República de Colombia

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Radicación:	No. 73001-23-33-000-**2021-00113-00**
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	ELIZABETH YARA TRILLERAS
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.
Asunto:	Sentencia de primera instancia.

Se encuentran las presentes diligencias a efectos de proferir sentencia de primera instancia de la demanda interpuesta por la señora ELIZABETH YARA TRILLERAS, a través de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, con el fin de que se hagan las siguientes,

I. DECLARACIONES Y CONDENAS

I.1. Que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. RDP 027393 del 28 de noviembre de 2020 y RDP 003652 del 17 de febrero de 2021 por medio de las cuales la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia a la demandante.

I.2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que el demandante tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca la pensión de gracia a que tiene derecho por haber cumplido cincuenta (50) años de edad y veinte (20) de servicios en la educación, y se ordene el pago a partir del momento en que adquirió el derecho, esto es, desde el 7 de noviembre de 2015.

I.3. Que se condene a la entidad accionada a pagar a favor de la demandante al momento de liquidar las mesadas pensionales, todos los factores salariales del año inmediatamente anterior al que adquirió el status pensional.

I.4. Ordenar el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo del salario y demás emolumentos de conformidad con el artículo 192 y 195 del C.P.A.C.A., tomando como base la variación del índice de precios al consumidor (I.P.C.).

II. HECHOS

Como sustento fáctico, la parte accionante indicó:

II.1. Que la docente ELIZABETH YARA TRILLERAS solicitó el 8 de julio de 2020 el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia.

II.2. Que la entidad demandada dio contestación mediante el acto administrativo Resolución RDP0027393 del 28 de noviembre de 2020, negando lo solicitado

II.3. Que contra la anterior decisión se promovió recurso de apelación, siendo resuelto de manera desfavorable a través de la Resolución RDP 003652 del 17 de febrero de 2021.

II.4. Que la demandante prestó sus servicios a la educación así:

- Departamento del Tolima nombrada mediante Decreto 092 del 24 de febrero de 1972, como docente seccional para la escuela urbana de varones Domingo Sabio, laborando hasta el 14 de abril de 1977.

- Departamento del Tolima nombrado mediante Decreto 0169 del 16 de marzo de 2004, con nombramiento en provisionalidad como maestra en la Escuela Rural Mixta Laureano Gaitán en el Municipio de Natagaima Tolima.

- Departamento del Tolima nombrada a través de Decreto 1635 del 19 de noviembre de 2015 nombrada en propiedad como etnoeducador.

III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El extremo demandante señala que el acto acusado infringe lo dispuesto en las leyes 4ª de 1966, 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989, 60 de 1993, 115 de 1994 y 715 de 2001 y la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 21 de junio de 2018, expediente 25000-23-42-000-2013-004683-01.

Como concepto de violación señaló:

"…El demandado, niega el reconocimiento y pago de la pensión, pues considera que ella es incompatible con cualquier otra mesada de carácter nacional. Que como mi mandante prestó sus servicios primero a una entidad territorial y posteriormente completa este tiempo con un nuevo nombramiento después de 1980, no puede reconocerle su derecho a pensionarse.

Así las cosas, cabe destacar que la interpretación a la ley, puesto que niega el reconocimiento a la pensión por considerar que el hecho de ser de nuevo nombrado después de 1980, no le es dado tener derecho a su pensión gracia.

Una cosa es el servicio nacional y otra el servicio nacionalizado.

(…)

Ahora miremos como desconoce el demandado el origen y la evolución de la pensión de gracia creada para los maestros oficiales en la legislación colombiana.

El artículo 41 de la de la C.P. de 1886, además de garantizar la libertad de enseñanza y de atribuir al Estado la responsabilidad de ejercer sobre los establecimientos públicos y privados que la impartían la función de suprema inspección y vigilancia, establecía que la educación primaria sería gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señalara la ley.

