



Ibagué, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicación Nº.	73001-23-33-000-2019-00139-00
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	ARGEMIRA VAQUIRO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES –UGPP-.
Tema:	Reconocimiento pensión gracia.

I- ASUNTO A DECIDIR

De conformidad con lo establecido en los artículos 152-2 y 187 del C.P.A.C.A., procede esta Sala Oral a proferir sentencia de primera instancia en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora ARGEMIRA VAQUIRO contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, al no observarse causal de nulidad que invalide en todo o en parte la actuación procesal.

II- ANTECEDENTES

1. Declarativas (fls. 3 - 4)

PRIMERA: Declarar que es nula la Resolución número RDP 011692 del 04 de abril de 2018, 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 mi mandante.

SEGUNDA: Declarar que es nula la Resolución número RDP 021956 del 14 de junio de 2018, proferida por el Director de Pensiones de la UGPP, mediante la cual se resolvió el Recurso de Apelación, interpuesto contra la Resolución No. RDP 011692 del 04 de abril de 2018, confirmándola en todas sus partes.

Condenatorias (fls. 4 - 5)

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 14 de septiembre de 2015 en cuantía de \$2.475.617,35.

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, ajuste el valor, conforme el I.P.C., 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 en costas a la entidad demandada, en los términos del artículo 188 del CPACA”.

2.1 Fundamentos fácticos (fls. 4 - 6)

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos que son susceptibles de sintetizarse así:

- 1- La demandante nació el 15 de junio de 1958, cumpliendo 50 años de edad el 14 de junio de 2008, alcanzando su status para gozar de la pensión gracia el día 14 de septiembre de 2015. Durante el ejercicio de sus labores docentes se desempeñó con honradez, consagración y buena conducta.
- 2- La actora fue nombrada como Directora Interina de la Escuela Rural Mixta Florida Alta, mediante Decreto 1419 del 3 de septiembre de 1979, suscrito por el Gobernador del Departamento del Tolima, tomando posesión del cargo la forma legal el día 12 de septiembre de 1979.
- 3- Con el vínculo laboral reseñado en el hecho precedente la actora prestó servicios a la educación entre el 12 de septiembre de 1979 hasta el 7 de octubre de 1980, para un total de 11 meses, 9 días, tiempos de carácter Departamental – Nacionalizados, que quedaron cobijados por la nacionalización de la educación prevista en la Ley 43 de 1975 y por tanto tiempo valido para la pensión gracia.
- 4- La actora se vinculó como docente de educación básica según Decreto No. 065 del 31 de julio de 1993, expedido por la Alcaldía del Municipio de San Antonio, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 9º de la Ley 29 de 1989, para desempeñar el cargo de docente en el nivel primaria en la Escuela Urbana Mixta Jesús María Hernández, tomando posesión del cargo en forma legal el día 31 de julio de 1993, laborando en el Departamento del Tolima. Con vínculo nacional laboró hasta el 22 de agosto de 1996.
- 5- El vínculo laboral de carácter nacional mutó a Departamental por mandato de la Ley 60 de 1993, dado que el Departamento del Tolima fue certificado según Resolución 2210 del 28 de mayo de 1996, proferida por el Ministerio de Educación Nacional y la Nación – Ministerio de Educación Nacional- le entregó la educación al Departamento del Tolima según acta del 23 de agosto de 1996, suscrita entre las dos entidades mencionadas. Como consecuencia de la descentralización los tiempos de servicio que corren desde el 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006 son de carácter Territorial – Departamental y por tanto aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.
- 6- El día 15 de diciembre de 2017, con radicado 201750053883482 y por conducto de apoderado, la hoy accionante presentó solicitud ante la UGPP para que se le reconociera su pensión gracia, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos para esta pensión. Indicó en su solicitud como Nacional solo se podía tomar para el reconocimiento invocado el prestado desde el 23 de agosto de 1996, fecha de entrega de la educación, que consta en acta suscrita entre La Nación – Ministerio de Educación Nacional y el Departamento del Tolima, por ser tiempo de carácter Departamental.
- 7- Mediante Resolución No. RDP 011692 del 04 de abril de 2018 expedida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, se negó el reconocimiento incoado aduciendo que, conforme a los tiempos de servicio aportados, se puede observar que estos fueron prestados con nombramientos del orden nacional.

- 8- Indicó que el 27 de abril de 2018 radicado bajo el No. 201850051240732 recurrió en apelación la anterior decisión, y que a través de la Resolución RDP 021956 del 14 de junio de 2018, la UGPP, la demanda confirmó en todas sus partes la precitada determinación.

2.2 Fundamentos legales

En apoyo de sus pretensiones invocó el contenido de los arts. 1, 2, 13, 25, 29, 48, 53, 151, 286, 287, 288, 356 y 357, los arts. 3, 4 y 13 de la Ley 39 de 1903, arts. 1, 2, 3 y 4 de la ley 114 de 1913; el artículo 6º de la Ley 116 de 1928; art. 3º Ley 37 de 1933, artículo 1 de la Ley 24 de 1947, artículo 4º de la ley 4ª de 1966, y el artículo 5º del D.R. 1743 de 1966; arts. 10 Ley 43 de 1975, , D.L. 2277 de 1979, arts. 1, 2, 3, 5 y 6, leyes 60 de 1993, 100 de 1993, y arts. 7, 34, 37, 38 y 41 de la Ley 715 de 2001.

