



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

Ibagué, dos (2) de diciembre dos mil veintiuno (2021)

RADICACION: 73001-23-33-000-2019-00178-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: BEATRIZ CAMARGO GUERRA
DEMANDADO(S): UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
TEMA: RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA

ANTECEDENTES

La señora BEATRÍZ CAMARGO GUERRA, actuando a través de apoderado judicial, formula el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-, con las siguientes pretensiones, establecidas en la audiencia inicial celebrada el 05 de febrero de 2020, así:

“A. DECLARATIVAS:

PRIMERA: Declarar que es nula la Resolución No. RDP 007608 del 28 de febrero de 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 022839 del 31 de mayo de 2017, proferida por el Director de Pensiones de la UGPP, mediante la cual se resolvió el Recurso de Apelación, interpuesto contra la Resolución No. RDP 007608 del 28 de febrero de 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 la accionante una Pensión Gracia de Jubilación, a partir del **06 de septiembre de 2012**, en cuantía de **dos millones ciento veinti tres mil cuatrocientos tres pesos con noventa y tres centavos (\$2.123.403.93)**.

SEGUNDA: Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, para que sobre la pensión de la accionante reconozca y pague los ajustes por concepto de la ley 100 de 1993, artículo 14.

TERCERA: Condenar a la entidad demandada, para que sobre las sumas adeudadas a la accionante ajuste el valor, conforme al Índice de Precios al Consumidor, conforme lo establece el artículo 187 del CPACA.

CUARTA: Condenar a la UGPP para que dé cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTA: Condenar a la entidad demandada al pago de intereses moratorios, conforme al artículo 192 del C.P.A.C.A.

SEXTA: Condenar en costas a la entidad demandada, en los términos del artículo 188 del C.P.A.C.A”.

HECHOS

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

HECHO 1: La señora Beatriz Camargo Guerra nació el 15 de marzo de 1953, en el Municipio de Viracacha - Boyacá, tal y como se desprende de la copia de su cédula de Ciudadanía vista a folio 34 del expediente.

HECHO 2: La accionante prestó sus servicios en el Colegio Toquilla Sección San Antonio Soriano de Aquitania (Boyacá), como docente de primaria, con nombramiento en propiedad, con tipo de vinculación departamental, desde el 16 de abril de 1971 hasta el 01 de junio de 1972, posteriormente, fue trasladada a la Institución Educativa en Pesca - Boyacá, desde el 02 de junio de 1972 al 06 de febrero de 1977 y después a la Sede Páramo Lagunas, desde el 07 de febrero de 1977 al 01 de abril de 1977.

Para el 01 de diciembre de 1981 la accionante fue vinculada a la Institución Educativa Palacio Rudas, en el Municipio de Honda - Tolima, como docente Nacional; posteriormente, para el 30 de diciembre de 1997, ingresó al plantel educativo Alfonso Palacio Rudas y finalmente, el 01 de mayo de 2010 fue designada en la sede Alfonso Palacio Rudas de Honda (Tolima), tal y como obra en los certificados de historia laboral vistos a folios 111 a 114 del expediente.

HECHO 3: El día 22 de septiembre de 2004, la señora Beatriz Camargo Guerra solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social EICE el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue resuelta en forma negativa mediante Resolución No. 30940 del 30 de junio de 2006, al no acreditar el requisito de veinte (20) años de servicio al Estado. El acto administrativo obra a folios 53 a 58 del expediente.

HECHO 4: El día 21 de julio de 2016, la accionante presentó a la UGPP solicitud de reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, siendo resuelta en forma negativa a través de la Resolución No. RDP 007608 del 28 de febrero de 2017, al considerar la entidad que los tiempos de servicio de la señora Beatriz Camargo Guerra como docente, acreditados con vinculación departamental desde el 16 de abril de 1971 hasta el 01 de abril de 1977, no podían computarse con los tiempos certificados con vinculación del orden Nacional, que van desde el 01 de diciembre de 1981 hasta el 02 de mayo de 2016. El acto administrativo reposa a folios 130 a 134 del expediente.

