



Sentencia 2014-00286 de 2020 Consejo de Estado

PENSIÓN GRACIA - Marco normativo / PENSIÓN GRACIA - Veinte años de servicio como docentes territoriales o nacionalizados / PENSIÓN GRACIA - Setenta y cinco por ciento de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional / FACTORES - El salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador / DOCENTE DEL DEPARTAMENTO DEL BOLÍVAR - Tiempo laborado válido para el reconocimiento pensional / PENSIÓN GRACIA - Reconocimiento / CUANTÍA - Liquidada con el setenta y cinco por ciento de la totalidad de los factores salariales devengados por la educadora durante el año, comprende sueldo y primas de vacaciones y navidad

El propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación. Las normas transcritas permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia; seguramente por la razón antes enunciada, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, se acata el criterio expuesto por la Sala plena de esta Corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el artículo 15 (numeral 2) de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados. 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. La pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, de conformidad con la Ley 4.ª de 1966 y el Decreto 1743 de ese año, por cuanto expresamente el artículo 1º (inciso 2º) de la Ley 33 de 1985 excluyó las pensiones especiales del régimen ordinario allí previsto. Se acreditaron plenamente por parte de la demandante los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia, como son el haber prestado los servicios como profesora nacionalizada y territorial por más de veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (16 de febrero de 1978), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 9 de marzo de 2008) y observar una buena conducta en su desempeño como maestra; razón por la que resulta dable acceder a las pretensiones de la demanda. Al encontrarse acreditado el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, se destaca que frente a los factores que deben tenerse en cuenta para su liquidación, tal como se señaló en el acápite de marco jurídico de esta providencia, la prestación en discusión debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por la educadora durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional, según lo establece la Ley 4ª de 1966 y el Decreto 1743 de ese año, concepto que abarca todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, que, en este caso, al haber cumplido la actora el estatus de pensionada el 9 de marzo de 2008, según la certificación de salarios obrante en el expediente, comprende sueldo y primas de vacaciones y navidad.

FUENTE FORMAL: LEY 4 DE 1966 / DECRETO 1743 DE 1966

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 13001-23-33-000-2014-00286-01(0752-19)

Actor: MARGOTT CECILIA SANTOS ARAÚJO

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. TEMA: RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN GRACIA.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la sentencia proferida el 31 de julio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Bolívar (sala de decisión 1), mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 1 a 21 cuaderno 1). La señora Margott Cecilia Santos Araújo, a través de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad de la Resolución RDP 23646 de 23 de mayo de 2013, por medio de la cual se le negó a la accionante el reconocimiento de la pensión gracia.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, reconocer la pensión gracia «[...] desde que cumplió su estatus pensional 09 de Marzo de 2008 [...]» (sic); ordenar el pago de «[...] todas las sumas resultantes de las condenas dinerarias indexadas de acuerdo al artículo 192, y 195 del CPACA y los respectivos intereses moratorios» (sic); por último, se condene en costas a la accionada.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata la actora que nació el 9 de marzo de 1958, prestó sus servicios como educadora territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y adquirió el estatus pensional el 9 de marzo de 2008.

Dice que estuvo vinculada como docente territorial al servicio del departamento de Córdoba entre el 9 de febrero de 1978 y el 11 de mayo de 1994; y, posteriormente, con el Distrito de Cartagena desde el 2 de septiembre de 1994 hasta la fecha de la reclamación administrativa.

Que el «10 de abril de 2013» solicitó de la UGPP el pago de la pensión gracia, negada con Resolución RDP 23646 de 23 de mayo de siguiente, por cuanto, en criterio de la UGPP, el certificado de tiempo de servicios de 13 de julio de 2004 fue aportado en copia simple y presenta inconsistencias respecto del tipo de vinculación, lo que impide que los lapsos allí comprendidos puedan tenerse como tiempo computable para efectos del reconocimiento de la prestación deprecada.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por el acto administrativo demandado los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 13, 25, 53, 89, 90 y 93 de la Constitución Política; 15 (numeral 1) de la Ley 91 de 1989; 1º de la Ley 114 de 1913; 115 de la Ley 115 de 1994; 6º de la Ley 116 de 1928; 3º (inciso 2º) de la Ley 37 de 1933; 6º del Decreto ley 224 de 1972; 1º y 3º (letra f) del Decreto 2277 de 1979; y la Ley 4ª de 1966.

Aduce que «[...] no es una docente nacional, [que] se trata de una docente nombrada por la gobernación de Córdoba, y posteriormente [...] por el Distrito de Cartagena [...] nunca ha tenido la condición de docente nacional o ha dependido del Ministerio de Educación Nacional. Su nominador siempre fue el gobernador de Córdoba y actualmente el Distrito de Cartagena».

Que la recompensa por su labor docente es sufragada con recursos del sistema general de participaciones, de conformidad con la Ley 715 de 2001, en concordancia con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Además, los únicos educadores excluidos de la prestación graciosa son aquellos cuya vinculación es de origen nacional, en armonía con el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Concluye que es acreedora de la pensión gracia, al «[...] haber sido nombrada mediante decreto departamental antes del 31 de diciembre de 1980; contar con más de 50 años de edad; no tener tiempos nacionales y reunir el resto de los requisitos [...]» previstos para tal fin.