A juicio del apoderado actor, los actos demandados se expidieron con falsa motivación, pues basta indicar que conforme a los hechos y pruebas, el actor laboró una fracción de tiempo caracterizado como tiempo nacionalizado; además, la UGPP no analizó el argumento según el cual a partir de la ejecución del proceso de descentralización que se prueba con las resoluciones y certificación por parte el Ministerio de Educación Nacional para la prestación del servicio educativo que hace el Departamento del Tolima y el Municipio de Ibagué, y las actas que protocolizaron la entrega de la educación al Municipio e Ibagué, al no analizar dicho proceso de descentralización se violó el inciso 2º del artículo 42 del CPACA.

Insistió que de haberse analizado por parte de la administración el tema planteado a la luz de la Ley 60 de 1993, y la prueba sobre descentralización de la educación, seguramente hubiera concluido que efectivamente el tiempo de servicio prestado por el accionante el nivel nacional entre el entre el 31 de julio de 1993 hasta el 22 de agosto de 1996, con vínculo nacional mutó a Territorial - Departamental, pues como consecuencia de la descentralización de la educación, los tiempos de servicio que corren desde el 23 de agosto de 1996 hasta la fecha son de carácter territorial – Departamental-, aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.

Igualmente aseveró que los actos demandados infringieron normas en que debían fundarse, pues el artículo 4º de la Ley 114 de 1913 estableció los requisitos para que el interesado pueda gozar de la pensión gracia, los cuales satisfizo en su integridad el hoy accionante.

III. TRAMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda¹

La demanda fue admitida mediante proveído del 06 de junio de 2019, y en él se dispuso su notificación personal al representante legal de la entidad demandada, al agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la forma establecida en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del C.G.P. Asimismo se requirió a la demandada para que allegara el expediente administrativo con los antecedentes objeto de la controversia.

2. Contestación de la demanda²

Oportunamente la entidad accionada recorrió el traslado de la demanda, se opuso a las pretensiones del actor, aceptó algunos de los hechos del *petitum*, negó otros, y definió los demás a las resultas del proceso, enfatizando que la demandante solamente trabajó como docente de carácter NACIONALIZADO durante el periodo comprendido entre el 12 de septiembre de 1979 y el 07 de octubre de 1980, para un total de 11 meses y 9 días, tal como lo describen las piezas documentales que reposan en el expediente digitalizado que se presenta con la contestación de la demanda. Aseveró que la señora

¹ Ver fls. 279-280 c. 2.

² Ver fls. 290--295 c. 2.

ARGEMIRA VAQUIRA se vinculó como docente con carácter NACIONAL, según Resolución 065 del 31 de julio de 1993, laborando por el tiempo comprendido desde el 31 de julio de 1993 hasta el 01 de mayo de 2010; por tanto, el tiempo de servicios prestados bajo la modalidad previamente descrita no puede ser tenido en cuenta

Rechazó la afirmación que la demandante contara con 20 años de servicios como docente del orden Departamental, Distrital o Municipal, requisito *sine qua non* para ser beneficiario de la pensión gracia, teniendo en cuenta que su vinculación al servicio de la educación como docente de la demandante a partir del 31 de julio de 1993 en virtud de la Resolución de nombramiento No. 065 expedida en la misma fecha por el Ministerio de Educación Nacional, cuyo tiempo de servicio pretende le sea tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia, indicando que es de orden Nacional y no nacionalizado. Igualmente señaló que los tiempos de servicio financiados por el Sistema General de Participaciones, son recursos que provienen directamente de la Nación, y no pueden ser tenido en cuenta para el reconocimiento pretendido.

Destacó además, que el tiempo de servicios prestados bajo esta modalidad, no podrá ser tenida en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia que se reclama, dado que no se permite la sumatoria de los tiempos de vinculación como docente nacional y los que eventualmente se hubieran consolidado como docente nacionalizado al servicio del departamento, Distrito o del Municipio, con el fin de forzar el cumplimiento de los requisitos exigidos, pues como se sabe la prestación pensional solo incumbe a los ámbitos Departamental, Distrital o Municipal.

Finalmente, propuso las excepciones que denominó inexistencia del derecho a reclamar por parte del demandante, cobro de lo no debido, buena fe, inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales, prescripción de diferencias de las mensualidades causadas con tres años de anterioridad a la fecha de radicación de la demanda, y la innominada o genérica.

3. Audiencia inicial.³

Vencido el término de traslado de la demanda y trabada la relación jurídico-procesal, el despacho sustanciador, mediante proveído del 06 de noviembre de 2019⁴ procedió a fijar fecha y hora para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., la cual fue reprogramada por paro judicial, fijando nueva fecha para el día 25 de febrero de 2020⁵, audiencia en la cual, una vez saneado el procedimiento, decididas las excepciones propuestas, fijado el litigio, y declarada fallida la etapa conciliatoria, se decretaron las pruebas documentales solicitadas por los extremos procesales, indicando que allegadas las mismas se correría traslado mediante providencia separada para su publicidad y contradicción.