HECHO 5: Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, siendo resuelto a través de la Resolución No. RDP 022839 del 31 de mayo de 2017, la cual confirmó

*en todas y cada una de sus partes la Resolución del 28 de febrero de 2017.
El acto administrativo obra a folios 160 a 167 del plenario.*

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 la señora Beatriz Camargo Guerra acumuló tiempos servidos a la educación pública anteriores a 1980 con carácter Departamental - Nacionalizado y una vinculación posterior a la descentralización de la educación en el Departamento del Tolima, que le permitieron acumular 20 años de servicio, cumpliendo así con el requisito de tiempo laborado exigido por la ley 114 de 1913 y adecuando su situación de tiempos de servicio a lo indicado en la sentencia S-699 del 29 de agosto de 1197, en la que se estableció que los tiempos nacionales no son computables para la pensión gracia.*

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, argumentó 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, el **apoderado de la entidad accionada** manifiesta que la demandante al haber estado vinculada como docente nacionalizada y como docente nacional durante lapsos independientes, dichos tiempos no pueden ser computados de forma conjunta para obtener la pensión gracia que solicita, como quiera que la legislación vigente establece que en dichos casos debe excluirse los tiempos servidos a la Nación, con el fin de evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar la administración de los recursos del Estado, cumpliendo el precepto constitucional sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones establecidas en la ley.*

Por lo anterior, precisó que los tiempos de servicios prestados como docente de orden NACIONALIZADO por la señora Beatriz Camargo Guerra, no son suficientes para reconocer la pensión solicitada”.

ACTUACIÓN PROCESAL

Por reunir los requisitos formales, esta Corporación admitió la demanda de la referencia, mediante auto del 30 de abril de 2019 (Fl. 179), disponiendo además la notificación de dicha providencia a la entidad accionada y al Ministerio Público.

El día 13 de noviembre de 2019 (Fl. 219) se citó a las partes para audiencia inicial.

El 05 de febrero de 2020 se celebró audiencia inicial¹, saneándose el proceso, haciendo la fijación del litigio, el decreto de pruebas, el cual al ser documental se prescindió de la audiencia de pruebas y se determinó que una vez se recaudara la totalidad de las mismas, por secretaría se fijarían en lista por el término de un día y 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 CGP.

Finalmente, a través de auto del 16 de marzo de 2021, se corrió traslado por el término de diez (10) días a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (Fl.277).

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante, (Fls. 279 a 293)

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 02 de mayo de 2016 (fecha de expedición del certificado), son departamentales.

Así mismo, señala que sumados los tiempos de servicios que corren entre el 16 de abril de 1971 hasta el 01 de abril de 1977, que son de carácter nacionalizado y aptos para el reconocimiento de la pensión gracia así, como los tiempos de servicio que corren entre el 23 de agosto de 1996 hasta el 02 de mayo de 2016, son de carácter territorial - departamental y, por tanto, válidos para el reconocimiento del derecho impetrado, cumpliendo la actora con sus 20 años de servicio para su pensión gracia.

Agregó 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.

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, 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.

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- (Fls. 295 a 303)

El apoderado de la entidad reitera su oposición a las pretensiones de la demanda, aduciendo que la demandante, no cumple con los requisitos previstos en la ley para su reconocimiento, concretamente al no contar con

¹ Ver a folios 224 a 238 Cdn. ppal.

los veinte (20) años de servicios como docente nacionalizado, al estar acreditado que la demandante se vinculó al servicio de la docencia con carácter nacionalizado, desde el 16 de abril de 1971 hasta el 01 de abril de 1977 y con vínculo nacional, desde el 13 de noviembre de 1981, laborando la demandante como docente nacional y nacionalizada en lapsos independientes, que no se pueden sumar para la obtención de la pensión gracia, pues conforme a la ley, en estos casos tienen que excluirse los tiempos servidos a la Nación.

En ese orden de ideas, expone que al encontrarse ajustados a derecho los actos administrativos atacados, debe despacharse en forma desfavorable las pretensiones de la demanda.

Por su parte, el Agente del Ministerio Público **guardó silencio**.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

Es competente el Tribunal Administrativo del Tolima de conocer en primera instancia el presente asunto, conforme a lo dispuesto por el artículo 152 del C.P.A.C.A.

ESTUDIO SUSTANCIAL

Tal y como se determinó al momento de fijar el litigio en la audiencia inicial, el problema jurídico de fondo a resolver, *“se contrae 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 de los actos administrativos atacados o, por el contrario, los mismos se encuentran ajustados a derecho”*.