(…)

Es decir, que el legislador estableció de manera inequívoca, que los costos de la educación primaria estarían a cargo de los departamentos y los municipios, mientras los de secundaria los asumiría la Nación. Tal situación dio origen a una clara diferenciación de carácter salarial y prestacional entre los maestros contratados por las entidades territoriales, las cuales disponían de escasos recursos, y los vinculados al servicio oficial por parte de la Nación, que gozaban de una serie de garantías que no tenían los primeros, entre ellas el derecho a una pensión de jubilación.

(…)

Los tiempos antes del 1980 y después de 1980 son computables para efectos del reconocimiento de la pensión gracia y por lo tanto los educadores puedan acceder a ésta, conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, aunque su pensión ordinaria sea a cargo total o parcial de la Nación.

Es de resaltar que la Ley 91 de 1989 establece en el numeral A del artículo 15 que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 166 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esto nos indica que la pensión de gracia a la que se refiere la norma sólo podrá concederse a docentes vinculados hasta 31 de diciembre de 1980.

(…)

Por lo tanto los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, serán beneficiarios de la pensión gracia, aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la Nación.

El legislador al momento de expedir el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, tuvo en cuenta la labor que cumplían los educadores, y quiso establecer, a manera compensación, para la época, el establecimiento de una pensión gracia, es decir trató de mejorar las condiciones de aquellos frente a sus ingresos económicos.

(…)

Consecuencia de lo antes descrito, en el marco de la Ley 114 de 1913, los únicos tiempos válidos para los efectos de la pensión gracia, eran los prestados en los departamentos, municipios o distritos especiales, lo que se deducía de un correcto entendimiento del artículo 4º, numeral 3, de la mencionada ley.

Se deduce entonces que era requisito para el que pretendiera la pensión gracia la comprobación que no recibía "otra pensión o recompensa de carácter nacional".

La conclusión era acertada, porque si el docente percibía una pensión de carácter nacional, era porque sus servicios los había prestado a un ente del orden nacional. Pero aquella conclusión, que repetimos, tiene respaldo en la Ley 114 de 1913 era además coherente con la Ley 39 de 1903, ley orgánica sobre instrucción pública, según la cual la educación primaria costeada con fondos públicos, estaba a cargo de los departamentos...

(…)

Por lo tanto, si la pensión gracia, creada para educadores de primaria oficial, solo era incompatible con una pensión de carácter nacional, era posible afirmar que la pensión gracia era compatible con una pensión ordinaria departamental, de donde

surgió el concepto que los docentes de primaria tenían derecho a una doble pensión jubilatoria.

Pero la afirmación según la cual, para la pensión gracia, sólo se pueden tener en cuenta tiempos departamentales, municipales o distritales, o dicho de otra manera, que no se pueden tener en cuenta tiempos nacionales, no se puede aceptar dentro de un marco histórico legislativo, pues con una interpretación sociológica de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, analizadas a la luz de la Ley 39 de 1903, debe concluirse que el legislador extendió la pensión de gracia a educadores que registraran tiempos nacionales

En efecto, mediante Ley 116 de 1928, la pensión se extiende en favor de empleados y profesores de las escuelas normales y de inspectores de instrucción pública, y sí la instrucción normalista y la inspectoría eran servicio nacional, debe por lógica inferencia concluirse que el legislador de 1928, quiso hacer partícipe de la pensión gracia a educadores que dependían de la Nación.

(...)

Ahora bien, todo ordenamiento jurídico está obligado a procurar una coherencia interna, es decir que una norma no de soluciones contradictorias. Cuando ello resulta, surge lo que denominamos antinomia jurídica, siendo esta, la contradicción real o aparente de las leyes con el sistema jurídico, o consigo mismas, o respecto de otras leyes.

Este fenómeno jurídico se presenta en la Ley 116 de 1928, en su artículo 6º, pues concede la pensión de gracia a educadores que dependían de la Nación así: "Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, tienen derecho a la jubilación", pero a la vez les cercena el derecho al expresar: "en los términos que contempla la Ley 114 de 1913", pues esta remisión normativa, se les concedía siempre y cuando se comprobara "Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, "por lo tanto, al ser docentes nacionales y recibir su pensión ordinaria de carácter nacional, no podían recibir la de gracia, presentándose la incongruencia o antinomia en la misma norma.