Luego de recaudada en su integridad la prueba documental decretada en la audiencia inicial, el despacho sustanciador dispuso correr traslado de las citadas documentales por el término de tres (3) días, conforme a lo ordenado en auto de 11 de agosto del año que discurre, para efectos de surtir la publicidad y contradicción de las mismas, en cuya oportunidad concurrió únicamente el apoderado actor, poniendo de presente que; i) En relación con el certificado de salarios de 2006 hasta 2021 expedido el 5 de abril de 2011, en el que se indica que el demandante laboró como docente de primaria, que la entidad nominadora es la Gobernación del Tolima – Secretaría de Educación, y que el actor pertenece a “Situación Laboral..” “Régimen de Pensiones” “Nacional”, resalta que la contradicción de dicho certificado es que se dice que la entidad nominadora es la Secretaría de Educación departamental del Tolima, y sin embargo después indica que el régimen es Nacional, y ii) Que la constancia de fecha 5 de abril de 2021 expedida por la Directora Administrativa y Financiera de la citada Secretaría, en relación con la afirmación que se hace solicita tener en cuenta lo establecido por el Consejo Estado respecto de los recursos del situado fiscal, hoy SGP, donde se estableció que dichos

³ Ver fls. 350-355 c. ppal. 2.

⁴ Ver fl. 323 c.2.

⁵ Ver fl. 340 c.2.

recursos son de propiedad de las entidades territoriales y no pueden ser considerados de carácter nacional.

Finalmente, mediante providencia del 025 de agosto próximo pasado se ordenó correr traslado por el término de diez (10) días para que las partes formularan sus alegatos de cierre⁶, lo cual hicieron oportunamente en los siguientes términos:

4. Alegatos de conclusión

4.1 Parte demandante.⁷

Reiteró el fundamento factico de la demanda y los fundamentos legales que invocó en poyo de sus pretensiones, señalando que la normatividad constitucional y legal referida, aunada a os autorizados conceptos de la sala de Consulta y Servicio Civil y jurisprudencia del Consejo de Estado, dan cuenta que los vínculos laborales de los educadores nacionales y nacionalizados se rompieron con la Nación, y nacieron nuevos vínculos con los departamentos y municipios, por lo cual considera que uno de os vínculos de la demandante, el Nacional mutó a departamental en las fechas referidas en la demanda, y que es mutación de vínculo genera entonces que a partir de la ejecución de la descentralización de la educación, los tiempos que eran nacionales se volvieron territoriales, ganando aptitud para el reconocimiento de la pensión gracia.

4.2 Parte demandada⁸

Indicó que en el proceso se encuentra probado que el actor laboró como docente nacionalizada desde el 12 de septiembre de 1979 hasta el 07 de octubre de 1980, y como docente de carácter Nacional desde el 31 de julio de 1983 hasta el 1º de noviembre de 2015.

Destacó que las FEC, al contar con financiamiento para sus salarios con recursos del situado fiscal (hoy S.G.P.), constituyen rubros con vinculación de orden Nacional, lo que resulta incompatible para el reconocimiento de la pensión gracia, en virtud de las normas que regulan la materia, por lo que el argumento de la descentralización invocado por el extremo activo, no afecta el tipo de vinculación por medio de la cual el demandante desarrolló su labor, concluyendo así, que los tiempos de servicio prestados como docente del orden nacionalizado por la demandante no son suficientes para reconocer la pensión solicitada.

Reiteró que los docentes con derecho a la pensión gracia son aquellos de vinculación nacionalizada y/o territorial, y que no se puede establecer de la sentencia de unificación del Consejo de estado del 21 de junio de 2018 que la asunción de competencias de las entidades territoriales en la administración de personal docente, mute la vinculación nacional en vinculación territorial docente.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Pretende la parte accionante la invalidación de los siguientes actos administrativos: i) La Resolución número RDP 011692 del 04 de abril de 2018, 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 mi mandante, y ii) la Resolución número RDP 021956 del 14 de junio de 2018, proferida por el Director de Pensiones de la UGPP, mediante la cual se resolvió el Recurso de Apelación, interpuesto contra la Resolución No. RDP 011692 del 04 de abril de 2018, confirmándola en todas sus partes.

⁶ Ver fl. 235 c. ppal. 2.

⁷ Ver fls.411-421 c. ppal. 2.

⁸ Ver fls. 423-428 c. ppal. 2.

A manera de restablecimiento solicita que se condene a la demandada a pagar a la demandante ARGEMIRA VAQUIRA, la pensión de gracia a que tiene derecho por haber cumplido cincuenta (50) años de edad y veinte (20) de servicio en la educación.