1.5 Contestación de la demanda (ff. 142 a 150 cuaderno 1). La accionada, a través de apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones del libelo introductorio y se refirió a cada uno de los hechos, en el sentido de que unos son ciertos, otros no y los demás no le constan. De igual modo, propuso las excepciones denominadas inexistencia de la obligación y prescripción de las mesadas.

Asevera que a la actora se le negó la pensión gracia, por cuanto para su reconocimiento no resultan computables «[...] los tiempos de servicios prestados cuyos nombramientos sean NACIONAL por ser estos incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito, razón por la cual los tiempos laborados como docente NACIONAL se desestimaron» (sic). De igual modo, los demás lapsos servidos presentan inconsistencias y los correspondientes documentos fueron aportados en copia simple, aunado a que no demostró su vinculación como docente oficial con antelación «al 31 de diciembre de 1978».

1.6 Providencia apelada (ff. 283 a 290 vuelto, cuaderno 2). El Tribunal Administrativo de Bolívar (sala de decisión 1), por medio de sentencia de 31 de julio de 2018, negó las súplicas de la demanda (con condena en costas), al considerar que la demandante no acreditó la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para tener derecho a la prestación graciosa que reclama, en la medida en que solamente demostró «[...] haber laborado como docente NACIONALIZADA por un tiempo de servicios de 16 años, 2 meses y 25 días, entre el 16 de febrero de 1978 y el 11 de mayo de 1994 [...]», en razón a que su vinculación como educadora a partir del 8 de septiembre de 1994, es de carácter nacional.

Que el «formato» único para la expedición de certificado de historia laboral de 3 de noviembre de 2016 del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue objetado por la demandante, en cuanto a su alcance y valor probatorio por no tener el mismo contenido que el expedido el 23 de marzo de 2008, motivo por el cual se ordenó a la secretaría de educación del Distrito de Cartagena y al Fomag allegar el certificado de historia laboral de la reclamante, información, que una vez aportada, permitió constatar que la actora «[...] a partir del 8 de septiembre de 1994, laboró como docente de básica secundaria, con vinculación NACIONAL [...] en la Institución Educativa Ana María Vélez de Trujillo, acumulando un tiempo de servicios de 22 años, 1 mes y 22 días [...]».

Precisó que la accionante aportó «[...] como prueba, certificado de salarios de fecha 21 de marzo de 2013 en original, en el que se indica que su vinculación es el del orden NACIONAL, [...] con lo cual la aportante reconoce su autenticidad [...]».

Por consiguiente, no demostró «[...] haber prestado sus servicios como docente nacionalizada por 20 años, toda vez que solo acreditó haber laborado 16 años, 2 meses y 25 días [...]», por lo que no colma los requisitos para ser acreedora a la pensión gracia pretendida.

Que, adicionalmente, «[...] en el acto administrativo de nombramiento - Decreto 794 de 2 de septiembre de 1944, consta que el representante legal del Ministerio de Educación Nacional ante el FER Bolívar por Oficio No. D.P. 358 de 24 de agosto de 1994, certificó que existía disponibilidad presupuestal [...] de lo que se infiere que el ente territorial no tenía la autoridad administrativa y financiera sobre el cargo vacante, y el Alcalde procedió a efectuar el nombramiento con cargo al presupuesto de la Nación» (sic).

1.7 Recurso de apelación (ff. 297 a 302 cuaderno 2). Inconforme con la anterior sentencia, la actora, por conducto de apoderada, interpuso

recurso de apelación, al estimar que el Tribunal de primera instancia le otorgó «[...] *credibilidad a los documentos aportados por las [sic] parte demandada, y los documentos que se solicitaron de oficio siendo que en estos habían inconsistencias por parte de ellos al expedir las certificaciones que se entregaron varias veces donde se contradecían manifestando en unos que era NACIONALIZADA y en otras que era Nacional, dejando por fuera la prueba documental [...]»* aportada con el escrito de demanda, que reposa en el cuaderno administrativo y que da cuenta de que a 31 de diciembre de 1980 «[...] *se encontraba laborando como docente TERRITORIAL y luego concursó y pasó por Mérito a la Docencia en Cartagena [...]»* (sic).

Afirma que de conformidad con el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, «[...] *los docentes vinculados hasta el 31 de Diciembre de 1980, mantendrán el régimen de prestaciones que han venido gozando en calidad de territorial [...]»* (sic), situación que es acorde con el criterio que al respecto ha sostenido el Consejo de Estado, en particular, el sentado en sentencia de unificación de 21 de junio de 2018.

Que el *a quo* no apreció las pruebas en su conjunto, pues solo le confirió credibilidad a las aportadas por la accionada y desechó las allegadas con el libelo introductorio que comprueban el derecho que le asiste de obtener la pensión gracia que solicita, en atención a que tiene la calidad de docente nacionalizada desde el 9 de febrero de 1978, junto con la acreditación de los demás requisitos exigidos por la normativa para tal propósito.

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación interpuesto fue concedido mediante proveído de 17 de octubre de 2018 (f. 348 vuelto cuaderno 2) y admitido por esta Corporación a través de auto de 30 de octubre de 2019 (f. 351 c.2), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 247 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, con auto de 3 de julio de 2020 (f. 359 cuaderno 2), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 del CPACA, oportunidad aprovechada por las primeras¹.

2.1.1 Parte demandante. La accionante, por intermedio de apoderada, reiteró los argumentos expuestos en sus escritos de demanda y alzada, en lo atañedor al derecho que le asiste a que se le reconozca la pensión gracia, habida cuenta de que cumple los requisitos previstos en la Ley 114 de 1913.

Expresa, además, que el *a quo* desconoció lo certificado por la Fiduciaria La Previsora SA el 26 de marzo de 2008, según lo cual su vinculación como maestra en el Distrito de Cartagena comporta carácter nacionalizado, situación que fue variada a nacional en la certificación de 2013, lo que constituye una incongruencia al provenir de la misma entidad y contener información divergente, sumado a que el Tribunal de instancia no tuvo en cuenta el tiempo laborado entre el 25 de julio y el 7 de septiembre de 1994.

Que, pese a que en el acta de posesión como educadora en propiedad, conste la intervención de un delegado del Ministerio de Educación Nacional, ello *per se* no desvirtúa la naturaleza territorial de la plaza por ella ocupada, por cuanto el nombramiento fue realizado por el alcalde de Cartagena y sus «[...] *suelos fueron pagados con recursos del situado fiscal, [que] entraban como rentas EXÓGENAS a los entes territoriales, por tanto sus nombramientos fueron del orden distrital, y en ningún caso por cuenta del Ministerio de Educación [...]»*.

2.1.2 Entidad accionada. La UGPP, por medio de apoderado, expone que no resulta «[...] *viable el reconocimiento de la pensión gracia debido a que la accionante no cumple con la totalidad de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, esto es, demostrar los 20 años de servicios a la docencia con carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado, debido a que los tiempos allegados con vinculación nacional no deben computarse para acceder al beneficio pensional»*, en la medida en que solamente demostró una vinculación «[...] *como docente Nacionalizada en el Departamento de Córdoba, por un total de 16 años, 2 meses y 25 días [...]»*, pues, de acuerdo con lo informado por el Fomag, la actora «[...] *laboró como docente de básica secundaria, desde el 8 de septiembre de 1994, en la Institución Educativa Ana María Vélez de Trujillo, con una vinculación del orden NACIONAL [...]»*, razón por la cual dicho lapso no puede computarse para reconocerle la pensión gracia que pretende.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. De acuerdo con el recurso de apelación, corresponde determinar si a la demandante le asiste razón jurídica para reclamar de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) el reconocimiento de la pensión gracia en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que la regulan, o por el contrario, carece de fundamento, por cuanto su vinculación en propiedad desde el 2 de septiembre de 1994 fue en calidad de docente nacional, como lo concluyó el *a quo*.

3.3 Marco jurídico.

3.4.1 Régimen jurídico aplicable a la pensión gracia. En punto a la resolución del problema jurídico de fondo planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta para el asunto *sub examine*.

En principio, debe señalarse que la pensión gracia se considera una prestación especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20 años, entre otras exigencias. Su regulación normativa se condensa en los siguientes párrafos:

El artículo 1.º de la Ley 114 de 1913² consagró por primera vez la pensión gracia, así:

Los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.

El numeral 3 del artículo 4.º de la aludida Ley determina que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe «[q]ue no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional [...]».

De acuerdo con los antecedentes normativos, en concepto de la Sala, el propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903³, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928⁴ amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de escuelas normales e inspectores de instrucción, así:

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 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 la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.

Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo la prohibición establecida en la Constitución Nacional de 1886 de recibir doble asignación del erario, limitación que también consagra el artículo 128 de la Carta actual⁵.

La Ley 37 de 1933⁶ tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, pero hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

La Corte Constitucional en sentencia C-479 de 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.º (parcial) y 4 (numeral 3) de la Ley 114 de 1913, expresó:

En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.

Posteriormente, a raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenado por la Ley 43 de 1975⁷, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que, como lo dispuso esta normativa, «[l]a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación». Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Luego, se expidió la Ley 91 de 1989, en cuyo artículo 15 (ordinal 2.º), respecto de las pensiones estableció:

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 hubieren 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 esta a cargo total o parcial de la Nación.

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

Las normas transcritas permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia; seguramente por la razón antes enunciada, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, se acata el criterio expuesto por la Sala plena de esta Corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el artículo 15 (numeral 2) de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.

En la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:

[...] La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “[...] con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”, hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “[...] otra pensión o recompensa de carácter

nacional”.

[...]

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “[...] pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 lb.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. 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 ley⁸.

En relación con la constitucionalidad del artículo 15 (numeral 2, letra b), de la Ley 91 de 1989, la Corte Constitucional en sentencia C-84 de 17 de febrero de 1999, expuso:

Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles.

