



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018).

Radicado	: 25000-23-42-000-2013-06925-01
Nº Interno	: 2594-2016
Demandante	: Luz Marina Sierra Leal
Demandada	: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP.

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho- Ley 1437 de 2011

Tema : Pensión gracia. Docente nombrado por autoridad departamental antes del 31 de diciembre de 1980. Confirma fallo del Tribunal que accedió a las pretensiones de la demanda

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada contra la sentencia del 8 de octubre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1 Pretensiones

La señora Luz Marina Sierra Leal, mediante apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad de los siguientes actos administrativos dictados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-:

-Resolución RDP 000688 del 30 de marzo de 2012, que le negó a la accionante el pago de una pensión gracia.

-El acto ficto negativo del 4 de mayo de 2012, que se configuró por el silencio de la administración ante el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la Resolución RDP 000688 del 30 de marzo de 2012.

De forma subsidiaria pide que se declare la nulidad del **Auto ADP 000854 del 14 de junio de 2012** que concedió el recurso de apelación.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se condene a la UGPP a reconocerle y pagarle a la accionante una pensión gracia desde el día en que cumplió el estatus, en cuantía del 75% del salario, con la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio.

La demandante también reclama que las sumas adeudadas se ajusten acorde con el índice de precios al consumidor, como lo prevé el artículo 187 del CPACA; que se le reconozcan y paguen los intereses moratorios regulados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 192 del CPACA; que la sentencia se cumpla en los términos del artículo 192 *ídem*; y que se condene en costas a la entidad accionada.

Los hechos en que se fundamentan las pretensiones son los siguientes:

Indicó el apoderado que la señora Luz Marina Sierra Leal nació el 13 de julio de 1961 y cumplió 50 años de edad el 13 de julio de 2011.

Explicó que la actora estuvo vinculada al Magisterio durante las siguientes fechas:

Fecha inicial	Fecha final	Total Días Laborados
18/02/80	18/02/83	1081
22/03/83	24/07/88	1923
05/07/88	05/03/92	1321
06/03/92	30/12/96	1735
29/01/97	31/07/11	5223
	Total	11283

Relató que la señora Luz Marina Sierra Leal estuvo vinculada como docente interina en el Municipio de Une, Cundinamarca, del 18 de abril de 1980 hasta el 18 de febrero de 1983; y del 22 de marzo de 1983 hasta el 31 de julio de 2011, en los Municipios del Tocaima, Tenjo y Madrid del mismo Departamento.

Resaltó que la actora acumuló 11283 días de tiempo de servicios, por lo tanto, al acreditar más de 20 años tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

1.2 Normas violadas y concepto de violación

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336.

De la Ley 114 de 1913, los artículos 1, 3 y 4.

De la Ley 116 de 1928, el artículo 6.

Del Decreto 081 de 1976, el artículo 3.

Del Decreto Ley 2277 de 1979, el artículo 3.

De la Ley 91 de 1989, el artículo 15.

El concepto de violación se desarrolla de la siguiente manera:

Relató que la demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, toda vez que cumple con los requisitos de 20 años de servicios y 50 años de edad, previstos en la Ley 114 de 1913.

Adujo que los actos demandados están viciados por falsa motivación, puesto que desconocen el régimen especial de los docentes.

Expresó que la entidad accionada no discute que la actora estuvo vinculada como docente nacionalizada de primaria desde el 22 de marzo de 1983 hasta el 30 de julio de 2011, pero desconoce la validez de los tiempos anteriores a 1980, durante los cuales fue interina en el Municipio de Uney, Cundinamarca.

Indicó que el error de la UGPP consistió en manifestar que la demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, debido a que presuntamente no aportó las actas posesión, cuando éstas sí reposaban en el expediente administrativo.

Aseveró que los 20 años de servicios requeridos para el reconocimiento de la pensión gracia pueden acreditarse en diversas épocas y tampoco se exige vinculación durante el 31 de diciembre de 1980.

3. Trámite procesal

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 20 de enero de 2014, admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho¹.

4. Contestación de la demanda

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, así²:

Precisó que la accionante no cumplió con los requisitos de la Ley 91 de 1989, pues no demostró su vinculación en la docencia departamental, municipal o

¹ Folios 36 a 39 del cuaderno principal

² Folios 69 a 73 del cuaderno principal

distrital al 31 de diciembre de 1980, por consiguiente, la entidad demandada no está obligada a reconocerle la pensión gracia.

Resaltó que si bien existen algunos indicios sobre su vinculación antes del 31 de diciembre de 1980, lo cierto es que no acreditó que aquélla haya sido como docente territorial o nacionalizada, para que tenga derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

Manifestó que los actos administrativos demandados gozan de la presunción de legalidad.

Solicitó que se declare de oficio cualquier excepción que se encuentre probada.

5. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo del 8 de octubre de 2015, decretó la nulidad de la Resolución RDP 000688 del 30 de marzo de 2012, expedida por la UGPP, y del acto administrativo ficto del 4 de mayo de 2012. A título de restablecimiento del derecho ordenó a la UGPP que reconociera una pensión gracia a la actora desde el 13 de julio de 2011, en un monto del 75% del salario promedio mensual del 13 de julio de 2010 al 13 de julio de 2011. La decisión se fundó en los siguientes argumentos³:

³ Folios 239 a 245 del cuaderno principal

Indicó que, de conformidad con los certificados allegados al proceso, la demandante se desempeñó desde el 18 de febrero de 1980 durante 60 días, y a partir del 18 de abril de 1980 por 30 días, como maestra interina en la Escuela Rural Mixta de la Vereda de Timasita del Municipio de Une – Cundinamarca, vinculada mediante actos administrativos expedidos por la Secretaria de Educación Departamental de Cundinamarca. Con fundamento en los referidos documentos el Tribunal determinó que los servicios prestados en las citadas fechas son útiles para completar los 20 años de servicios en la docencia oficial del orden territorial, requeridos para tener derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

Aclaró que si bien no constan en el plenario los actos administrativos de nombramiento de la actora en el Municipio de Une, sí fueron aportadas las actas de posesión y las certificaciones proferidas por el director de las Escuelas de Une que acreditan su vinculación en la docencia territorial oficial antes del 31 de diciembre de 1980. Documentos mediante los que se demuestra que la accionante laboró durante 20 años como docente.

Expuso que la actora adquirió el estatus de pensionada el 13 de julio de 2011, al cumplir 50 años de edad y reunir los demás requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia.

6. El recurso de apelación

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, así⁴:

Anotó que la accionante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia porque no acreditó el tiempo de servicios docente de 20 años previsto en la Ley 114 de 1913 y la vinculación antes del 31 de diciembre de 1980, como docente territorial o nacionalizada.

Precisó que el tiempo de servicio de 90 días en el Municipio de Une, Cundinamarca, no se puede computar para el reconocimiento de la pensión gracia, toda vez que no se aportaron los decretos de nombramiento, advirtiendo que en las certificaciones expedidas por el referido Municipio, no se indica si el nombramiento fue territorial, nacionalizado o nacional.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

El presente asunto es competencia de esta Corporación de conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones

⁴ Folios 250 a 253 del cuaderno principal

contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

2. Cuestión previa

Corresponde a la Sala pronunciarse frente al impedimento de la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que conoció el proceso de la referencia, cuando se desempeñaba como Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Al respecto se evidencia que efectivamente la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez sustanció el proceso en primera instancia⁵; en consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 160 A del Código Contencioso Administrativo, se aceptará el impedimento manifestado y se le declarará separada del conocimiento del presente asunto.

3. Del problema jurídico

De conformidad con lo expuesto en el recurso de apelación presentado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, la Sala determinará si procede

⁵ Mediante auto del 20 de enero de 2014, la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, admitió la demanda en el proceso de la referencia, como consta a folios 36 a 39 del expediente.

revocar la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las pretensiones de la demanda, ordenando el reconocimiento de la pensión gracia a favor de la señora Luz Marina Sierra Leal. Para el efecto se analizará si los tiempos de servicios docentes de la actora en el Municipio de Une, Cundinamarca, anteriores al 31 de diciembre de 1980, son válidos para el reconocimiento de la pensión gracia.

3.1 La pensión de jubilación gracia

a. La pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

b. Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, autorizando a los docentes, según el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

c. Más adelante, con la Ley 37 de 1933, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

d. Así mismo, la Ley 91 de 1989 en su artículo 15, numeral 2°, literal a), limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención que:

“(...) 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. (...)”

f. La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado⁶, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

“(...) También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley. (...)”

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia núm. S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

3.2 Pruebas relevantes

Edad

Obra en el proceso a folio 2 la copia de la cédula de ciudadanía de la señora Luz Marina Sierra Leal, donde consta que nació el 13 de julio de 1961, por lo tanto, para el 7 de marzo de 2012, fecha en que solicitó el reconocimiento pensional⁷, tenía más de 50 años.