1.- Problema Jurídico

Consiste en determinar si la señora ARGEMIRA VAQUIRA tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de una pensión gracia en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación; es decir, si se ajustan o no a derecho las Resoluciones Nos. RDP 011692 del 04 de abril de 2018, y la Resolución número RDP 021956 del 14 de junio de 2018, expedidas por la UGPP.

2. Marco legal

2.1 Régimen normativo de la pensión gracia de jubilación.

La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a recibir una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los temas regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas.

Esta prerrogativa tuvo como fundamento para su estipulación, las difíciles condiciones salariales en las que se encontraban los educadores de las señaladas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para financiar la deuda laboral asumida.

La norma en comento delimitó los requisitos que se debían cumplir para ser beneficiario de tal prestación así:

“Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: i). Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración. ii). Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres. iii). Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento. iv). Que observa buena conducta. V). Que si es mujer esté soltera o viuda. vi). Que haya cumplido cincuenta años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.”

Así entonces, la pensión gracia se estableció como un beneficio a cargo de la Nación encaminado a disminuir la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo en comparación con los docentes de nominación del Ministerio de Educación Nacional, que percibían salarios superiores. Su principal connotación es su carácter "gratuito", es decir, que la Nación la concedía sin que existiera vínculo alguno con el beneficiario (Docente territorial), ya que solo mediaba el propósito del legislador de reconocer y compensar los esfuerzos de estos educadores.

Posteriormente, las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 extendieron el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, siempre que cumplan función docente; y cuyos servicios hayan sido prestados bajo una o varias vinculaciones de tipo territorial o nacionalizada, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4º, numeral 3º de la Ley 114 de 1913, no se pueden computar las experiencias que reciban o hayan recibido pensión o recompensa nacional; es decir, se excluyen las vinculaciones nacionales.

Bajo la anterior perspectiva, importa destacar que, para el cómputo de los años de servicio se podrán sumar los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como de la normalista, al igual que el laborado en la inspección. Así lo señaló el artículo 6º de la citada 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”.

A su vez, el artículo 3º de la Ley 37 de 1933 dispuso:

“Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hágense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.

La Ley 91 de 1989, acerca de los conceptos de docente nacional y nacionalizado, preceptúa lo siguiente:

“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.”

El literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, despejó la duda respecto a si los maestros nacionalizados tenían derecho o no a la pensión gracia de jubilación, por el hecho de estar sus prestaciones a cargo de la Nación, así:

“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 hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”.

De los referentes normativos transcritos se concluye que la pensión gracia cobija a todos aquellos docentes que hubieren prestado sus servicios durante 20 años en escuelas normales, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre que la vinculación haya sido anterior al 31 de diciembre de 1980 como docente de carácter municipal, departamental o regional, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

En pronunciamiento de la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado, expediente No. S-699 de 26 de agosto de 1997, con ponencia del Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia, así:

"El artículo 1º de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:

"Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley".

El numeral 3° del artículo 4° prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe "Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional..."

De acuerdo con lo anterior, se puede colegir, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa son los educadores locales o regionales.

"(...) Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional. Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2°. art. 3°.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria. No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así: a) Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos. b) No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: "Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones". Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: "La educación primaria y secundada serán un servicio público de cargo de la nación". 2. Se repite que, a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundada oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L. 114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.

El artículo 15, No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece: "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 el 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 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"*.

La norma pre transcrita, 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.

La Sala Plena del Consejo de Estado profirió Sentencia de Unificación por importancia jurídica, el 21 de junio de 2018, dentro del expediente radicado No. 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), consolidando las posturas que se venían examinando respecto del reconocimiento pensión gracia⁹. En tal providencia indicó nuestro órgano de cierre jurisdiccional 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."

Igualmente, en reciente sentencia el H. Consejo de Estado – Sección Segunda hizo alusión a la diferencia entre los docentes nacionales y aquellos que hicieron parte del proceso de nacionalización, en los siguientes términos:

"37. Esta Corporación, en sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos: «El numeral 3º. Del artículo 4º. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe "Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...". (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913). Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.»

38. De lo anterior, se infiere que la citada prestación se causa únicamente para los docentes nacionalizados y territoriales que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal. Es claro entonces, que el tiempo de servicio corresponde a 20 años que deben ser prestados exclusivamente en instituciones educativas territoriales o nacionalizadas.¹⁰

39. Al respecto, esta Subsección en sentencia de 27 de abril de 2016 expresó con base en la sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997 de la Sala Plena de la misma Corporación, que no serán computables los tiempos de servicio ejercidos en planteles nacionales ni aquellos que provengan de nombramientos efectuados por el Gobierno Central, así:

«2.3.2. De la vinculación del personal docente. En lo que respecta a las modalidades de vinculación del personal docente, la Ley 29 de 1989 consagró la descentralización administrativa en el sector de la educación, y dispuso que:

«Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes. [...]

Parágrafo 1º.- Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon. [...] Artículo 10º.-

⁹ Sentencia de Unificación por importancia jurídica del 21 de junio de 2018, radicado No. 25000-23-42-000- 2013-04683-01 (3805-2014)8Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

¹⁰ Sentencia del 29 de octubre de 2020 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación: 25000-23-42- 000-2015-03743-01 (0578-2018).