(...)

La misma antinomia que se reseñó con respecto de la Ley 116 de 1928, se presentó con el artículo 3° de la Ley 37 de 1933, dado que, como ya se indicó atrás, los educadores de secundaria, por regla general, dependían de la nación, luego sus vínculos laborales eran nacionales donde se deducía que la pensión ordinaria,

común y corriente, estaba a cargo de su patrón nación y si conforme a Ley 114 de 1913, la pensión gracia solo era compatible con una pensión ordinaria de carácter departamental o municipal, resultaba que esta norma, así como la Ley 116 de 1928, estaba extendiendo la gracia a unas tipologías de educadores sin que estos pudieran hacerla efectiva. La contradicción normativa era evidente: Se otorgaba un derecho, pero no podía ser disfrutado, se plasmaba un derecho cuya realización era imposible.

Las antinomias reseñadas en la Ley 116 de 1928 y en la Ley 37 de 1933, vistas en relación con la Ley 114 de 1913, fueron objeto de análisis por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, jurisdicción que en su momento indicó que los profesores de normales, los inspectores de instrucción pública y los docentes de secundaria tendrían derecho a la pensión gracia a pesar que sus vínculos fueran nacionales y que consecuencialmente su pensión ordinaria fuera de carácter nacional y a tal conclusión se llegó por la vía de la aplicación del principio interpretativo de utilidad normativa y del principio de favorabilidad, aplicable en materia laboral.

Con motivo de la nacionalización de la educación, que venían prestando los departamentos, intendencias, comisarías, municipios y Distrito Especial de Bogotá, contenida en la Ley 43 de 1975, comenzó a discutirse si los educadores, tenían derecho a la pensión gracia, dado que por el efecto nacionalizador todos los maestros pasaban a tener vínculo nacional, en consecuencia, su pensión ordinaria era también acompañada del carácter nacional y por allí la prédica de la incompatibilidad. Los problemas generados, quedaron resueltos con la expedición de la Ley 91 de 1989…"

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término de traslado que trata el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, la UGPP, presentó escrito de contestación a la demanda de la referencia oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, y además precisó:

"La disposición trascrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales, regionales o municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. Por ello, sin lugar a dudas 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 involucrarlos, por su labor en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria.

De lo anterior, se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de 1980, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, hecho que indica que el propósito del legislador fue poner fin a la pensión gracia.

Así las cosas, analizando la documentación aportada al proceso por la demandante, se puede establecer que la actora se vinculó al servicio de la docencia antes de 1980 durante 5 años, 1 mes y 8 días, entre el 24 de febrero de 1972 y el 14 de abril de 1977.

En ese orden de ideas, la señora ELIZABETH YARA TRILLERAS se desvinculó desde el año 1977 y para el 31 de diciembre de 1980, no se encontraba vinculada como Docente de Orden Departamental, Municipal o Distrital, aunado al hecho que posteriormente, se vinculó como docente desde el 16 de marzo de 2004 bajo el régimen de la Ley 812 de 2003.

En tal virtud, los tiempos de servicios referidos no pueden ser tenidos en cuenta para el reconocimiento de la prestación pensional que nos ocupa conforme las normas que regulan la materia, por lo que la entidad no puede acceder a las pretensiones de esta demanda, por lo expuesto.

(…)
Ahora bien, de otro lado tenemos que si en gracia de discusión ese ínclito colegiado tuviera en cuenta el tiempo de servicio a la docencia entre el 24 de febrero de 1972 y el 14 de abril de 1977 como docente de carácter nacionalizado, el mismo resulta insuficiente para acreditar 20 años de servicio al servicio de educación territorial.