Tiempo de servicios y vinculación

-Copia del acta de posesión del 19 de junio de 1980 como maestra interina de la escuela rural de la vereda de Timasita del Municipio de Une, que válida con retroactividad el nombramiento de la demandante desde el 18 de abril de 1980, por el término de 30 días⁸.

-Copia del acta de posesión del 27 de abril de 1980, como maestra interina de la escuela rural de la vereda de Timasita, en la que consta que fue nombrada mediante el Decreto 661 del 20 de marzo de 1980, por la Secretaria de Educación de Cundinamarca, por el término de 60 días desde el 18 de febrero de 1980⁹.

⁷ Como consta en la Resolución RDP 000688 del 30 de marzo de 2012, visible a folio 14 del cuaderno principal

⁸ Folio 15 del cuaderno principal

⁹ Folio 16 del cuaderno principal

-Copia de la constancia del director de escuelas del Municipio de Une, Cundinamarca, en la cual certifica que la accionante trabajó en la escuela rural mixta de la vereda Timasita, como maestra interina desde el 18 de febrero de 1980, por el término de 60 días, en remplazo de la titular del cargo, quien disfrutaba de una licencia¹⁰.

-Copia de la constancia del director de escuelas del Municipio de Une, Cundinamarca, donde certifica que la demandante prestó sus servicios como maestra interina en la escuela rural mixta de la vereda de Timasita, a partir del 18 de abril de 1980, por el término de 30 días¹¹.

-Copia del acta de posesión N° 00709 del 22 de marzo de 1983, ante la Secretaria de Educación de Cundinamarca, como maestra en el Municipio de Tocaima¹².

-Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de fecha 26 de julio de 2011, en el que se indica que la señora Luz Marina Sierra Leal estaba vinculada como nacionalizada a la Secretaria de Educación de Cundinamarca, mediante el Decreto 549 del 18 de febrero de 1983, y que prestó sus servicios hasta el 29 de enero de 1997, para un total de 28 años,

¹⁰ Folio 5 del cuaderno principal

¹¹ Folio 6 del cuaderno principal

¹² Folio 7 del cuaderno principal

4 meses y 5 días¹³.

-Buena conducta

En la copia del expediente administrativo consta la declaración de honradez y buena conducta de la accionante y el certificado de la Procuraduría General de la Nación en el que no registra antecedentes disciplinarios¹⁴.

3.3 Del caso concreto

En el *sub lite* la señora Luz Marina Sierra Leal solicita la nulidad de los actos administrativos expedidos por la UGPP, que le negaron el reconocimiento de la pensión gracia, porque omitió aportar los decretos de nombramiento en el Municipio de Une, Cundinamarca, para probar el tiempo de servicios anterior al 31 de diciembre de 1980.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió al reconocimiento de la pensión gracia, al considerar que con las certificaciones del director de la escuela y las actas de posesión como maestra en el Municipio de Une, Cundinamarca, se acreditó el requisito de vinculación en la docencia oficial territorial antes del 31 de diciembre de 1980.

¹³ Folios 9 a 11 del cuaderno principal

¹⁴ Folios 188 y 165 del cuaderno principal

Inconforme con esta decisión, la UGPP interpuso recurso de apelación alegando que la actora no demostró estar vinculada el 31 de diciembre de 1980, como docente territorial o nacionalizada, resaltando que el tiempo de servicio de 90 días en el Municipio de Une, Cundinamarca, no se puede computar para el reconocimiento de la pensión gracia, ya que no aportó los decretos de nombramiento.

Sentado el objeto del recurso de apelación, la Sala destaca que después de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, el apoderado de la accionante allegó al proceso la copia simple del Decreto 1708 del 29 de abril de 1980, dictado por el gobernador de Cundinamarca, en el que nombró interinamente a la señora Luz Marina Sierra Leal, como maestra de la escuela rural Timasita, Municipio de Une, desde el 18 de abril de 1980, por 30 días¹⁵. Frente a este documento el *A quo* señaló que no sería tenido en cuenta *“por cuanto de conformidad con el artículo 212 del CPACA no fueron solicitados, practicados ni incorporados al proceso dentro de los términos y oportunidades señaladas en el mismo código”*. Por consiguiente, el análisis de las pruebas recaudadas en el proceso no incluirá la copia del Decreto 1708 de 1980.