3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2º, literal A, se dispuso que quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia”, continuarían con ese derecho, para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.

[...]

Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la “nacionalización” de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada “pensión gracia”, de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutaban, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompañada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, nada de lo cual ocurre en este caso.

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de “hacer las leyes”, que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la “pensión de gracia” creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981 y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún “derecho adquirido”, es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una “mera expectativa” la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación⁹.

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.

3.4.2 Liquidación de la pensión gracia. En lo que se refiere a la liquidación de la pensión gracia se debe observar lo reglado en el artículo 2º de la Ley 114 de 1913, según el cual «[l]a cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubieren devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubieren devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos».

Luego, el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, «por la cual se adiciona el artículo 29 de la Ley 6ª de 1945 y se dictan otras disposiciones de carácter social», dispone:

Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo, en relación con la jubilación y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquellas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales con aporte a varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial.

[...]

PARAGRAFO 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 [destaca la Sala].

Cabe advertir que si bien la anterior norma determinó que las pensiones de jubilación de los docentes se liquidarían con base en el promedio de lo devengado en el último año, lo cierto es que el legislador omitió precisar si esa anualidad era la precedente al retiro del servicio o si, por el contrario, era menester tener en cuenta la fecha de adquisición del estatus pensional.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 4.ª de 1966¹⁰ preceptúa:

A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de 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 anterior Ley no discriminó ninguna pensión de las recibidas por los servidores oficiales y su Decreto reglamentario 1743 de 1966 estableció en su artículo 5º:

A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.

De lo anterior se colige que la base de liquidación de las pensiones de que gozaban los servidores públicos estaba constituida por el 75% del salario recibido por el empleado en último año de servicios.

El Decreto 224 de 1972, «*por el cual se dictan normas relacionadas con el ramo docente*», prescribe:

El ejercicio de la docencia no será incompatible con el goce de la pensión de jubilación siempre y cuando el beneficiario esté mental y físicamente apto para la tarea docente, pero se decretará retiro forzoso del servicio al cumplir sesenta y cinco (65) años de edad.

La norma citada permitió la compatibilidad entre la prestación del servicio docente y el disfrute de la pensión de jubilación, incluida la gracia, hasta cuando el maestro cumpliera la edad de 65 años, cuando se le retiraría forzosamente de sus labores.

A su vez, las Leyes 33¹¹ y 62¹² de 1985 determinaron los requisitos de tiempo de servicio, edad y monto de la pensión de jubilación de los servidores públicos, así:

ARTÍCULO 1º: El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Sin embargo, el inciso 2º del referido artículo 1º de la Ley 33 de 1985 señaló que «*No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones*» (se destaca), razón por la cual no resultan aplicables a la pensión gracia los aspectos previstos en el régimen general de pensiones, al comportar esta una prestación especial que cuenta con una normativa específica respecto de su liquidación.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en sentencia de 12 de julio de 2012¹³, discurrió así:

Ahora, en el año de 1985, con la expedición de la Ley 33 se conservó el quantum del valor pensional en el 75%, se modificó la edad para otorgar las pensiones generales y los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación, ya que se dispuso que el monto del 75% de la asignación se calcularía sobre el salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios¹⁴.

Sin embargo, esta normatividad exceptuó de su aplicación expresamente en su artículo 1º, a aquellos empleados que por Ley disfrutaran de un régimen especial de pensiones.

[...]

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 3º de la citada Ley 33, por lo que se mantuvo incólume lo dispuesto en su artículo 1º en cuanto al régimen de excepción en su

aplicación.

Ahora, si se tiene en cuenta que la pensión gracia, no obstante estar a cargo del Tesoro Nacional se causa 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, en tanto estos resultan inexistentes frente a dicha prestación.

En este sentido, el aspecto neurálgico que ha generado mayor controversia entre los beneficiarios de la pensión gracia, corresponde precisamente a la forma como se debe liquidar por parte de la Caja Nacional de Previsión, en virtud a que dicha Entidad ha adoptado para tal efecto las normas anteriormente mencionadas -Ley 33 y 62 de 1985- sin consultar su adecuada aplicación, procedimiento con el cual quedan excluidos de la liquidación de esta prestación especial, una serie de factores salariales que sin duda alguna afectan los intereses económicos y patrimoniales de los pensionados, quienes en forma injusta ven menguada su prestación, debido a una errónea interpretación y aplicación de la Ley.

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. Así, la pensión gracia al tenor de estas disposiciones debe liquidarse en la forma allí señalada, esto es, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios; sin embargo debe precisarse que a diferencia de las pensiones ordinarias, ese último año de servicios refiere el año anterior a la adquisición o consolidación del derecho pues es el momento a partir del cual empieza efectivamente a devengarse en tanto su carácter especial admite su compatibilidad con el salario, de manera que para su percepción no es necesario el retiro definitivo del servicio, es decir, que el derecho se perfecciona con el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos por el Legislador para su otorgamiento, lo que hace improcedente su reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro [negrilla de la Sala].