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

Además, se advierte que el régimen prestacional aplicable a los docentes nacionales que se incorporaron sin solución de continuidad a la planta departamental en virtud de la Ley 60 de 1993, siguió siendo el establecido en la Ley 91 de 1989, es decir, el previsto para los empleados públicos nacionales, razón por la que no son beneficiarios de la pensión gracia creada para maestros territoriales, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 6 de la Ley 60 de 1993…

En consecuencia, el actuar de LA UGPP se encuentra ajustado a derecho y no es procedente ordenar el reconocimiento de la Pensión Gracia, ni el pago de las mesadas pensiónales objeto de debate, porque como se dijo anteriormente la parte actora no cumple con los requisitos exigidos por la ley para dicho reconocimiento, pues no se encontraba vinculada como Docente de Orden Departamental, Distrital o Municipal para el 31 de diciembre de 1980, de lo contrario se estaría incurriendo en un error legal, pues ello supondría un pago prestacional a cargo ahora de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP, que no le corresponde."

V. TRAMITE PROCESAL

El libelo introductorio fue admitido a través de auto adiado el 20 de abril de 2021; vencido el término de traslado para la contestación de la demanda, con providencia del 3 de agosto de 2021, al no existir pruebas por practicar y en aplicación de los postulados del artículo 182 A del C.P.A.C.A., se prescindió de la audiencia inicial, se incorporó al plenario la prueba documental allegada, se fijó el litigio y se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión; derecho del cual hizo únicamente la entidad demandada.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término otorgado el Procurador Delegado ante esta Corporación no presentó concepto.

Así las cosas, al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, la Sala procede a decidir la controversia conforme a las siguientes:

VII. CONSIDERACIONES

VII.1. Competencia

Es competente esta Corporación para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como en lo dispuesto en los artículos 152 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

VII.2. Problema jurídico a resolver

Consiste en determinar si, conforme a los criterios fijados por el Honorable Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación proferida el 21 de junio de 2018 dentro del expediente 25000-23-42-000-2013-04683-01 C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, y los postulados contenidos en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan el asunto, la señora ELIZABETH YARA TRILLERAS tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión gracia; es decir, se establecerá si se ajustan o no a derecho los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. RDP 027393 del 28 de noviembre de 2020 y RDP 003652 del 17 de febrero de 2021, expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

VII.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas documentales allegadas en debida forma por las partes, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

- Que la señora Elizabeth Yara Trilleras nació el 30 de agosto de 1951[1].

- Que mediante Decreto No. 092 del 24 de febrero de 1972 fue nombrada por el Gobernador del Departamento del Tolima como docente en la Escuela Urbana de Varones “Domingo Sabio” del Municipio de Planadas, tomando posesión del cargo el 7 de marzo de 1972. La renuncia al cargo fue aceptada con efectos a partir del 15 de abril de 1977.

- Que mediante el Decreto 0169 del 16 de marzo de 2004, el Gobernador del Departamento del Tolima nombró en provisionalidad a la demandante, en el cargo de Docente en la Escuela Rural Mixta Laureano Gaitán de Natagaima, tomando posesión del mismo el 17 de marzo de 2004.

- Que a través de Decreto No. 1635 del 19 de noviembre de 2015 el Gobernador del Departamento del Tolima decidió nombrarla en propiedad, sin solución de

[1] Ver folio 74 archivo 03 del expediente digital.

continuidad dentro de la planta global de cargos de la Secretaría de Educación y Cultura, como docente etnoeducadora, financiada con Recursos del Sistema General de Participaciones, asignada a la institución educativa Policarpa Salavarrieta de Natagaima.

- Que tomó posesión del cargo el 30 de noviembre de 2015.

- Que de acuerdo a los certificados salariales expedidos por la Secretaria de Educación Departamental del Tolima y que obran en el plenario, durante el tiempo de servicios prestados por la demandante entre el 7 de marzo de 1972 y el 14 de abril de 1977, su vinculación fue como docente nacionalizada. Desde el 17 de marzo de 2004 y hasta el año 2020, la vinculación se realizó con fundamento en la Ley 812 de 2003.

- Que la accionante presentó petición tendiente al reconocimiento y pago de la pensión gracia, siendo resuelta desfavorablemente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social mediante resolución No. 027393 del 28 de noviembre de 2020.

