuantía y forma de liquidación de la misma, señalando lo siguiente:

> *"Art. 2º. La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubiere devengado en los dos últimos años de servicios. Si en dicho tiempo hubiere devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos."*

La anterior, disposición fue modificada por la Ley 24 de 1947, que al tenor literal expresó:

> *"Art. 1º Parágrafo 2º. 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."*

Posteriormente, con la expedición de la Ley 4ª de 1966, se dispuso que la base de liquidación de las pensiones de jubilación, correspondería al 75% del promedio mensual devengado durante el último año de prestación del servicio, con la cual se modificó la base a tener en cuenta en relación a la pensión gracia.

> *"Art. 4º. A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y se pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios. "*

La anterior disposición fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, sin que se introdujeran modificaciones sustanciales sobre la forma de liquidación de esta prestación.

Ahora bien, resulta menester resaltar que es posición reiterada y consolidada del H. Consejo de Estado, según el cual, la pensión gracia debe ser liquidada y pagada, teniendo como base el setenta y cinco por ciento (75%) de la totalidad de los factores salariales devengados por el pensionado en el último año de servicios, anterior a la adquisición del estatus pensional.

En sentencia del 06 de marzo de 2008, proferida dentro del expediente Nro. 2142-06, señaló lo siguiente:

> *"Sea lo primero referir que la pensión gracia no se liquida con base en aportes, pues ésta pertenece a un régimen especial. En efecto, 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 señalados en aquella ley. Según el artículo 1º de dicha ley, la cuantía de la prestación sería de la mitad del sueldo que hubiere devengado el empleado en los dos últimos años de servicio.*
>
> *No obstante, la Ley 4ª de 1966 en el artículo 4º dispuso: "A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios".*
>
> *La Ley antes citada, fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, en cuyo artículo 5º dispuso que las pensiones serían liquidadas tomando como base el 75% del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios.*
>
> *Es necesario referir, que* ***la aplicación especial de la norma anterior, impide hacer uso de disposiciones del régimen ordinario, tales como la Ley 33 de 1985, la Ley 62 de 1985, el artículo 9º de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 el Decreto 1160 de 1989, dado que la pensión gracia es una prestación especial en la que no se liquida con base en el valor de aportes durante el último año de servicios, toda vez que esta pensión, a pesar de estar a cargo del Tesoro Nacional, no***

> ***requiere afiliación del beneficiario a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL ni hacer aportes para el efecto***.
> *Así, a las reglas del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, el artículo 9º de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 1160 de 1989, no están sujetos los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que disfruten de un régimen especial de pensiones, como es el caso de la parte actora, quien es beneficiaria de la pensión gracia.*
>
> ***Siguiendo las anteriores directrices, es claro que en la liquidación de la pensión gracia se deben incluir todos los factores salariales percibidos por la actora, 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 síntesis, las normas especiales que rigen el reconocimiento de la pensión gracia (artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5º 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.*
>
> *Consecuentemente, la reliquidación 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".*

La anterior posición ha sido reiterada por el máximo órgano de lo contencioso administrativo, en reciente decisión calendada el 11 de febrero de 2015, con ponencia del Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente Nro. 05001-23-31-000-2008-00320-01(3735-13), quien sobre el particular recordó:

> *"La norma es suficientemente clara al respecto, y lógico es deducir, que pensiones de régimen especial como la que nos ocupa, no podrían ser liquidadas al abrigo del ordenamiento invocado, pues el mismo legislador las excluyó de su ámbito de aplicación al consagrar expresamente tal excepción, como se infiere del aparte transcrito; así, tampoco puede atenderse a lo dispuesto en la Ley 62 de 1985 pues ésta tan solo modificó el artículo 3º de la citada Ley 33, por lo que se mantuvo incólume lo dispuesto en su artículo 1˚.*
>
> *Al respecto, resulta claro que la excepción analizada anteriormente, consagrada en la Ley 33 de 1985, impide la aplicación de las disposiciones generales allí contenidas frente a la liquidación pensional*

de la pensión aludida, por lo que se habilita la observancia de lo dispuesto en éste sentido en el régimen anterior contenido en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario -1743 de 1966- referenciados inicialmente, ya que no discriminó ni excluyó de su aplicación pensión alguna de las percibidas por los servidores oficiales, de manera que la pensión gracia al tenor de estas disposiciones, debe liquidarse en la forma allí señalada, es decir, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios.

Ahora, si se tiene en cuenta que la pensión gracia, no obstante estar a cargo del Tesoro Nacional se causa sin estar afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social o mejor, sin que se requieran aportes a ésta, mal podría liquidarse con base en el valor de los aportes realizados durante el último año de servicios, como pretende la entidad demandada, en tanto estos resultan inexistentes frente a dicha prestación, por el contrario como se señaló anteriormente, debe efectuarse sobre la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha en que se consolidó el status pensional de conformidad con las disposiciones citadas, pues además, en virtud de su compatibilidad con el salario, la efectividad o goce de dicha prestación -a diferencia de la pensión ordinaria de jubilación-, no depende ni se encuentra condicionada al retiro definitivo del servicio del docente."

Así las cosas, resulta claro que frente a la liquidación de la pensión gracia, debe tenerse en cuenta aquellos factores salariales que fueron percibidos por el beneficiario de la prestación, en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional.

Dilucidado lo anterior, y con fundamento en los antecedentes legales y jurisprudenciales reseñados, se impone para la Sala entrar a determinar sí en el caso bajo estudio, la parte demandante cumple con los requisitos previstos en la ley 114 de 1913, para ser beneficiaria de la prestación solicitada.

DEL CASO CONCRETO

La parte demandante acude al presente medio de control, pretendiendo que se le reconozca y pague la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, argumentando que cumple con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913, como lo es edad, tiempo de servicios y buena conducta.

Manifiesta, que si bien se vinculó como docente de educación básica, en el Municipio de Guadalupe – Departamento de Santander, según Resolución No. 8066 del 23 de junio de 1981, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, tomando posesión del cargo en forma legal el día 25 de julio de

1981, laborando hasta el 02 de junio de 1983 y posteriormente, fue trasladada en dos ocasiones, una al Municipio de Huila – Neiva, laborando a partir del 11 de julio de 1983 hasta el 21 de mayo de 1985 y otra al Municipio de Ibagué – Tolima, según Resolución No. 4171 del 25 de abril de 1985, laborando como docente nacional, dicho vínculo laboral de carácter nacional mutó a departamental, por mandato de la ley 60 de 1993, dado que el Ministerio de Educación entregó la educación al Departamento del Tolima, según acta del 23 de agosto de 1996, derivando de allí, que los tiempos de servicio generados con posterioridad (23 de agosto de 1996 – 20 de marzo de 2006), son de carácter Territorial – Departamental y por ende, son aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.

Conforme a lo anterior, se procederá hacer el estudio de los requisitos establecidos en la ley 114 de 1913, con el fin de determinar si la parte accionante acredita el cumplimiento de los mismos y es acreedora al reconocimiento de la pensión gracia.

1. **Edad**

Para el reconocimiento de la pensión gracia el solicitante debe acreditar mínimo 50 años de edad, requisito que es satisfecho por la aquí demandante, como quiera que la accionante elevó la solicitud de reconocimiento pensional el día 07 de diciembre de 2016[7], por lo cual al haber nacido el 05 de mayo de 1952[8], para dicha fecha contaba con 64 años, configurándose el primer requisito de la ley 114 de 1913.

2. **Tiempo de servicio.**

Al respecto, tenemos que la Ley estableció que el tiempo exigido para el reconocimiento y pago de la pensión gracia sería de 20 años como nacionalizado, previéndose un límite, por la Ley 91 de 1989, quien en su artículo 15, numeral 2, señaló:

> *"ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*
>
> *1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

[7] Ver folios 185 a 186 del expediente.
[8] Ver folio 45 del plenario.

> *Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.*
>
> *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. (…)"* (negrilla y subraya fuera del texto original)

Lo anterior, ha sido reiterado por Nuestro máximo órgano de cierre, quien en sentencia unificación del 21 de junio del 2018, proferida dentro del proceso con radicación No. 25000-23-42-000-2013-04683-01, CP: Carmelo Perdomo Cuéter, se pronunció frente al reconocimiento y pago de la pensión gracia, para lo cual sostuvo:

> *"De manera que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran,* ***haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980;*** *haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta."* (Negrilla y subraya fuera del texto original)

Conforme a lo anterior, se advierte que para acceder al reconocimiento de la pensión de gracia de jubilación, debe haberse vinculado el docente como nacionalizado, o prestando sus servicios en centros educativos departamental, distrital o municipal, con **anterioridad al 31 de diciembre de 1980**, limite que ha sido dispuesto por la ley 91 de 1989, y ratificado por el Honorable Consejo de Estado.

Ante dichas circunstancias, se procederá a realizar una relación de las vinculaciones que presentó la señora **Verónica Rojas,** en el sector de la docencia:

- Mediante Decreto No. 289 del 20 de mayo de 1974, proferido por el Departamento de Boyacá, fue nombrada como docente de primaria en el Plantel Educativo Sede Bancos de Páramo, permaneciendo vinculada en la institución desde el 20 de mayo hasta el 01 de septiembre de 1974, el 03 de noviembre de 1974 hasta el 04 de mayo de 1975 y desde el 20 de mayo de 1975 hasta el 21 de mayo de 1975, acumulando un tiempo de **9 meses y 14 días,** siendo dicho vínculo de **CARÁCTER NACIONALIZADO** (Fls. 179 a 180 y 373 a 374).

- A través de la Resolución No. 8066 del 23 de junio de 1981, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, (Fl. 403 y 38 a 39), se nombró a la demandante como docente de la Institución Normal Nacional de Señoritas, del Municipio de Guadalupe - Santander, laborando desde el 25 de julio de 1981 hasta el 02 de 1983, acumulando un tiempo de **1 año, 10 meses y 08 días,** siendo dicho vínculo de **CARÁCTER NACIONAL.**

- Mediante resolución No. 8273 del 03 de junio de 1983, la accionante fue trasladada la accionante a la Escuela Normal Nacional Mixta de Pitalito (Huila), para desempeñarse en el cargo de profesora Tiempo Completo Área Ciencias Naturales y Salud, permaneciendo allí desde el 11 de julio de 1983 al 21 de mayo de 1985, acumulando un tiempo, de **1 año, 10 meses y 11 días,** siendo dicho vínculo de **CARÁCTER NACIONAL**[9]**.**

- Con Resolución No. 4171 del 25 de abril de 1985, proferida por el Ministerio de Educación Nacional (Fl. 401), se trasladó a la señora Verónica Rojas al Instituto Nacional de Educación Media Diversificada INEM de Ibagué – Tolima, para desempeñarse como Profesora de Tiempo Completo Área Ciencias Naturales y Salud, permaneciendo allí desde el 22 de mayo de 1985 al 31 de enero de 2017, acumulando un tiempo de **31 años, 8 meses, y 9 días,** siendo dicho vínculo de **CARÁCTER NACIONAL.**

Conforme a lo anterior, se aprecia que de los tiempos laborados por la señora Verónica Rojas al servicio de la docencia, solo se puede computar los periodos comprendido entre el **20 de mayo hasta el 01 de septiembre de 1974, el 03 de noviembre de 1974 hasta el 04 de mayo de 1975 y desde el 20 de mayo de 1975 hasta el 21 de mayo de 1975,** cuando laboró como Docente de primaria en el Plantel Educativo Sede Bancos de

[9] Esta información se desprende del contenido de la resolución No. 4171 del 25 de abril de 1985 y de los certificados de tiempo de servicio obrantes a folios 38 a 39 y 401 del plenario.

Páramo, acumulando un tiempo de servicio de **9 meses y 14 días,** pues dicho vínculo es de carácter **NACIONALIZADO** y por ende, computable para efectos de la pensión gracia.

Por el contrario, el tiempo laborado al servicio de la Institución Normal Nacional de Señoritas, del Municipio de Guadalupe – Santander, así como de la Escuela Normal Nacional Mixta de Pitalito (Huila) y del Instituto Nacional de Educación Media Diversificada INEM de Ibagué – Tolima, no pueden ser computados para efectos del reconocimiento de la prestación económica solicitada, teniendo en cuenta que, su nombramiento tuvo origen en actos administrativos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional, por lo que su vínculo es de **carácter Nacional,** y con el cual continuo laborando al servicio de la docencia.

En tal sentido, es claro que la parte actora no cumple con el requisito del tiempo de servicio para el reconocimiento de la pensión gracia, pues como se indicó en apartados anteriores, tal prestación solo fue reconocida para el personal docente con vinculación nacionalizada y territorial y como se advierte, el accionante ha permanecido con vinculación nacional.

Además, cabe resaltar que, en sentencia del **19 de mayo de 2019, la Sección Segunda del Consejo de Estado, con Ponencia de la Consejera Sandra Lisset Ibarra,** se ocupó de analizar una situación similar a la que es objeto de estudio en el presente caso, relacionado con el argumento que sostiene el actor que, al ocurrir el proceso de descentralización de la educación, la naturaleza del vínculo mutó de nacional a territorial, siendo dichos tiempos aptos para computarse para el reconocimiento de la pensión gracia; pues al respecto, el Alto Tribunal precisó lo siguiente:

> *"i) El proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria dispuesto por la Ley 43 de 1975, fue gradual, pues empezó el 1º de enero de 1976 y terminó el 31 de diciembre de 1980. Finalizado éste, el personal docente y administrativo incorporado o vinculado a las plantas de personal del servicio educativo estatal, adquirió el carácter de empleado público del orden nacional.*
>
> *ii) La diferencia que hicieron las normas entre personal nacional y nacionalizado y que se mantuvo hasta el 29 de diciembre de 1989, fecha en que entró en vigencia la Ley 91 del mismo año, tenía como finalidades, de una parte, hacer distinción entre el régimen prestacional aplicable a cada uno de ellos y, de otra, poder determinar qué entidad (nacional o territorial) debía asumir el pago de la carga prestacional.*
>
> *iii)La vinculación de docentes y administrativos por parte de los Departamentos, Distritos o Municipios debe hacerse con el lleno de los*

requisitos establecidos en el Estatuto Docente y la carrera administrativa; y con la incorporación ordenada con la Ley 60 de 1993, el régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto Ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen.

iv) ***El régimen prestacional aplicable al personal docente es el contemplado en la Ley 91 de 1989, antes y con posterioridad a la expedición de la Ley 60 de 1993; esta última mantuvo las previsiones contempladas en la Ley 91 de 1989 para todos los docentes que se incorporen sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones a las plantas departamentales y distritales; así: para los docentes nacionales y nacionalizados incorporados sin solución de continuidad,*** *las prestaciones sociales se causen con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley, serán de cargo de la Nación conforme a lo dispuesto en el artículo 2, numeral 5º, ibídem, correspondiéndoles una pensión ordinaria de jubilación, de acuerdo al régimen vigente para el sector público nacional, tal como fue previsto en el artículo 15, numeral 2º, literal b) de la Ley 91 de 1989; y para el personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.*

v)A criterio de ésta sección, 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, al margen del origen de los recursos que financiaban el pago de los salarios y prestaciones de los educadores (situado fiscal o SGP).”

En tal sentido, determinó nuestro Órgano de Cierre, lo siguiente:

“(…) de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los docentes nacionales incorporados sin solución de continuidad, mantienen el régimen prestacional que venían gozando, es decir, el contemplado para los docentes nacionales según la Ley 91 de 1989, por lo tanto, la Sala procede a verificar las pruebas aportadas al proceso, a fin de determinar si la accionante acredita 20 años de servicio como docente territorial.

Ahora, frente a la incorporación de la planta de personal docente del Instituto Docente Núcleo Escolar del Municipio de Quinchía al Departamento de Risaralda, efectuada el 2 de enero de 1996 por el Gobernador de Risaralda con el Decreto 08, efectivamente se observa que la demandante era docente nacional, y tal como se concluyó en las consideraciones de esta providencia, los docentes, directivos docentes

> *nacionales, que se incorporaron sin solución de continuidad -tal como ocurre en este caso- a la planta departamental en virtud de la Ley 60 de 1993, tendrán como régimen prestacional, el establecido en la Ley 91 de 1989, este es, el previsto para los empleados públicos nacionales, razón por la que le podría corresponder una pensión ordinaria de jubilación y no la pensión gracia creada para los maestros territoriales.*
>
> *Es importante resaltar, que ésta vinculación nacional no es controvertida por la accionante, incluso la acepta e insiste que debe ser computada dada su tesis planteada sobre la incorporación a la estructura del Departamento de Risaralda, sin embargo, esta teoría no es aceptada por la Sala, por lo que se concluye que los casi 5 años laborados antes del 27 de marzo de 1978 resultan insuficientes para acceder a la pensión gracia." (Destacado por fuera del texto original)*

De lo anterior, se desprende que, pese a que el Departamento del Tolima fue certificado para la prestación de servicios educativos mediante la Resolución No. 2210 del 28 de mayo de 1996[10] y el Ministerio de Educación Nacional le hizo entrega el 23 de agosto de 1996[11] de bienes, personal y establecimientos que le permitieran cumplir las funciones y obligaciones recibidas, en virtud a lo dispuesto en las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994, lo cierto es que, tal descentralización no generó modificación en el Régimen Pensional de los docentes y directivos docentes que estaban vinculados con antelación a dicha norma o en su defecto, se vincularon con posterioridad a su expedición, como quiera que, en virtud del artículo 6º de la ley 60 de 1993 el régimen prestacional aplicable es el consagrado en la ley 91 de 1989, es decir, el aplicable para los docentes del sector Nacional; circunstancia que veda la posibilidad de ser beneficiario de pensión gracia en virtud a la naturaleza de la vinculación (nacional).

Igualmente, vale precisar, que este tema ya ha sido objeto de estudio por la Corporación, para lo cual se trae a colación, la sentencia del 24 de julio de 2020, emitida dentro del proceso con radicado No. 73001-23-33-004-2018-00650-00, con Ponencia del Magistrado Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, donde se analizó un caso de idénticos contornos al del sub judice, y se determinó que el accionante no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia, pues pese a vincularse antes del 31 de diciembre de 1980, la vinculación generada entre el 03 de febrero de 1988 y el 23 de septiembre de 2015, por tratarse de un vínculo nacional realizado por el Ministerio de Educación Nacional, se rige por lo dispuesto en el artículo 15 de la ley 91 de 1989. Sobre el particular, se indicó:

[10] Ver folios 158 a 160 del Expediente.
[11] Ver folios 190 a 233 del Expediente

> *" (…) Significa lo anterior, que si bien el actor se vinculó antes del 31 de diciembre de 1980, solo le resultan computables para la pensión gracia los tiempos laborados al servicio del Departamento del Casanare, es decir, un total de 7 años, 11 meses y 25 días, por cuanto son del* ***orden territorial****. Aquellos prestados desde el 3 de febrero de 1988 y el 23 de septiembre de 2015, por tratarse de una nueva vinculación realizada con el Ministerio de Educación -* ***orden nacional*** *- se rige por lo dispuesto en el literal B, numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y por ende no se tienen en cuenta para la adquisición de tal beneficio; de manera que tendría derecho únicamente a la pensión ordinaria de jubilación y a una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.*
>
> *Es decir que el señor Guillermo Rafael Manjarres no reúne el requisito de tiempo de servicio exigido por el ordenamiento legal para el reconocimiento de la pensión especial gracia solicitada en las presentes diligencias, y conforme al análisis normativo y jurisprudencial adelantado en líneas preliminares, si bien el Departamento del Tolima fue certificado para la prestación de servicios educativos y el Ministerio de Educación hizo entrega del mismo el 23 de agosto de 1996, al igual que ocurrió con el Municipio de Ibagué que fue certificado con Resolución No. 3033 del 26 de diciembre de 2002 expedida por el Viceministro de Educación Nacional y entregado el servicio por el Departamento del Tolima 21 de marzo de 2006, implicando ello la incorporación del personal docente y directivo docente a las plantas de personal de las entidades territoriales en cumplimiento de la distribución de competencias que en materia de recursos contempló referida Ley 60 de 1993, tal descentralización no modificó el régimen pensional de los docentes y directivos docentes que venían vinculados con anterioridad a dicha norma, o se vincularan con posterioridad a la misma, pues por mandato del artículo 6° de la referida ley28, el aplicable es el contenido en la Ley 91 de 1989 (…).*

Por tal razón, no resultan de recibo los argumentos expuestos por la parte actora que al ocurrir el proceso de descentralización de la educación, siendo entregada a las entidades territoriales, el vínculo mutó en el caso de la señora Verónica Rojas a Municipal, pues como se precisó, el tipo de vinculación en ningún momento se modificó y éste continuó siendo de carácter Nacional.

Adicionalmente, tampoco es admisible por la Corporación la tesis que expone el apoderado de la parte actora, que al provenir del situado fiscal y del Sistema General de Participaciones asignado por la Nación al Departamento del Tolima los recursos con los cuales se financió el pago de los salarios y demás prestaciones sociales de su mandante, los mismos dejaron de ser nacionales, ratificando la naturaleza del vínculo laboral del

actor como territorial, teniendo en cuenta que, tal y como lo indicó el Consejo de Estado en providencia del 21 de junio de 2018, **la acreditación de la plaza a ocupar (Nacionalizada o territorial), y el nombramiento o posesión), es lo esencialmente relevante para el reconocimiento de la pensión gracia, independientemente, del origen de los recursos con los que se financiaba el pago.**

En razón a que la parte accionante no logró desvirtuar la legalidad de los actos administrativos demandados (Resolución No. RDP 014981 del 10 de abril de 2017 y Resolución No. RDP 027244 del 05 de julio de 2017), se procederá a NEGAR LAS PRETENSIONES formuladas por la señora VERÓNICA ROJAS contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CONDENA EN COSTAS.

De conformidad con el artículo 188 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C.G.P, condénese en costas de esta instancia a la parte demandante.

Fíjese como agencias en derecho el valor equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, para el demandante.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, Sala de Decisión, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO.- NEGAR LAS PRETENSIONES formuladas por la señora VERÓNICA ROJASGUSTAVO HERNÁNDEZ SIERRA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

SEGUNDO.- CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandante, siempre que se encuentren causadas y probadas, de conformidad con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

Fíjese como agencias en derecho el valor equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, para el demandante.

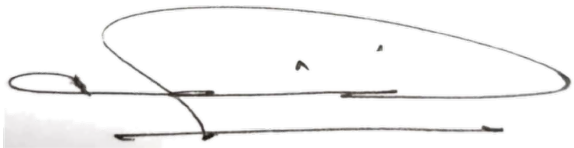
TERCERO.- Una vez en firme la presente decisión, archívese el expediente.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS
Magistrado

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado
Aclara Voto



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Belisario Beltran Bastidas
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Escrito 5 Sección Primera
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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: **0db2158712edf99eb541546b18fd92e19cce14166e4be47e523c77bc63ca979f**
Documento generado en 25/08/2021 09:19:33 AM