*Los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, asumirán temporalmente las atribuciones contenidas en el artículo anterior cuando financiera y/o administrativamente un municipio no pudiera asumir tal responsabilidad. Una vez superadas las limitaciones financieras y/o administrativas previa solicitud del Alcalde, el Ministerio podrá mediante Resolución trasladar tal competencia.” [...] De tal manera y de conformidad con las leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. **No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.**» (Negritas fuera de texto original).*

40. De lo anterior se concluye que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, descartando de esta forma aquellas del orden nacional, bien sea porque provenga directamente del Gobierno Nacional o se acredite en el plenario que la profesión se ejerció en una institución educativa nacional.” Así las cosas, es diáfano que cuando se trate de tiempos aportados por parte del orden nacional estos no podrán tenerse en cuenta para efecto del reconocimiento de la pensión gracia.”

3. El caso concreto

3.1 De los documentos allegados al expediente:

Al expediente fueron allegadas las siguientes pruebas documentales relevantes para adoptar la correspondiente decisión:

- Certificado de tiempo de servicio de la señora ARGEMIRA VAQUIRA expedida por la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima, cuya historia laboral es la siguiente:¹¹
 - ✓ Escuela Rural Mixta Florida Alta de Rovira, posesión por nombramiento Acto: Dec.1419 de 13 de septiembre de 1979 del Gobernador del Dpto.
 - ✓ Institución Educativa José María Carbonell, Concentración Urbana Rural Mixta Jesús María Méndez de San Antonio posesión por nombramiento Decreto 065 de 31 de julio de 1993.
 - ✓ Instituto Educativo Domingo Savio (Esc. Rural Mix. Villahermosa – San Antonio, Comisión Remunerada Res. 223 de 8 de agosto de 1993 a 12 de febrero de 1994.
 - ✓ Instituto Educativo Domingo Savio (Esc. Rural Mix. Villahermosa – San Antonio, Comisión Remunerada Res. 079 de 13 de septiembre de 1994 a 24 de enero de 1995.
 - ✓ Instituto Educativo Domingo Savio (Esc. Rural Mix. Villahermosa – San Antonio, Comisión Remunerada Res. 033 de 25 de enero de 1995 a 13 de octubre de 1995.
 - ✓ Institución Educativa Francisco de Miranda, Escuela Urbana de Niñas Laura Ma..., Traslado, Decreto 135 de 10 de octubre de 1995 a 30 de diciembre de 1997.
 - ✓ Institución Educativa Francisco de Miranda, Escuela Urbana Mixta Marco Manuel Ruiz., Designación, Decreto 1437 de 31 de diciembre de 1997.
- Fotocopia de la cedula de ciudadanía correspondiente a la señora ARGEMIRA VAQUIRA, en la que se verifica que nació el 15 de junio de 1958.¹²
- Resolución PAP 023912 del 29 de octubre, por medio de la cual la otrora Caja Nacional de Previsión Social negó a la demandante el reconocimiento de la

¹¹ Ver fls. 37-38 c. 1.

¹² Ver fl. 49 c.1.

pensión gracia peticionada el 21 de enero de 2009, y en cumplimiento a la sentencia de tutela del 28 de enero de 2010 emitida por el Juzgado 4º Penal del Circuito de esta ciudad que amparó el derecho de petición de la accionante.¹³

- Derecho de petición elevado por la hoy demandante a través de apoderado, radicado por la UGPP bajo el número 201750053883482 del 15 de diciembre de 2020, en el que solicita el reconocimiento y pago de su pensión gracia.¹⁴
- Acta de formalización de la entrega y recibo de los establecimientos educativos del orden nacional al departamento del Tolima, suscrita por los entonces Ministra de Educación y Gobernador del Departamento del Tolima, llevada a cabo el 23 de agosto de 1996.¹⁵
- Acta de verificación de requisitos y entrega de bienes al Departamento del Tolima, suscrita por la entonces Ministra de Educación y Gobernador del Departamento del Tolima, llevada a cabo el 23 de agosto de 1996.¹⁶
- Decreto No. 2210 del 28 de mayo de 2006 expedido por el Ministerio de Educación que otorga la certificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 de la ley 60 de 1993 por parte del Departamento del Tolima.¹⁷
- Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima de fecha 18 de marzo de 2014 (Sala Escritural), Rad. 2011-00242-01 No. Interno: 155-2013¹⁸, en cuyo proceso se debatió la legalidad de la Resolución PAP 023912 del 23 de octubre de 2010 expedida por el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E., revocando la sentencia de primera instancia expedida por el Juzgado 7º Administrativo de Ibagué que había accedido a las pretensiones de la demanda y, en su lugar negó el reconocimiento y pago de la aludida prestación, aduciendo que cuando la señora ARGEMIRA VAQUIRA fue nombrada en 1993 la educación primaria ya estaba nacionalizada, y los Fondos Educativos operaban bajo los recursos de la Nación y su personal se calificaba como nacional al tenor de indicado en el artículo 12 del decreto 102 de 1976, y mal puede decirse que se beneficiaba del régimen de la denominada nacionalización de la educación.