Para desatar la anterior cuestión litigiosa, procederá la Corporación a efectuar un breve análisis sobre los antecedentes normativos y las pautas jurisprudenciales, que se han referido en torno a la pensión gracia.

MARCO NORMATIVO DE LA PENSIÓN GRACIA

La Pensión Gracia aparece regulada desde las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. La primera creó el derecho y fijó sus parámetros, titulares, tiempo de servicio, edad, requisitos adicionales, cuantía y sujeto obligado a pagarla, mientras la segunda y tercera ampliaron los beneficiarios y el tiempo de servicio computable para esta prestación.

Esta pensión de gracia fue concebida como una compensación o retribución a favor de los maestros de primaria del sector oficial, cuyos salarios y prestaciones estaban a cargo de los entes territoriales, en cuantía mucho menor que la que recibían los docentes de la secundaria, vinculados a la Nación y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo menor

Sin embargo, ese beneficio fue ampliado a todos los docentes del sector oficial, se expidieron entonces, las leyes 116 de 1928 "por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la ley 102 de 1927" y la ley 37 de 1933 "por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre

jubilación de algunos empleados". La primera dispuso en el artículo 6 que "los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan"; y la segunda, en el artículo 3, hizo extensiva la pensión de gracia "a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria".

Así mismo, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 limitó el beneficio, para quienes se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980.

El Honorable Consejo de Estado en reciente providencia, concluyó lo siguiente:

*"Lo anterior para precisar: i) la inexistencia del derecho a la pensión gracia para los docentes nacionales; ii) la conclusión de dicho beneficio para los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980; iii) 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 para hacer efectivo dicho beneficio."*²

En ese orden de ideas, tenemos que la pensión gracia es un derecho de carácter especial que tiene una regulación diferente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional.

Son beneficiarios de dicha prestación, quienes se hayan desempeñado como maestros de escuelas primarias oficiales, empleados o profesores de escuela normal o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimiento de enseñanza secundaria, en las condiciones que cada ley haya determinado, así como los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980.

Ahora bien, en lo que concierne al tiempo de servicios que debe ser computado para acceder a este tipo de prestación, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha sido clara en señalar que solo podrán computarse aquellos tiempos en que el docente haya permanecido vinculado en establecimientos educativos oficiales del orden departamental y municipal. Posteriormente y en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, con ponencia del C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón (E), dentro del proceso radicado Nro. 25000-23-42-000-2012-02017-01, ese alto tribunal determinó que en tratándose de este tipo de prestación, resulta necesario verificar si el demandante se encontraba vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, ello en aras de establecer si hay lugar a reconocer la pensión gracia, asimismo, estipuló que para efectos del cómputo del tiempo de servicio requerido, es procedente computar el tiempo servido por hora catedra.

En lo que concierne a los factores salariales de liquidación

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Sentencia del 28 de enero de 2010, Rad. 08001-23-31-000-2004-01341-01(0232-08).

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 9° de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del 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 1° de la Ley 33 de 1985, el artículo 9° 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 4° de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5° del Decreto 1743 de 1966), se aplican bajo el entendido de que el setenta y cinco (75%) del promedio obtenido en el último año de servicios, es el año inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status de pensionado.

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 3° 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, el demandante cumple con los requisitos previstos en la ley 114 de 1913, para ser beneficiario de la prestación solicitada.

DEL CASO CONCRETO

La señora BEATRIZ CAMARGO GUERRA, mediante apoderado judicial instara el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP, pretendiendo 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 el vínculo como docente de educación básica, según Resolución No. 19714 del 13 de noviembre de 1981, expedida por el Ministerio de Educación Nacional y del cual tomó posesión, en forma legal el 01 de diciembre de 1981, laborando en el Departamento del Tolima, es de carácter nacional, dicho vínculo laboral 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 en adelante), son de carácter Territorial - Departamental y por ende, son aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.

Al respecto, el apoderado judicial de la UGPP, manifiesta que la señora Camargo Guerra no le asiste el derecho deprecado, puesto que no acredita los 20 años al servicio de la docencia de orden municipal, distrital o

departamental, como quiera que, a partir del 13 de noviembre de 1981, fungió como docente de carácter nacional, tiempo que no se puede computar con el ejercido entre el año de 1971 a 1977, que es de carácter nacionalizado; motivo por el que solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

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 aquí satisfecho por la demandante, como quiera que la accionante elevó la solicitud de reconocimiento el día 21 de julio de 2016³, por lo cual al haber nacido el 15 de marzo de 1953⁴, para dicha fecha contaba con 63 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.

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).

³ La información se desprende del contenido del acto administrativo RDP 007608 del 28 de febrero de 2017.

⁴ Ver folio 34 del plenario.

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)

En tal sentido, 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 Beatriz Camargo Guerra, en el sector de la docencia:

- Mediante Decreto Departamental No. 223 del 05 de abril de 1971, proferido por el Departamento de Boyacá, fue nombrada como Directora de la RD “Soriano” del Municipio de Aquitania (Fls. 39 a 40), tomando posesión del cargo el día 16 de abril de 1971 (Fl. 43), permaneciendo allí hasta el 01 de abril de 1977, acumulando un tiempo de **05 años, 11 meses y 17 días**, siendo dicho vínculo de **CARÁCTER DEPARTAMENTAL** (Fls. 112 a 113).
- A través de la Resolución No. 19714 del 13 de noviembre de 1981, emanada del Ministerio de Educación Nacional, fue nombrada como docente en la Institución Educativa Alfonso Palacio Rudas del Municipio de Honda - Tolima, tomando posesión del cargo el 01 de diciembre de 1981, siendo este vínculo de **CARÁCTER NACIONAL**, con el cual ha permanecido hasta la actualidad (Fls. 114 a 117 y 252 a 29)

Conforme a lo anterior, se aprecia que de los tiempos laborados por la señora Beatriz Camargo Guerra al servicio de la docencia, solo se puede computar los periodos comprendido entre el 16 de abril de 1971 hasta el 01 de abril de 1977, cuando laboró como directora de la RD Soriano, en el Municipio de Aquitania, pues dicho vínculo es de carácter **TERRITORIAL** y por ende, computable para efectos de la pensión gracia.

Por el contrario, el tiempo laborado al servicio del Departamento del Tolima (01 de diciembre de 1981 a la actualidad), no puede ser computado para efectos del reconocimiento de la prestación económica solicitada, teniendo en cuenta que, su nombramiento tuvo origen en un acto administrativo expedido por el Ministerio de Educación Nacional, por lo que su vínculo es

de **carácter Nacional**, y con el cual continuó laborando al servicio de la docencia.

Así las cosas, 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, la 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**; precisando el Alto Tribunal 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 esta 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 esta 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 1996⁵ y el Ministerio de Educación Nacional le hizo entrega el 23 de agosto de 1996⁶ 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

⁵ Ver folios 70 a 72 del plenario.

⁶ Ver folios 73 a 102 del plenario.

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, que se rige por lo dispuesto en el artículo 15 de la ley 91 de 1989. Sobre el particular, se indicó:

*“(...) 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 Manjarrez 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 6º de la referida ley 28, 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 Beatriz Camargo Guerra a Nacionalizado - Territorial, 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 007608 del 28 de febrero de 2017 y Resolución No. RDP 022839 del 31 de mayo de 2017), se procederá a NEGAR LAS PRETENSIONES formuladas por la señora BEATRIZ CAMARGO GUERRA 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, condénese en costas a la parte demandante. Por Secretaría liquídense.

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

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

D E C I S I Ó N

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

F A L L A

PRIMERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda interpuesta por la señora BEATRIZ CAMARGO GUERRA, contra LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas a la parte demandante, conforme lo preceptuado en el artículo 188 del C.P.A.C.A., en concordancia con el art. 365 del C.G.P., según se encuentren probadas y causadas. Por Secretaría liquídense. Fíjese como agencias en derecho el valor equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

TERCERO. Una vez en firme ésta providencia, archívese y devuélvase los remanentes de los gastos del proceso a la parte accionante, si los hubiere.

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.

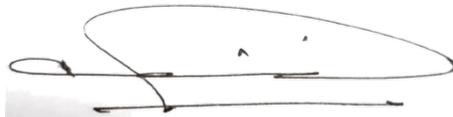
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS
Magistrado



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Belisario Beltran Bastidas
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Escrito 5 Sección Primera
Tribunal Administrativo De Ibaguè - 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: **7a3ea4205161ee8ff8755cc0666555acdb1cd08b355c58ced6417d18b3da66c2**

Documento generado en 06/12/2021 04:10:16 PM

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