Ahora bien, frente a la censura de la entidad recurrente se resalta que la sentencia del 6 de abril de 2017¹⁶ se consideró que los certificados de los tiempos de servicios pueden ser valorados para el reconocimiento pensional, los cuales pueden ser expedidos por los directivos de los centros educativos y deben establecer con claridad la información de la vinculación. En la citada

¹⁵ Folios 228 a 232 del cuaderno principal

¹⁶ Sentencia que citó las providencias de la Sección Segunda, Subsección B, del 16 de enero de 2006, expediente 6024-05, M.P. Tarsicio Cáceres Toro; y del 14 de noviembre de 2015, expediente 2636, M.P. Gerardo Arenas Monsalve

sentencia se dijo entonces que *“lo importante de la prueba del tiempo de servicios y de la vinculación, no es la denominación que se le dé, ni la forma que adopte, sino el contenido de los datos puntuales que ofrezca alrededor del tipo de nombramiento, la autoridad que lo hace, la institución educativa a la que prestará los servicios, su naturaleza, y por supuesto los extremos temporales; a efecto de esclarecer el cumplimiento de los requisitos especiales de que trata la Ley 114 de 1913 en los términos analizados”*¹⁷.

Para constatar la acreditación de los requisitos que extraña la entidad demandada, se tiene que en el *sub judice* obran a folios 3 y 4 las copias de las actas de posesión del 27 de abril y 19 de junio de 1980 de la actora en el cargo de maestra interina, en la escuela rural mixta de la vereda Timasita ubicada en el Municipio de Une, Cundinamarca, en las que se indica que fue nombrada mediante los Decretos N° 661 del 20 de marzo de 1980 y N° 1708 del 29 de abril de 1980, expedidos por la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

Además, a folios 5 y 6 constan en el proceso las certificaciones del director de escuelas del Municipio de Une, Cundinamarca, en las que informa que la demandante laboró durante 90 días en el año 1980 (desde el 18 de febrero de 1980 por 60 días, y a partir del 18 de abril de 1980 por 30 días), como maestra interina.

A partir de la valoración de las actas de posesión de la demandante maestra interina, en la escuela rural mixta de la vereda Timasita ubicada en el

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 6 de abril de 2017, proceso con radicado 52001-23-31-000-2014-00270-01 (0585-16).

Municipio de Une, Cundinamarca, y de las certificaciones del director de escuelas del Municipio de Une, Cundinamarca, para la Sala se encuentra probado que la señora Luz Marina Sierra Leal fue vinculada como docente antes del 31 de diciembre de 1980, por nombramiento de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, autoridad del nivel territorial, por consiguiente, el tiempo laborado allí es apto para el reconocimiento de la pensión gracia.

De tal suerte que contrario a lo afirmado por la entidad recurrente, sí está probado que la actora cumple con el requisito de haber sido docente oficial en el nivel territorial antes del 31 de diciembre de 1980.

Por otra parte, en lo atinente a los 20 años de servicios docentes oficiales con vinculación territorial o nacionalizada que se requieren para el reconocimiento de la pensión gracia, se destaca que en el proceso obra el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de fecha 26 de julio de 2011, en el que se indica que la señora Luz Marina Sierra Leal estaba vinculada como docente nacionalizada a la Secretaria de Educación de Cundinamarca, mediante el Decreto 549 del 18 de febrero de 1983, y que prestó sus servicios hasta el 29 de enero de 1997, para un total de 28 años, 4 meses y 5 días.

En último lugar, se precisa que la demandante nació el 13 de julio de 1961, de modo que cumplió 50 años el 13 de julio de 2011, en consecuencia, está acreditado el requisito de la edad para acceder al reconocimiento de la pensión gracia.

En atención a lo señalado, la Sala comparte la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de reconocer la pensión gracia a la actora, toda vez que sí acreditó la vinculación docente por nombramiento de autoridad del nivel departamental antes del 31 de diciembre de 1980 y cuenta con más de 20 años de servicios como docente nacionalizada.

III. DECISIÓN

Vistas las consideraciones que anteceden, se confirmará el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió a las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- ACEPTAR el impedimento manifestado por la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez conforme lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia. En consecuencia, se le separa del conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la sentencia de primera instancia del 5 de octubre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las pretensiones de la demanda, de conformidad con los argumentos desarrollados en la parte motiva de esta providencia.

DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ CARMELO PERDOMO CUÉTER

Impedida