De acuerdo con la jurisprudencia arriba transcrita la pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, de conformidad con la Ley 4.ª de 1966 y el Decreto 1743 de ese año, por cuanto expresamente el artículo 1º (inciso 2º) de la Ley 33 de 1985 excluyó las pensiones especiales del régimen ordinario allí previsto.

Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para el 75%, que corresponde al monto final de la pensión.

La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

En torno al tema, el Decreto 1160 de 1947, en su artículo 6 (párrafo 1º), prevé que salario es «[...] *todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones* [...]».

Y es que lo dispuesto en este Decreto también lo tiene previsto el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, que aunque aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, bien merece traerlo a colación por tratarse de una consagración de derechos mínimos, pues prescribe que constituye salario «[...] *todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones*».

En conclusión, el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor.

3.5 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) De acuerdo con cédula de ciudadanía y registro civil de nacimiento(f. 27 vuelto, cuaderno 1), la demandante nació el 9 de marzo 1958, por lo que cumplió 50 años de edad el 9 de marzo de 2008.

b) Por medio de Decreto 245 de 9 de febrero de 1978 (f. 64 vuelto cuaderno 1), el gobernador de Córdoba nombró a la accionante, entre otras personas, como maestra en propiedad, en la Escuela Rural Mixta de los Cedros de Cereté; empleo del cual tomó posesión el 16 siguiente (f. 68 cuaderno1), según consta en acta de la fecha suscrita por el mandatario departamental.

c) Decreto 529 de 19 de mayo de 1989, con el cual el gobernador de Córdoba legaliza unas reubicaciones de personal docente dentro distrito educativo 2 del municipio de Cereté, entre otras, la de la actora, «*de Seccional de la Escuela Urbana de Niñas del Centro a Seccional del pre-escolar de la misma escuela*» (sic) [ff. 71 a 73 c.1].

d) Con Decreto 39 de 11 de mayo de 1994, el alcalde de Cereté acepta la renuncia presentada por la accionante al empleo que desempeñaba, con efectos legales a partir del 2 de los mismos mes y año (f. 74 c.1).

e) Certificación expedida por el rector del Colegio Nuestra Señora de la Consolata de Cartagena, en la que consta que la accionante laboró como educadora desde el 25 de julio de 1994 hasta el 17 de junio de 1997 (f. 78 c.1).

f) Acta 108 de 8 de septiembre de 1994, a través de la cual la actora toma posesión en propiedad como docente de tiempo completo en el Colegio Nuestra Señora de la Consolata, ante el alcalde de Cartagena (f. 79 c.1), empleo para el cual había sido designada mediante Decreto 794 de 2 de septiembre de esa misma anualidad (ff. 80 y 81 c.1).

g) Resolución 1921 de 20 de octubre de 1994, por medio de la cual el alcalde de Cartagena reconoce y ordena el pago del tiempo trabajado por la actora entre el 25 de julio y el 7 de septiembre de 1994 como maestra del Colegio Nuestra Señora de la Consolata, lapso durante el cual, por necesidad del servicio, se le autorizó desempeñar dicha labor (f. 82 cuaderno 1).

h) Con certificación de 26 de mayo de 2013, emitida por el secretario de educación de Córdoba, se informa que la actora prestó sus servicios en condición de maestra nacionalizada desde el 16 de febrero de 1978 y le fue aceptada su renuncia con Decreto 39 de 11 de mayo de 1994, para un total de tiempo servido de 16 años, 2 meses y 25 días (f. 87 cuaderno 1).

i) Según «*formato*» único para la expedición de certificado de historia laboral de 27 de mayo de 2013 del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (ff. 88 y 89 cuaderno 1), la accionante tuvo una vinculación en propiedad como maestra nacionalizada desde el 16 de febrero de 1978 hasta el 11 de mayo de 1994, en el municipio de Cereté.

j) En el «*formato*» único para la expedición de certificado de salarios de 23 de septiembre de 2008 del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (f. 29 cuaderno 1), se deja constancia de la vinculación nacionalizada que tiene la actora como docente de la secretaría de educación de Cartagena.

k) De conformidad con el «*formato*» único para la expedición de certificado de historia laboral de 9 de junio de 2017 del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (ff. 280 y 281 c.2), consta que la demandante está vinculada en calidad de maestra nacional desde el 8 de septiembre de 1994, al servicio de la secretaría de educación de Cartagena, inicialmente en el Colegio Nuestra Señora de la Consolata desde el 8 de septiembre de 1994 y trasladada al Colegio Ana María Vélez de Trujillo a partir del 16 de agosto de 1996¹⁵.

l) Según certificado ordinario de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación, de 26 de marzo de 2008, la accionante no registra sanciones ni inhabilidades vigentes para esa época (f. 30 c. 1).

m) De conformidad con el «formato» único para expedición de certificado de salarios de 21 de marzo de 2013 (f. 91 c.1), la accionante devengó, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007 y del 1º de enero de 2008 al 31 de diciembre de esa anualidad, sueldo y primas de vacaciones y navidad.

n) Por medio de Resolución 431 de 15 de abril de 1994, el alcalde de Cartagena convocó a un concurso de méritos para proveer las plazas de maestros de secundaria y media vocacional (f. 111 cuaderno 1).

o) Con Resolución RDP 23646 de 23 de mayo de 2013 (ff. 97 a 98), la UGPP le negó a la accionante la petición de 7 de marzo anterior, encaminada a obtener el reconocimiento de la pensión gracia, contra la cual interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, desatados de manera desfavorable a través de Resoluciones RDP 29566 de 27 de junio (ff. 105 a 107 cuaderno 1) y RDP 36148 de 9 de agosto del mismo año (ff. 109 a 110 vuelto cuaderno 1), en su orden.

