

PENSION GRACIA – No son beneficiarios los empleados administrativos Excepciones

Aquellos empleados del sector educativo, que no cumplan con la labor de enseñanza, no ejerzan funciones de dirección y coordinación de planteles educativos; de supervisión e inspección, de programación capacitación, de consejería y orientación educativa, ni estén dentro del listado de cargos directivos de que trata el artículo 32 citado, no pueden ser catalogados como docentes y, por ende, no podrán ser sujetos del reconocimiento de la pensión gracia. En tales condiciones, su carácter será el de los cargos administrativos, y sus titulares se regirán por las normas aplicables a los demás empleados públicos, así como lo señala el artículo 35 del Estatuto Docente. Por ello cuando la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados de las Escuelas Normales, dicha referencia debe entenderse a todos aquellos empleados que cumplan funciones inherentes al carácter docente, y no a todos los empleados que trabajen en el sector educativo, como equivocadamente lo anota la parte demandante.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 15001-23-31-000-2004-02010-01(2110-07)

Actor: MARIA HILIA ALARCON DE CACERES

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 12 de julio de 2007, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

MARÍA HILIA ALARCÓN DE CÁCERES, a través de apoderado, acudió a la Jurisdicción en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo y solicitó la nulidad de las Resoluciones 15019 de 11 de agosto de 2003 y 1983 de 10 de marzo de 2004, por medio de las cuales la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- le negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene el reconocimiento y pago de una pensión gracia a partir del 27 de junio de 2001, con inclusión de las primas de alimentación, servicios y navidad; vacaciones, auxilio de transporte, prima técnica y bonificaciones.

Los hechos de la demanda se resumen así:

La actora prestó sus servicios al Estado en la Escuela Normal Nacionalizada “Sagrado Corazón” del municipio de Chita (Boyacá) por un período superior a 20 años, desempeñando el cargo de celadora. Nació el 27 de junio de 1951 y cumplió 50 años de edad el 27 de junio de 2001; situación que a su juicio satisface los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión gracia.

Con base en lo anterior, solicitó a CAJANAL el reconocimiento y pago de dicha pensión, la cual fue negada a través de la Resolución 15019 de 11 de agosto de 2003 porque no acreditó tiempo de servicios a planteles territoriales, los cuales son los únicos aptos para el reconocimiento pensional.

Contra dicha Resolución, la actora interpuso recurso de apelación, el cual fue desestimado por CAJANAL mediante la Resolución 1983 de 10 de marzo de 2004 en el sentido de confirmar la decisión de primera instancia, con base en los mismos argumentos.

Como normas vulneradas invocó los artículos 1 y 3 de la Ley 114 de 1913, 6 de la Ley 116 de 1928 y 3 de la Ley 37 de 1933, cuyo concepto de violación lo desarrolló de la siguiente manera:

Planteó que los actos acusados infringen los preceptos jurídicos citados, especialmente los derechos a la seguridad social e igualdad, por cuanto no se justifica que la Administración en situaciones idénticas a la de la actora, haya reconocido pensión gracia. La demandante, al igual que sus compañeros de trabajo, ha dedicado toda su vida productiva al servicio del Estado y no es justo que se le haya negado el beneficio pensional, más aún, si se tiene en cuenta que es una persona de la tercera edad, que según la Carta Política, tiene una protección especial.

De otra parte, señaló que no es requisito para acceder a la pensión gracia que el docente haya laborado en la educación oficial Primaria ni mucho menos que dicha vinculación sea del orden territorial, pues en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, en ninguna parte se hacen dichas exigencias. Solamente se requiere que el docente haya laborado por más de 20 años en el sector oficial de la educación y haber cumplido 50 años de edad.

En el presente asunto está probado que la actora tiene más de 50 años de edad y 20 años de servicio en la educación oficial, requisitos suficientes que le permiten acceder al beneficio prestacional debatido.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- se opuso a las pretensiones de la demanda (folios 54 a 58 c. ppal), para lo cual argumentó que para efectos del reconocimiento y pago de la pensión gracia, el educador debe acreditar haber servido por más de 20 años al sector de la educación territorial, sin que sea posible acumular tiempos de servicio en establecimientos del orden nacional.

Explicó que conforme al numeral 3 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, para tener derecho a la pensión gracia el docente debe demostrar que no se encuentra disfrutando de otra pensión del orden nacional. Lo anterior significa, que el docente del orden nacional no tiene derecho a acceder a la pensión referida, pues de permitirse dicha opción se estaría vulnerando la prohibición constitucional de no recibir más de una asignación del erario público prevista en el artículo 128 de la Carta Política.