- Que contra la anterior decisión se presentó recurso de apelación por la interesada, siendo resuelto desfavorablemente a través de la Resolución No. 003652 del 17 de febrero de 2001.

VII.4. 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:*
>
> *1º. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
>
> *2º. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.*
>
> *3º.* ***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.*
>
> *4º. Que observa buena conducta.*
>
> *5º. Que si es mujer está soltera o viuda.*
>
> *6º. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento."* (Negrilla de la Sala).

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[2] y 37 de 1933[3] 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

[2] *"Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927."*
[3] "Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados."

se pueden computar las experiencias que reciban o hayan recibido pensión o recompensa nacional; es decir, se excluyen las vinculaciones nacionales

Bajo este hilo conductor, 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.*
>
> *Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria"*

Posteriormente, se expidió la Ley 43 de 1975, la cual terminó con el régimen anterior de responsabilidades compartidas en materia educativa entre la Nación y los departamentos y municipios al establecer que «La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley».

Así, con ocasión del proceso de nacionalización en comento y la posterior centralización en el manejo de las obligaciones prestacionales del personal docente nacional y nacionalizado, se expidió la Ley 91 de 1989 a través de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se reguló la forma en que serían asumidas las cargas prestacionales del personal docente luego de la nacionalización, además, esta Ley buscó amparar la expectativa que en cuanto a pensión gracia ostentaban todos aquellos docentes que siendo territoriales (es decir, sujetos de su otorgamiento conforme

a la finalidad con la que se previó inicialmente dicha prestación gratuita), quedaron inmersos dentro de la mencionada nacionalización a 31 de diciembre de 1980, fecha en la que culminó el mencionado proceso.

Por lo tanto, se consagró un régimen de transición para los docentes vinculados antes de esta fecha, que les permitiera mantener dicho beneficio hasta la consolidación de su derecho pensional, protegiendo sus expectativas frente al coyuntural cambio que implicaba la extinción del derecho a la pensión gracia; además, se precisó que, para los demás docentes, es decir los vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, tan sólo se reconocería la pensión ordinaria de jubilación. Concretamente señaló en el literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989:

> *"**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 este sentido, en pronunciamiento de la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado, expediente No. S-699 de 26 de agosto de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos relevantes sobre la pensión gracia, así[4]:

> *«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*

[4] Sentencia de 29 de agosto de 1997, Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Theran Mogollon.

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».

De conformidad con la normativa que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en **colegios del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados,** sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

Respecto al tiempo de vinculación, la sección segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, Exp. 0775-2014, con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón, definió como regla que:

«En el presente caso, para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 la (...) ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, pues había sido nombrada mediante Decreto No. 00439 de 19 de febrero de 1979, por el periodo comprendido entre el 19 de febrero al 20 de mayo del mismo año.

Lo anterior le permite a la Sala establecer que era posible que la demandada analizara si la actora reunía los requisitos para acceder a la pensión gracia, toda vez que la expresión "docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980", contemplada objeto de análisis, ***no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad****, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal*». (Negrillas fuera de texto original).

De esta manera, la línea jurisprudencial actual sobre el reconocimiento de la pensión gracia, es clara y pacífica alrededor de la importancia del tiempo de servicio como su referente, sin importar si es continuo o discontinuo, ni su modo de vinculación; como también a que no es necesario que al 31 de diciembre de 1980, el docente deba

encontrarse en servicio activo, como quiera que en lo pertinente el texto normativo lo que dispone para esa fecha es el límite máximo para que el educador se vincule, siendo viable que haya sido con antelación a la mencionada calenda.

Igualmente, la misma Sala Plena 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)[5], en el que se consolidaron las posturas que se venían examinando respecto del reconocimiento pensión gracia, reiterando 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."* (Subraya fuera del texto original)

Además, la Alta Corporación en la citada providencia, en relación con los docentes que fueron nombrados con intervención del delegado del FER, o que sus sueldos son pagados con recursos del situado fiscal o del sistema general de participaciones realizó un análisis detallado, para arribar a las siguientes conclusiones:

i) Los recursos del situado fiscal que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del sistema general de participaciones, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los fondos educativos regionales no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del situado fiscal, sino que también correspondía a los entes locales destinar

[5] Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2°, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los fondos educativos regionales atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados[53], resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación -situado fiscal- como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal[54]; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) Prueba de calidad de docente territorial. **Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.**

vii) Origen de los recursos de la entidad nominadora. **Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada**, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas -situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene

que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones.