De las pruebas anteriormente relacionadas, se desprende que la demandante nació el 9 de marzo de 1958 y laboró para la secretaría de educación de Córdoba, en condición de docente nacionalizada, en propiedad, de manera continua, desde el 16 de febrero de 1978 hasta el 2 de mayo de 1994, para un total de 16 años, 2 meses y 25 días; y, posteriormente, para la secretaría de educación de Cartagena del 25 de julio al 7 de septiembre de 1994, por autorización del alcalde de ese ente territorial, y desde el 8 siguiente, en propiedad, para un total de tiempo de servicios, al momento de la reclamación administrativa (7 de marzo de 2013), de 34 años, 9 meses y 29 días. En atención a su situación, la actora pidió de la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia, negado mediante los actos acusados.

De acuerdo con el recurso de apelación presentado por la parte actora, se observa que existe discrepancia en cuanto al carácter de su nombramiento como docente en propiedad, efectuado por parte del alcalde de Cartagena a través de Decreto 794 de 2 de septiembre de 1994, pues la UGPP lo estima nacional, en tanto que la accionante sostiene que debe entenderse como nacionalizado.

En este punto, resulta pertinente aclarar que no existe controversia frente a los tiempos servidos por la actora como docente de la secretaría de educación de Córdoba, pues las partes coinciden que, tal como lo indica la certificación que reposa en el folio 87 del cuaderno 1, esa vinculación fue de carácter nacionalizado y, por tanto, la discusión gravita en torno a los períodos atañedores a la secretaría de educación de Cartagena desde el 25 de julio de 1994.

Al respecto, se abordarán las distinciones previstas por el legislador entre docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

Sobre este tema, resulta oportuno aclarar que, en virtud de la Ley 43 de 1975, se nacionalizó la educación primaria y secundaria, para lo cual se concedió un término de 5 años (artículo 3¹⁶), esto es, hasta el 31 de diciembre de 1980, de lo que se colige que con antelación a dicho proceso únicamente existían dos categorías de maestro oficiales, a saber: nacionales y territoriales. Y, posteriormente a la referida nacionalización de la educación, los profesores se clasificaron en nacionales y nacionalizados.

Es por ello que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se refiere a los docentes nacionales y nacionalizados, pues a partir del 1.º de enero de 1981 el personal dedicado a la docencia se clasifica en esas dos categorías.

La diferenciación entre las clases de educadores quedó establecida en el artículo 1.º de la Ley 91 de 1989, de la siguiente manera:

i) Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional.

ii) Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1.º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

iii) Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1.º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10¹⁷ de la Ley 43 de 1975.

La distinción que trae la norma clasifica la vinculación oficial docente en dos grandes grupos: (i) los vinculados por nombramiento del Gobierno nacional (personal nacional) y (ii) los nombrados por entidades territoriales (personal nacionalizado y territorial).

La importancia de la anterior clasificación radica en que se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el profesor interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia.

En el asunto *sub examine*, se tiene que la actora fue nombrada por el entonces alcalde de Cartagena, con Decreto 794 de 2 de septiembre de 1994, en calidad de maestra territorial, en propiedad, en el Colegio Nuestra Señora de la Consolata, en el área de ciencias sociales¹⁸, cargo del que tomó posesión el día 8 siguiente, y trasladada desde el 16 de agosto de 1996 a la Institución Educativa Ana María Vélez de Trujillo de esa misma ciudad, empleo en el que seguía vinculada al momento de la presentación de la reclamación administrativa.

De la lectura del referido acto administrativo se corrobora que fue firmado por el alcalde y el secretario de educación de Cartagena, sin la intervención de funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, independientemente de la certificación emitida por el delegado permanente de esa cartera como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional (FER) ante el departamento de Bolívar, en lo que dice relación con la disponibilidad presupuestal y la vacancia definitiva del cargo docente, es decir, que la vinculación laboral de la accionante se dio directamente con el ente territorial.

En tal sentido, debe recordarse que esa última situación no muta el tipo de vinculación de la demandante, pues la misma se encuentra determinada por el carácter de la plaza a ocupar y en nada incide el hecho de que el representante del FER certifique la existencia de la disponibilidad presupuestal para atender el pago del salario de la docente.

Cabe recordar que un profesor ocupa una plaza territorial en el evento en que el pago de sus acreencias provenga 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; por el contrario, provee una de carácter nacionalizado, si las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones.