3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda (folios 154 a 158 c. ppal.), por las razones que se pasan a resumir:

De acuerdo con el artículo 32 del Decreto 2277 de 1979, tiene carácter de docente los cargos de Supervisor e Inspector de Educación o el que tenga funciones equivalentes.

Según se desprende de la certificación laboral, la actora siempre se desempeñó en un empleo de celador que nada tiene que ver con el ejercicio de funciones docentes o pedagógicas. Sus funciones son una actividad netamente administrativa, de modo que mal puede tenerse en cuenta para adquirir el derecho a la pensión gracia; más aún cuando sus servicios los prestó en una entidad educativa del orden nacional.

Finalizó el a quo precisando que la pensión gracia se estableció para estimular y recompensar el trabajo de los docentes o de quienes, previo los requisitos del caso para no perder tal calidad, desempeñan cargos administrativo-docentes. Todas las leyes que contemplan la posibilidad de percibir la pensión gracia siempre se refieren a los docentes y no a los empleados administrativos, de manera que es necesario interpretar la Ley 116 de 1928 en el sentido que quiso amparar a los empleados que conservan su carácter de docentes, tales como los rectores, inspectores etc.

4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora apeló la sentencia del Tribunal (folios 161 a 164 c. ppal.), para lo cual argumentó lo siguiente:

El Legislador inicialmente reconoció la pensión gracia a los maestros que hubieran cumplido 20 años de servicios en escuelas primarias oficiales, sin limitar el tiempo servido en entidades territoriales. La Ley 114 de 1913 no exige que los servicios docentes que dan lugar al reconocimiento pensional hayan sido prestados exclusivamente en instituciones territoriales, pues el texto legal no hace distinción y, en consecuencia, no es viable por vía de interpretación establecer límite adicional. La misma reflexión debe hacerse respecto de las normas modificatorias de la Ley 114 de 1913, esto es, las Leyes 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 1989; cuerpos normativos en los cuales tampoco se exigen tiempos territoriales para acceder a la pensión gracia.

La pensión gracia es una prestación social que está dirigida tanto a los docentes como a los empleados de las Escuelas Normales Nacionales, tal como lo señala la Ley 116 de 1928. Por consiguiente, la actora como celadora de la Escuela Normal del Sagrado Corazón del municipio de Chita por más de 20 años, tiene derecho al reconocimiento pensional.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993, la Ley 812 de 2003 y el Acto Legislativo 1 de 2005, la demandante adquirió el status de docente territorial; calidad que además consiguió al prestar sus servicios en una entidad educativa como la Escuela Normal Sagrado Corazón que está cargo del municipio de Chita.

Finalmente, solicitó la revocatoria de la sentencia del Tribunal, como quiera que la actora cumple con los 20 años de servicios y 50 años de edad exigidos por el marco jurídico de la pensión gracia.

5. CONCEPTO FISCAL

El Agente del Ministerio Público solicitó que se confirme la sentencia apelada (folios 194 a 198 c. ppal), con base en las siguientes razones:

Luego de hacer un resumen sobre las normas que regulan la pensión gracia, determinó que dicha prestación sólo se instituyó para los docentes o directivos docentes definidos en el artículo 32 del Decreto 2277 de 1979, más no para los empleados administrativos que no ejerce la actividad docente, como la actora, quien fungió en la Administración como celadora.

En ese orden, consideró que la actora no tiene el derecho al beneficio de pensión gracia y que el régimen aplicable en materia prestacional es el contemplado en las disposiciones previstas para la generalidad de los empleados públicos.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1. La demandada alegó de conclusión y solicitó que se confirme la sentencia apelada, por cuanto está demostrado que la actora acreditó tiempos nacionales que son insuficientes para acceder al beneficio pensional de gracia. En efecto, refirió que se logró establecer que prestó sus servicios en el Municipio de Chita, pero en un plantel a cargo de la Nación (folios 185 a 187 c. ppal.).

6.2. Por su parte, la parte actora solicitó la revocatoria del fallo denegatorio, para lo cual reiteró los mismos argumentos de la sustentación del recurso de apelación, en el sentido de insistir que los empleados, como la actora, que prestan sus servicios en Escuelas Normales y satisfacen los requisitos de 20 años de servicio y 50 años de edad, tienen derecho al reconocimiento y pago de una pensión gracia (folios 188 a 192 c. ppal).

Se decidirá la presente controversia previas las siguientes

7. CONSIDERACIONES

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, debe la Sala precisar si se ajustan o no a derecho los actos administrativos, por medio de los cuales CAJANAL le negó una pensión gracia.

En orden a resolver el asunto, se hacen necesarias las siguientes precisiones:

La Ley 114 de 1913 otorgó a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 4º de la misma, una pensión nacional por servicios prestados en los departamentos o municipios.

Dicha pensión, en principio establecida para los maestros de enseñanza primaria oficiales, fue extendida por la Ley 116 de 1928 a los empleados y profesores de las Escuelas Normales y a los Inspectores de Instrucción Pública.

Más adelante se hizo extensiva mediante la Ley 37 de 1933 a los maestros que hubieran completado los servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 previó que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y que por mandato de las anteriores normas, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan la totalidad de los

requisitos previstos.

En resumen, de conformidad con las Leyes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública, y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 199, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales.

Nótese del marco antes referido, que tanto el Legislador como la Jurisprudencia han determinado que la pensión gracia sólo está dirigida a los educadores que tengan el carácter de docente y que presten sus servicios en planteles educativos del orden territorial; excluyendo del beneficio pensional a los demás servidores del sector educativo.

Cabe entonces precisar quiénes tienen la calidad de docente, para así determinar quiénes pueden acceder al beneficio pensional de gracia. En ese orden, debemos acudir a los postulados del Estatuto Docente, contenido en el Decreto 2277 de 1979, el cual conceptuó y definió los alcances de la profesión docente en su artículo 2 en los siguientes términos:

” Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo.”

Adicionalmente y con el mismo propósito de establecer el carácter docente, el artículo 32 del mismo cuerpo normativo estableció que:

“Tienen carácter docente y en consecuencia deben ser provistos con educadores escalafonados, los cargos directivos que se señalan a continuación o los que tengan funciones equivalentes:

- a). Director de escuela o concentración escolar;**
- b). Coordinador o prefecto de establecimiento;**
- c). Rector de plantel de enseñanza básica secundaria o media;**
- d). jefe o Director de núcleo educativo o de agrupación de establecimientos;**
- e). Supervisor o inspector de educación.”**

Lo anterior significa que aquellos empleados del sector educativo, que no cumplan con la labor de enseñanza, no ejerzan funciones de dirección y coordinación de planteles educativos; de supervisión e inspección, de programación capacitación, de consejería y orientación educativa, ni estén dentro del listado de cargos directivos de que trata el artículo 32 citado, no pueden ser catalogados como docentes y, por ende, no podrán ser sujetos del reconocimiento de la pensión gracia. En tales condiciones, su carácter será el de los cargos administrativos, y sus titulares se regirán por las normas aplicables a los demás empleados públicos, así como lo señala el artículo

35 del Estatuto Docente.

Por ello cuando la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados de las Escuelas Normales, dicha referencia debe entenderse a todos aquellos empleados que cumplan funciones inherentes al carácter docente, y no a todos los empleados que trabajen en el sector educativo, como equivocadamente lo anota la parte demandante.

Descendiendo al caso en examen, está probado que la actora se vinculó al sector educativo como Celadora en la Escuela Normal Sagrado Corazón del municipio de Chita (Boyacá) desde el 6 de marzo de 1978 (folio 66 c. ppal).

Conforme a la precisiones anteriores, el cargo de Celadora no cumple con la labor de enseñanza ni está previsto en el Estatuto Docente como un empleo que pueda llegar a tener el carácter de docente. Su naturaleza es propia de los cargos administrativos, los cuales se rigen por las normas aplicables a los demás empleados públicos y, por tal razón, está excluido del beneficio pensional de gracia, el cual, se reitera, fue creado solamente para los empleados que tengan el carácter de docente.

Por lo demás, la Sala encuentra que la vinculación de la actora es del orden nacional, tal como se observa en la certificación laboral expedida por el Coordinador de Hojas de Vida de la Secretaria de Educación de Boyacá (folio 66 c. ppal); situación que tampoco cumple con las exigencias para el reconocimiento de la pensión gracia, pues, se reitera, dicha prestación sólo está dirigida a los docentes vinculados a planteles del orden territorial.

En tales circunstancias, es imperioso para la Sala confirmar la sentencia del Tribunal que negó las súplicas de la demanda, declaración que se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

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,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia de 12 de julio de 2007, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda presentada por María Hilia Alarcón de Cáceres.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase. Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

JESÚS M. LEMOS BUSTAMANTE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