De acuerdo con lo anterior, el carácter territorial o nacionalizado de una plaza educativa es lo verdaderamente importante para el reconocimiento de la pensión gracia, al margen del origen de los recursos que financiaban los salarios y prestaciones de los educadores.

VII.5. Caso concreto

En el presente asunto está acreditado que la señora Elizabeth Yara Trilleras nació el 30 de agosto de 1951, motivo por el cual desde el 30 de agosto de 2001 cumple con el requisito de edad exigido por la Ley 114 de 1913, esto es 50 años de edad.

Ahora bien, el segundo de los presupuestos exigidos para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es que el actor se hubiera vinculado como docente del orden municipal, regional o departamental antes del 31 de diciembre de 1980.

Revisado el caudal probatorio se encuentra acreditado que, efectivamente, la demandante se vinculó al servicio oficial el 7 de marzo de 1977, como docente nacionalizada en la Escuela Urbana de Varones “Domingo Sabio” del Municipio de Planadas, cumpliendo de esta manera con el requisito en mención.

El tercer requisito está relacionado con que se demuestre la prestación del servicio durante un periodo de por lo menos 20 años en una plaza educativa de carácter territorial o nacionalizado, de acuerdo a la directriz fijada por el Honorable Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018[6], al margen del origen de los recursos que financiaban los salarios y prestaciones sociales.

En este sentido la señora Elizabeth Yara Trilleras acreditó los siguientes tiempos de servicio:

- Entre el 7 de marzo de 1972 y el 15 de abril de 1977 como **docente nacionalizada,** nombrada mediante Decreto No. 092 del 24 de febrero de 1972, por el Gobernador

[6] , Expediente radicado No. 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014)

del Departamento del Tolima en la Escuela Urbana de Varones “Domingo Sabio” del Municipio de Planadas.

- Entre el 17 de marzo de 2004 y el 29 de noviembre de 2015 como docente en la Escuela Rural Mixta Laureano Gaitán de Natagaima, nombrada en provisionalidad mediante el Decreto 0169 del 16 de marzo de 2004, expedido por el Gobernador del Departamento del Tolima en la Escuela Rural Mixta Laureano Gaitán de Natagaima.

- Entre el 30 de noviembre de 2015 y hasta el año 2020 como docente etnoeducador en la institución educativa Policarpa Salavarrieta de Natagaima, nombrada en propiedad sin solución de continuidad dentro de la planta global de cargos de la Secretaría de Educación y Cultura, a través de Decreto No. 1635 del 19 de noviembre de 2015, expedido por el Gobernador del Departamento del Tolima.

Para la Sala es claro que el periodo de tiempo comprendido entre el 7 de marzo de 1972 y el 15 de abril de 1977 (5 años 1 mes y 8 días) es computable para efectos de la pensión gracia, ya que se demuestra con el certificado laboral, que se prestó el servicio como docente en una plaza nacionalizada; no obstante, no ocurre lo mismo con los tiempos de servicios prestados entre 2004 y 2020, como quiera que si bien se allegaron los actos administrativos de nombramiento y posesión de la señora Elizabeth Yara Trilleras en las instituciones educativas Laureano Gaitán y Policarpa Salavarrieta de Natagaima – Tolima, no se logró acreditar de manera diáfana que las mismas tengan la condición de entidades del orden territorial o nacionalizadas.

La certificación laboral expedida por el Departamento del Tolima y que reposa en las presentes diligencias, no determina con la claridad exigida para sacar avante estas pretensiones, que la vinculación en tales periodos de tiempos haya sido como docente territorial o nacionalizada, sólo precisa que fue en vigencia de la Ley 812 de 2004.