En esos términos, lo expuso el Consejo de Estado, en sentencia de unificación CE- SUJ-SII-11-2018 (SUJ-11-S2)¹⁹, al afirmar:

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 parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, 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 nacionalizados²⁰, 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, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal²¹; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

Ahora bien, esta Sala aclara que reposa en el expediente «*formato*» único para la expedición de certificado de historia laboral de 9 de junio de 2017 del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el que figura que la demandante es maestra nacional; sin embargo, como se analizó en precedencia, el contenido del acto de nombramiento permite inferir que la vacante y el cargo en el que fue designada pertenecía al ente territorial y no a la Nación; en consecuencia, debe darse prevalencia al Decreto 794 de 1994, así como a la Resolución 1921 del mismo año, que originaron la relación laboral, máxime cuando se advierte que las situaciones administrativas no emanaron del Ministerio de Educación

Nacional, sino que fueron fruto de una convocatoria de méritos realizada por el ente territorial, con lo que se salvaguarda, a su vez, la primacía del derecho sustancial sobre el formal.

Asimismo, si la accionada no estaba de acuerdo con los actos administrativos proferidos por la entidad territorial, al considerar que la información allí incluida no correspondía a la realidad o por cualquier otro motivo, debió haberlo puesto en conocimiento dentro del trámite procesal, contrario a ello, guardó silencio, es decir, dichos actos conservan su presunción de legalidad.

Recuérdese que las anteriores pruebas son las que, conforme al artículo 1.º de la Ley 91 de 1989 y la jurisprudencia de esta Corporación, determinan el tipo de vinculación de una persona con la «*profesión docente*»²², toda vez que el primero prevé que los maestros vinculados por nombramiento del Gobierno nacional conforman el «[p]ersonal nacional», al paso que la segunda ha concluido que el funcionario competente para certificar la calidad de educador territorial es el nominador.

Sobre el particular, esta Colegiatura en la citada sentencia de unificación CE- SUJ-SII-11-2018 (SUJ-11-S2), fijó, entre otras reglas, la siguiente:

Unifícase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensión gracia, [...] en el sentido de que [...] (iv) para acreditar la 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 [se destaca].

Por consiguiente, esta Corporación concluye que de los aludidos documentos resulta evidente que la accionante ocupó el cargo de educadora territorial en el departamento de Bolívar, por lo que los lapsos comprendidos entre el 25 de julio y el 7 de septiembre de 1994 y desde el 8 siguiente, en adelante, son susceptibles de ser contabilizados para efectos de colmar el requisito de tiempo de servicios exigido para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia (20 años).

En ese orden de ideas, se tiene que la accionante prestó sus servicios como docente, así:

Entidad Territorial	Acto nombramiento	Tipo de Vinculación	Desde	Hasta	Tiempo laborado		
					a	m	d
Córdoba	Decreto 245 de 9 de febrero de 1978	Nacionalizado	16/02/1978	02/05/1994	16	2	17
Cartagena	Por autorización proveniente del alcalde. Tiempo reconocido con Resolución 1921 de 20 de octubre de 1994	Territorial	25/07/1994	07/09/1994	0	1	14
Cartagena	Decreto 794 de 2 de septiembre de 1994	Territorial	08/09/1994	07/03/2013 ²³	18	5	28
Tiempo total					34	09	29

A manera de corolario, se acreditaron plenamente por parte de la demandante los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia, como son el haber prestado los servicios como profesora nacionalizada y territorial por más de veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (16 de febrero de 1978), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 9 de marzo de 2008) y observar una buena conducta en su desempeño como maestra; razón por la que resulta dable acceder a las pretensiones de la demanda.

Al encontrarse acreditado el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, se destaca que frente a los factores que deben tenerse en cuenta para su liquidación, tal como se señaló en el acápite de marco jurídico de esta providencia, la prestación en discusión debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por la educadora durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional, según lo establece la Ley 4ª de 1966 y el Decreto 1743 de ese año, concepto que abarca todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, que, en este caso, al haber cumplido la actora el estatus de pensionada el 9 de marzo de 2008, según la certificación de salarios obrante en el expediente (f. 91 cuaderno 1), comprende sueldo y primas de vacaciones y navidad.

En lo atinente al fenómeno jurídico-procesal de la prescripción, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 preceptúa:

Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.
2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

En aplicación de la anterior disposición, se tiene que en el presente caso operó la prescripción, por cuanto la actora adquirió el estatus de pensionada el 9 de marzo de 2008 (al cumplir los 50 años de edad), en tanto que la reclamación que dio origen a los actos censurados fue formulada el 7 de marzo de 2013 (f. 100 y 101 cuaderno 1)²⁴, resuelta por la UGPP mediante Resolución RPD 23646 de 23 de mayo de 2013²⁵, y la demanda fue presentada el 6 de febrero de 2014²⁶, por ende, transcurrieron 4 años, 11 meses y 28 días desde cuando se hizo exigible el derecho hasta la mencionada petición, por lo que se superó el lapso de 3 años contenido en la referida norma, lo que conlleva declarar la prescripción de las mesadas causadas con anterioridad al 7 de marzo de 2010.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda; en su lugar, se declarará la nulidad de las Resoluciones RDP 23646 de 23 de mayo, RDP 29566 de 27 de junio y RDP 36148 de 9 de agosto, todas de 2013²⁷, por medio de las cuales se negó el reconocimiento pensional a la actora, y se ordenará el pago de la pensión gracia deprecada, a partir del 9 de marzo de 2008, con efectividad fiscal desde el 7 de marzo de 2010, por prescripción trienal, con el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por la actora durante el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional (9 de marzo de 2007 a 9 de marzo de 2008).

La suma que deberá cancelar la entidad accionada por concepto de las mesadas adeudadas se actualizará de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar, es la siguiente:

$$R = Rh \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Se aclara que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mesada prestacional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Lo anterior, sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 192 del CPACA, cuya observancia por parte de la Administración debe darse sin necesidad de mandato judicial.

Por último, en cuanto la imposición de condena en costas a la parte vencida, se pronunció esta Corporación, en sentencia de 1.º de diciembre de 2016²⁸, así:

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

Artículo 188. Condena en costas. 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 interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía de acceder a la pensión gracia, pues con base en el ordenamiento que la rige y los lineamientos jurisprudenciales en la materia, así lo consideró.

Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandada, no se impondrá condena en costas.

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:

1. Revócase la sentencia proferida el 31 de julio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Bolívar (sala de decisión 1), que negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Margott Cecilia Santos Araújo contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), de acuerdo con la parte motiva; en su lugar:

1.1 Declárase la nulidad de las Resoluciones RDP 23646 de 23 de mayo, RDP 29566 de 27 de junio y RDP 36148 de 9 de agosto, todas de 2013, por medio de las cuales se negó el reconocimiento de la pensión gracia a la actora, conforme a lo dicho en la motivación.

1.2 Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, ordénase a la UGPP reconocer y pagar la pensión gracia a la señora Margott Cecilia Santos Araújo, en cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a la consolidación de su status pensional (9 de marzo de 2007 a 9 de marzo de 2008), pero con efectividad fiscal a partir del 7 de marzo de 2010, en virtud del fenómeno jurídico de la prescripción trienal, en atención a las consideraciones de la presente providencia.

1.3 La UGPP hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA,

teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

1.4 La UGPP deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.

1.5 Niéganse las demás súplicas de la demanda.

2. Sin condena en costas.

3. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Memoriales adjuntados a la herramienta electrónica para la gestión judicial denominada SAMAI.

2. «[Q]ue crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».

3. «[S]obre Instrucción Pública».

4. «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

5. «ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la

ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas».

6. «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».

7. «[P]or la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».

8. Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

9. En la sentencia C- 480 de 2000 la Corte reiteró que «por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes “vinculados hasta 31 de diciembre de 1980” que “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos”. Ello significa, a contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, “nacionales y nacionalizados”, tendrán derecho “sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año». La parte en negrillas de la Ley 91 de 1989 no ha sido retirada del orden jurídico.

10. «Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones».

11. «Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público».

12. «Por la cual se modifica el artículo 3º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985».

13. Expediente 25000-23-25-000-2007-01316-01 (1348-11).

14. Artículo 1º y 3º.

15. Hasta la fecha de expedición del certificado, la accionante no se había retirado del servicio oficial.

16. «A partir del 1o. de enero y hasta el 31 de diciembre de 1976, la Nación pagará el veinte por ciento (20%) de los gastos de funcionamiento (personal) de la educación a que se refiere el artículo primero, conforme a los presupuestos respectivos del año de 1975; y así sucesivamente en cada vigencia subsiguiente, aumentará en un veinte por ciento (20%) su aporte a dichos gastos, hasta llegar a absorber el ciento por ciento (100%) de los mismos en 1980 (de 1976 a 1980)».

17. «En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional».

18. Asimismo, por autorización del alcalde de Cartagena, la actora estuvo vinculada en esa misma institución educativa entre el 25 de julio y el 7 de septiembre de 1994, cuyo reconocimiento y pago se efectuó con posterioridad a través de Resolución 1921 de 20 de octubre de 1994.

19. Fallo de 21 de junio de 2018, consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, expediente: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).

20. Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

21. Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

22. Sobre el particular, el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979 establece que «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 conserjería 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».

23. Fecha de la reclamación administrativa (ff. 24 y 25 vuelto).

24. Igualmente, dicha fecha aparece consignada en la Resolución RDP 23646 de 23 de mayo de 2013 como génesis del pronunciamiento, sin que haya sido objeto de controversia por las partes.

25. Ff. 97 y 98 del cuaderno 1.

26. F. 113 cuaderno 1.

27. Se aclara que pese a que las Resoluciones RDP 29566 de 27 de junio y RDP 36148 de 9 de agosto de 2013 no fueron objeto de censura en el libelo introductorio, las mismas deben entenderse demandadas al tenor de lo previsto en el artículo 163 del CPACA, que preceptúa que «[s]i el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron».

28. Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:52:14