Advirtió, que el acto de nombramiento de la actora, decreto 045 del 31 de julio de 1993, suscrito por el Alcalde del Municipio de San Antonio tiene sustento normativo en el artículo 9º de la Ley 29 de 1989, en donde establece igualmente las circunstancias ya esbozadas como lo es el pago de las prestaciones sociales a cargo de la Nación y el aval que el Gobierno Nacional debe otorgar a las entidades del orden territorial para tales nombramientos.

- Resolución No. RDP 011692 de 04 de abril de 2018 expedida por la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP¹⁹ que negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación peticionada por la señora ARGEMIRA VAQUIRO el 15 de diciembre de 2017. De acuerdo con la referida resolución, la vinculación laboral de la actora fue la siguiente:

Entidad Laboró	Desde	Hasta	Novedad	Cargo	Vinculación	Modalidad
Dpto. Tolima	19790912	19801007	Tiempo Servicio	Docente	Nacionalizado	Primaria
Dpto. Tolima	19930730	2017-1116	Tiempo Servicio	Docente	NACIONAL	Primaria

¹³ Ver fls. 85-88 c.1.
¹⁴ Ver fls. 113 y 114 c.1.
¹⁵ Ver fls. 130-138 c.1.
¹⁶ Ver fls. 151-179 c.1.
¹⁷ Ver fls. 189-191.
¹⁸ Ver fls. 215 - 236 C.2
¹⁹ Ver fls. 248-252 c. 2.

- Resolución No. RDP 021956 del 14 de junio de 2018, que resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución RDP011692 del 04 de abril de 2018, confirmándola en su integridad²⁰, reiterando que los tiempos de servicio aportados con nombramientos del orden nacional, por lo que no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión, porque la vinculación a la docencia fue de carácter Nacional.
- Oficio sin número de fecha 15 de noviembre de 2019 procedente de la Secretaría de Educación del Departamento dirigido a la secretaria del Tribunal anunciando que se allega certificado de tiempo de servicio que indica el régimen de cesantías, pensión, y fecha de vinculación, certificación de salarios, acto administrativo de nombramiento que registra los considerandos con el origen y evolución de la plaza ocupada por el docente y certificado de fuente de financiación.²¹
- Certificado de tiempo de servicio e historia laboral correspondiente a la señora ARGEMIRA VAQUIRO, con régimen de cesantías anual, régimen de pensiones Nacional, designada mediante acto administrativo 065 del 31 de julio de 1993 y posesionada el 31 de julio del mismo año, plantel educativo Marco Manuel Ruiz del municipio de Rovira.²²
- Certificado de tiempo de servicio e historia laboral correspondiente a la misma docente, con régimen de cesantías retroactivo, régimen de pensiones Nacionalizado, designada mediante Decreto 1419 del 13 de septiembre de 1979, posesionada el 12 de septiembre de 1979, plantel educativo Florida Alta del municipio de Rovira.
- Certificación expedida el 20 de noviembre de 2019 por la Directora Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima indicando que con recursos del situado fiscal y del SGP asignados por la Nación al Departamento del Tolima se financió el pago de los salarios y demás prestaciones sociales de la docente ARGEMIRA VAQUIRO durante los periodos 12/09/79 al 07/10/1980 y del 31/07/1993 hasta la fecha.²³
- Actas de posesión de ARGEMIRA VAQUIRO en diferentes instituciones educativas, así:²⁴
 - ✓ Directora de la Escuela Rural Mixta “Florida Alta”, Mpio. de Rovira, 12 de septiembre de 1979, Decreto de nombramiento No. 1419 de septiembre 3 de 1979, Gobernación del Dpto.
 - ✓ Como docente del nivel primaria de la Escuela Urbana Mixta Jesús María Hernández de San Antonio Tolima, el 31 de julio de 1993, Decreto nombramiento 065 de julio 31 de 1993 expedido por el Alcalde de ese Municipio. En el texto del Decreto de nombramiento se indica que el Delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el F.E.R. del Tolima certificó que i) existe disponibilidad presupuestal y la plaza respectiva, y ii) que el cargo está vacante por haber sido destituido el titular del mismo.
- Resolución 3033 del 26 de diciembre de 2002 por la cual se otorga la certificación al municipio de Ibagué, Departamento del Tolima, en cumpliendo de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 715 de 2001.²⁵

²⁰ Ver fls. 257- 262 c.2.

²¹ Ver fl. 328 c.2.

²² Ver fl. 329 c.2.

²³ Ver fl. 334 c.2.

²⁴ Ver fl. 335 y s.s. c.2

²⁵ Ver fl. 237-238 c.2.

3.2 Análisis sustancial

El apoderado actor considera que su representada reúne los requisitos legales para obtener su pensión gracia de jubilación, pues prestó servicios a la educación entre el 12 de septiembre de 1979 hasta el 7 de octubre de 1980, para un total de 11 meses, 9 días, tiempos de carácter Departamental – Nacionalizados, que quedaron cobijados por la nacionalización de la educación prevista en la Ley 43 de 1975 y por tanto tiempo valido para la pensión gracia. Agregó que igualmente se vinculó como docente de educación básica según Decreto No. 065 del 31 de julio de 1993, expedido por la Alcaldía del Municipio de San Antonio, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 9º de la Ley 29 de 1989, para desempeñar el cargo de docente en el nivel primaria en la Escuela Urbana Mixta Jesús María Hernández, tomando posesión del cargo en forma legal el día 31 de julio de 1993, laborando en el Departamento del Tolima; enfatizando que con vínculo Nacional laboró hasta el 22 de agosto de 1996, el cual mutó a Departamental por mandato de la Ley 60 de 1993, dado que el Departamento del Tolima fue certificado según Resolución 2210 del 28 de mayo de 1996, proferida por el Ministerio de Educación Nacional y la Nación – Ministerio de Educación Nacional- le entregó la educación al Departamento del Tolima según acta del 23 de agosto de 1996, suscrita entre las dos entidades mencionadas. Insistió que de haberse analizado por parte de la administración el tema planteado a la luz de la Ley 60 de 1993, y la prueba sobre descentralización de la educación, seguramente hubiera concluido que efectivamente el tiempo de servicio prestado por la accionante entre el 31 de julio de 1993 hasta el 22 de agosto de 1996, con vínculo nacional mutó a Territorial - Departamental, pues como consecuencia de la descentralización de la educación, los tiempos de servicio que corren desde el 23 de agosto de 1996 hasta la fecha son de carácter territorial –Departamental-, aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.

La *entidad demandada* sostiene por su parte que al demandante no le asiste el derecho que reclama, pues solamente trabajó como docente de carácter NACIONALIZADO durante el periodo comprendido entre el 12 de septiembre de 1979 y el 07 de octubre de 1980, para un total de 11 meses y 9 días. Aseguró que la señora ARGEMIRA VAQUIRO se vinculó como docente con carácter NACIONAL, según Resolución 065 del 31 de julio de 1993, laborando por el tiempo comprendido desde el 31 de julio de 1993 hasta el 01 de mayo de 2010; por tanto, el tiempo de servicios prestados bajo la modalidad previamente descrita no puede ser tenido en cuenta para efectos de la pensión gracia que reclama.

En el presente asunto está acreditado que la señora ARGEMIRA VAQURO nació el 15 de junio de 1958, motivo por el cual desde el 15 de junio de 2008 cumple con el requisito de edad exigido por la Ley 114 de 1913, esto es 50 años de edad.

Con relación a las vinculaciones laborales, está acreditado que prestó sus servicios así:

- i) Como **docente nacionalizado** un total de 11 meses y 9 días, del 12 de septiembre de 1979 al 07 de octubre de 1980, vinculada a las siguientes instituciones: Directora de la Escuela Rural Mixta “Florida Alta”, Mpio. de Rovira, 12 de septiembre de 1979, Decreto de nombramiento No. 1419 de septiembre 3 de 1979, Gobernación del Dpto., Y
- ii) Como ***docente Nacional***, docente del nivel primaria de la Escuela Urbana Mixta Jesús María Hernández de San Antonio Tolima, el 31 de julio de 1993, Decreto nombramiento 065 de julio 31 de 1993 expedido por el Alcalde de ese Municipio. En el texto del Decreto de nombramiento se indica que el Delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el F.E.R. del Tolima certificó que i) existe disponibilidad presupuestal y la plaza respectiva, y ii) que el cargo está vacante por haber sido destituido el titular del mismo.

Significa lo anterior que, si bien el demandante se vinculó antes del 31 de diciembre de 1980, solo le resultan computables para la pensión gracia los tiempos laborados del 12 de septiembre de 1979 al 07 de octubre de 1980, por cuanto son del orden territorial - nacionalizado.

Aquellos prestados a partir del 31 de julio de 1993, no pueden tenerse en cuenta para los propósitos perseguidos por la demandante, habida cuenta que se trata de vínculos

laborales de carácter Nacional, no aptos para tener en cuenta en tratándose del reconocimiento de la pensión de jubilación gracia.

Ahora bien, el apoderado demandante considera que con ocasión del proceso de descentralización de la educación en el sector público operó la mutación del vínculo laboral nacional a departamental y luego a municipal, razón por la cual, los tiempos de servicio prestados desde el 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006, deben ser tenidos en cuenta como Departamentales, y los que fueron ejecutados desde el 21 de marzo de 2006 hasta el 05 de agosto de 2014, deben ser tenidos en cuenta como Municipales, de conformidad a las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, y a los actos administrativos de certificación del Departamento del Tolima y el Municipio de Ibagué, y a las actuaciones administrativas mediante las cuales la educación primaria y secundaria fueron entregadas al Departamento del Tolima y al Municipio de Ibagué.

En la anterior perspectiva sostiene que a partir de la expedición de la Ley 60 de 1993, al trasladarse la gestión y la responsabilidad del servicio educativo a las entidades territoriales, la vinculación de quienes se incorporaron a las plantas territoriales mutó de nacional a territorial. Por consiguiente, la Sala abordará el análisis de dicho argumento, para lo cual se apoyará en el pronunciamiento que sobre el tema hizo el Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección "B", con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ²⁶, así:

En efecto, la Ley 60 de 12 de agosto de 1993 fijó 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), sería cedido a los Departamentos para que en forma directa o a través de los municipios atendiera los servicios de educación y salud.

Agregó que la referida ley, descentralizó en favor de los departamentos y los distritos, los servicios de educación y salud, señalando frente a los departamentos, que estos servicios serían dirigidos y administrados directa y conjuntamente con los municipios, de tal manera que los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, entidad que desarrollaría sus competencias conforme a los siguientes parámetros:

"Art. 3o. **Competencia de los departamentos.** Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1o. Administrar los recursos cedidos por la Nación, planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios.

[...]

5o Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así:

A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

1. Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria media.
2. Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.
3. Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.
4. Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la

²⁶ Ver sentencia del 19 de mayo de 2019, radicación 66001-23-33-000-2016-00086-01(2163-18),

capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.

5. Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.
6. Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.
7. Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.
8. Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras, la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 60 de la presente ley.

Textualmente, en la sentencia referida, se llegó a las siguientes conclusiones:

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).

(Destaca la Sala fuera de texto).

En este orden de ideas, considera la Sala no le asiste razón a la parte actora cuando solicita el reconocimiento de la pensión gracia, pues si bien es cierto, ingresó al servicio educativo con anterioridad al 31 de diciembre 1980, acredita únicamente un total de 11 meses y 9 días como docente de carácter NACIONALIZADO durante el periodo comprendido entre el 12 de septiembre de 1979 y el 07 de octubre de 1980, , razón por la cual le es aplicable en materia pensional el contenido del artículo 15 numeral 2º inciso 2o de la Ley 91 de 1989, que establece para los docentes nacionales, los vinculados a

partir del 1o de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1o de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

Téngase en cuenta que si bien la Ley 60 de 1993 descentralizó la administración del servicio de educación en los departamentos y distritos no es posible sostener que al trasladarse la gestión y la responsabilidad del servicio educativo a los entes territoriales, la vinculación de quienes se incorporaron a las plantas territoriales mutó de nacional a territorial, con incidencia en la forma de vinculación de los docentes, vale decir, que la vinculación que tuvo el accionante a partir del 17 de febrero del año 1997, no resulta computable para acreditar el tiempo de servicio necesario para acceder a la pensión gracia, pues conforme a los referentes normativos y jurisprudenciales aquí anotados, el tiempo laborado por el actor a partir del citado anuario, no puede ser computado para efectos de reconocimiento de la pensión gracia, pues, se repite, 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, no cambió 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 6o de la referida ley, el régimen prestacional aplicable es el establecido en la Ley 91 de 1989.

Adicionalmente, es claro que al entrar en vigencia la Ley 91 de 1989, la demandante quedó enmarcado dentro de la situación contemplada en el inciso 2° del Numeral 2° del artículo 15 de la mencionada Ley que indica que, a partir de su entrada en vigencia solo tendría a derecho a una pensión de vejez en los términos previstos en esa normativa, lo que suprimió su derecho a la obtención de la pensión gracia, pues a partir de la nacionalización de la educación solo aquellas personas que se encontraban vinculadas a instituciones de carácter territorial podrían consolidar su derecho a dicha prestación extraordinaria siempre y cuando se mantuvieran en esa situación.

En consecuencia, considera la Sala que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, ya que los tiempos laborados con posterioridad a la expedición de la Ley 60 de 1993, no pueden ser computados como requisito para ser acreedor a la pensión gracia solicitada y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

4. Condena en costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

En única instancia.

- a. *Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido.*
- b. *En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V.*

En primera instancia.

- a. *Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:*

(i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.

(ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.

- c. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

En segunda instancia.

Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.

Así las cosas, se condenará en costas procesales a la parte accionante, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación; adicionalmente se ordenará incluir en la liquidación, el equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por concepto de agencias en derecho de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que por Secretaría del Tribunal se efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

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

F A L L A:

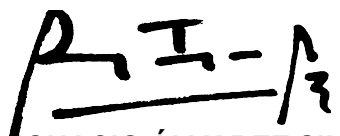
PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda

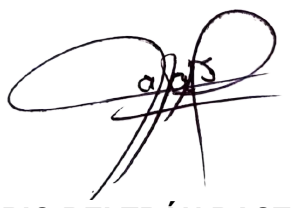
SEGUNDO: COSTAS a cargo de la parte demandante. Líquidense por Secretaría.

En firme ésta providencia, regresen los autos al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Magistrado

Nota: Se suscribe esta providencia con firma digital y electrónica, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 – coronavirus- en Colombia. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales.

Firmado Por:

Jose Aleth Ruiz Castro
Magistrado
Oral 006
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: **d7c36629aa87f7475c56b0cce4409f4e6c9cd8b2fad91d4a11f8f80db09f56aa**

Documento generado en 24/09/2021 03:27:26 p. m.

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