Ahora bien, el apoderado judicial de la parte demandante refiere en su líbelo introductorio, que al tratarse de nombramientos de docentes financiados con el sistema general de participaciones, automáticamente adquirió la condición de docente territorial nacionalizada, de conformidad con la posición asumida por el Honorable Consejo de Estado en la sentencia de unificación citada precedentemente, afirmación que no comparte la Sala, como quiera que no corresponde con la interpretación realizada por la

Alta Corporación, la cual fue clara en determinar que es un deber irrestricto de quien demanda, demostrar con suficiente claridad que la plaza que se ocupó sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, acreditarlo con la respectiva certificación de la entidad nominadora **que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial,** sin que resulte vinculante el origen de los recursos con los que financian los salarios y las prestaciones sociales de los mismos.

Bajo este hilo conductor, el tiempo demostrado por la señora Elizabeth Yara Trilleras y que cumple los requisitos para el cómputo de la pensión gracia es de tan solo 5 años, 1 mes y 8 días, resultando insuficiente para lograr el reconocimiento y pago de tal prestación, motivo por el cual no queda alternativa diferente para la Sala que denegar en su integridad las pretensiones demandatorias, manteniéndose incólume la legalidad de los actos administrativos enjuiciados.

VII.6. Condena en costas

En primer lugar, vale precisar que las costas procesales constituyen una carga económica que comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es al juez a quien corresponde fijarlos de acuerdo a las tablas que para el efecto expide el Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. señala:

> *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."*

La lectura del texto normativo permite establecer que el legislador eliminó la condición subjetiva de malicia o temeridad que debía observar el juez administrativo en la parte vencida para imponer la condena en costas con el anterior Código Contencioso

Administrativo (Decreto 01 de 1984), ubicándose ahora en el plano puramente objetivo, en donde se deberá condenar en costas al vencido en el proceso, independientemente de las causas del vencimiento, es decir, sin entrar a examinar la conducta de las parte que promovió o se opuso a la demanda, incidente etc.; criterio adoptado por la Sección Segunda, Subsección A, del Honorable Consejo de Estado en sentencia del 7 de abril de 2016, M.P. William Hernández Gómez, entre otras, el cual, a su vez tiene fundamento en la sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo del artículo 365 del C.G.P.

A *contrario sensu*, no se acoge la interpretación establecida por las otras Secciones del Consejo de Estado, toda vez que estas hacen referencia a una valoración o ponderación subjetiva de la parte que resulte vencida en el proceso, verbigracia, temeridad, mala fe, y calidad de las partes (trabajador entendido como el extremo débil del litigio), aspectos que no condicionan la imposición de condena en costas reglada el artículo 365 del Código general del Proceso y 188 del C.P.A.C.A; si no que correspondían a conductas propias que debían ser apreciadas en vigencia del derogado decreto 01 de 1984 como presupuestos para emitir la condena en costas.

En el presente asunto, al resultar imprósperas las pretensiones demandatorias, es claro que la parte demandante ha sido vencida en el proceso (Art. 365-1 del C. G. del P.) y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público (Art. 188 del C.P.A.C.A), es menester de la Sala hacer la correspondiente condena en costas a favor del extremo demandado, para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por Secretaría se realice la respectiva liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del C.G.P.

En consecuencia, se proferirá la siguiente:

DECISIÓN

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

FALLA:

***Primero*:** **DENEGAR** las pretensiones de la demanda instaurada por el señor ELIZABETH YARA TRILLERAS contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN

SOCIAL, de acuerdo con los razonamientos esbozados en parte considerativa del presente fallo.

***Segundo*:** **CONDENAR** en costas a la parte actora y a favor de la U.G.P.P., conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.A., para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho y se ordena que por la Secretaría de este Tribunal se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

Tercero: Ejecutoriado el presente fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada a través de medios electrónicos, en Sala de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez

Magistrado

Oral 4

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: **64e7cd1a4895f4e6521a10d2e17ab61aa543d5a99e3b04b4182e5844511d2389**

Documento generado en 13/05/2022 01:37:06 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica