



Función Pública

Sentencia 4047 de 2017 Consejo de Estado

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación No. 250002342000201304047 01 (1550-2014)

Actor: Elsa Ramírez Nieto

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP¹

Trámite: Ley 1437 de 2011

Asunto: Incidencia de los tiempos nacionales en la pensión gracia y la invalidez laboral como garantía del reconocimiento en dicha prestación.

La Sala procede a resolver² el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 20 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la señora Elsa Ramírez Nieto, solicitó declarar la nulidad de la Resolución N° RDP 14096 de 21 de marzo de 2013, mediante la cual se negó una pensión gracia, y las Resoluciones N° RDP 23157 de 21 de mayo de 2013 y la RDP 24710 de 29 del mismo mes y año, todas expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, que resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el acto anterior, confirmándolo en todas sus partes.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó ordenar a la demandada a reconocer la pensión gracia a partir de la fecha en que adquirió el status, en cuantía del 75% de salario con la totalidad de los salarios devengados durante el último año de servicio, con los reajustes de ley, de forma retroactiva, más los intereses moratorios.

Por ultimo solicitó condenar en costas a la demandada.

Hechos en los que fundó sus pretensiones

Los hechos presentados por la demandante que sirvieron de fundamento a las pretensiones de la demanda, se resumen a continuación:

Afirmó la demandante, que prestó sus servicios de la siguiente manera:

· En la Secretaría de Educación de Bogotá, desde el 20-05-1974 hasta el 22-10-1977, en virtud del Decreto de nombramiento N° 479 del 3 de mayo de 1974, como docente en propiedad y con vinculación nacionalizada, para un total de 1.233 días de servicio.

Tuvo una segunda vinculación con el Distrito Capital desde el 27-03-1996 hasta el 13-10-2011, mediante Decreto N° 111 de 20 de febrero de 1996, con vinculación territorial.

Aseveró que tuvo una vinculación nacional ejercida en el Departamento del Tolima, en el periodo comprendido entre el 19 de agosto de 1978 y el 12 de marzo de 1996, que por su naturaleza nacional, solicitó no ser tenidos en cuenta ya que el ente previsional lo tuvo en cuenta para negar el derecho pretendido.

Según la Resolución N° 11224 de 29 de septiembre de 2011, su retiro del servicio obedeció a la declaración de invalidez, con efectos a partir del 14 de octubre de 2011.

Solicitó el 17 de diciembre de 2012 el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada por el ente previsional mediante la Resolución N° RDP 14096 de 21 de marzo de 2013, por no cumplir los requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913, pues los tiempos de servicio que acreditó para tal fin, es decir, los prestados en el Departamento del Tolima eran nacionales.

A través de las Resoluciones N° RDP 23157 de 21 de mayo de 2013 y RDP 24710 de 29 del mismo mes y año, expedidas por la UGPP, se resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el acto anterior, confirmándolo en todas sus partes.

Normas vulneradas y concepto de la vulneración

Se invocaron como disposiciones vulneradas, las siguientes:

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

Las leyes: 114 de 1913, artículos 1º, 3º y 4º; 116 de 1928, artículo 6º, Decreto Ley 2277 de 1979, artículo 3º, Ley 91 de 1989, artículo 15 y Decreto 081 de 1976.

Asevera la accionante, que la vulneración de las normas citadas nace de la negación del derecho pretendido, pues considera haber cumplido todos los requisitos de la pensión gracia, entre otros, los 50 años de edad y 20 de servicio docente nacionalizado.

Recalcó que los tiempos de servicio prestados en el Distrito Capital de Bogotá son nacionalizados, a pesar de que la demandada los haya desestimado en el trámite administrativo al haberlos considerado como nacionales.

Por otro lado, estimó que la pensión gracia es compatible con la pensión de invalidez, y que cumple las condiciones y exigencias para obtener tales beneficios, por un lado, al haber laborado por más de 15 años completando así las 2/3 del servicio que le permite acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, y por el otro, al haber sido retirada del servicio a partir del 14 de octubre de 2011, a causa de una pérdida de capacidad laboral del 96%, conforme se estableció en la Resolución N° 11224 de 29 de septiembre de la misma anualidad.

La compatibilidad se predica en tanto la pensión gracia es especial, y se reconoce a partir del cumplimiento de uso requisitos específicos, que desde el punto de vista presupuestal, no es necesario realizar aporte alguno, y la de invalidez una vez se den las condiciones legales, debe verificarse entre ellos, el haber realizado los aportes respectivos al sistema de la seguridad social; y por otro lado, porque son distintas las entidades que tienen la obligación de su reconocimiento y pago, en el primer caso, CAJANAL, y en el segundo, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Contestación de la demanda

La accionada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda³, precisando que la demandante no cumplió los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 y demás que rigen la aludida prestación, haciendo alusión especial al tiempo de servicio, al afirmar que ésta no ejerció la docencia oficial por más de 20 años con vinculación territorial o nacionalizada, ya que los tiempos de servicio ejercidos en los años 1974 hasta 1978, y desde 1996 al 2011, los consideró como nacionales al provenir de nombramientos efectuados por el Gobierno Nacional.

Propuso las excepciones que denominó: *(i) ausencia de vicios en el acto administrativo demandado*, pues estiman que éstos gozan de la presunción de validez y por ende surten plenos efectos jurídicos, toda vez que fueron expedidos por la autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación y ejecutoria, y los motivos en que se funda son congruentes con las normas superiores en que se fundan; *(ii) inexistencia de la obligación de reconocer la pensión*, toda vez que no le asiste el derecho por no haber demostrado la vinculación territorial o nacionalizada durante 20 años, aunado a ello no estuvo vinculada a 31 de diciembre de 1980; *(iii) Prescripción*, de las mesadas a partir de los 3 años anteriores a la primera petición; *(iv) cobro de lo no debido*, ya que se pretende condenar al entidad sin tener obligación a cargo; *(v) Indexación*, solicita no se condene con indexación puesto que las pretensiones radican en una orden legal; *(vi) imposibilidad de condena en costas*, pues la entidad actuó de buena fe; y *(vii) oficiosa*, cualquiera que se demuestre en el proceso.

La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, profirió sentencia el 20 de febrero de 2014⁴, negando las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos:

Luego de esbozar las normas que rigen la pensión gracia, en especial lo dispuesto en el artículo 15, numeral 2º, literal a) de la Ley 91 de 1989, estableció que los docentes departamentales o municipales que quedaron inmersos en el proceso de nacionalización de la educación, tenían derecho a recibir una pensión especial, siempre y cuando cumplieran los requisitos de ley, entre ellos, haber estado vinculado antes del 31 de diciembre de 1980 a la docencia territorial o nacionalizada, no recibir recompensa o pensión nacional, haber ejercido su profesión con honradez, consagración y buena conducta durante 20 años tanto en el nivel de primaria como en el de secundaria. Enfatizó que aquellos docentes vinculados a partir de dicha fecha, tendrán derecho a obtener una pensión nacional, de conformidad con lo dispuesto en el literal b), numeral 2º del artículo 15 de la ley referida.

Al analizar los tiempos de servicio acreditados en el plenario, concluyó que la demandante a pesar de haber demostrado que tuvo vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980, solo ejerció la docencia nacionalizada durante el período comprendido entre el 20 de mayo de 1974 y el 23 de octubre de 1977 en la Secretaría de Educación de Bogotá, para un total de 3 años, 6 meses y 20 días, los cuales son válidos para efectos de la pensión gracia.

Precisó que los demás tiempos de servicio, es decir, los ejercidos entre el 13 de agosto de 1977 y el 14 de octubre de 2011 son del orden nacional, ya que provienen de nombramientos de dicho nivel.

Y en virtud de todo lo anterior, concluyó que la accionante no acreditó los 20 años de servicio exigidos en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913.

La apelación

La accionante interpuso recurso de apelación⁵ contra la sentencia de primera instancia, bajo los siguientes argumentos:

Sostiene que la negación del derecho obedeció a que la demandada desestimó los tiempos de servicio prestados al Distrito Capital de Bogotá antes y después de 1980, los cuales a su parecer sí son válidos para efectos de la pensión gracia.

Especificó la prestación de sus servicios así:

En el Distrito Capital de Bogotá, como docente nombrada en propiedad con vinculación nacionalizada desde el 20 de mayo de 1974 hasta el 22 de octubre de 1977 según Decreto N° 479 de 3 de mayo de 1974.

Con vinculación territorial en la misma entidad, según Decreto N° 111 de 20 de febrero de 1996, desde el 27 de marzo de este año hasta el 13 de octubre de 2011, que provino del resultado de un concurso de méritos de la cual fue beneficiaria de una plaza, y que por tal razón, esa vinculación no puede ser nacional sino territorial.

Por otro lado, asevera que tiene derecho a la pensión gracia, por cuanto su retiro del servicio obedeció a la declaración de invalidez y por haber cumplido las 2/3 partes del tiempo exigido en la Ley 114 de 1913, ya que ejerció la docencia oficial por 18 años, 9 meses y 7 días en el Distrito Capital de Bogotá, y presenta como fundamento jurídico la sentencia de 30 de septiembre de 2010 de ésta Corporación, en la cual se reconoció una pensión gracia a un docente que presentaba un caso similar.

Alegatos en segunda instancia

La demandada presentó alegatos de conclusión⁶, luego de exponer algunas normas sobre la pensión gracia, y precisó que la demandante no tiene derecho a la prestación, ya que pretende acreditar tiempos de servicio del orden nacional, lo cual va en contravía de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913.

La parte activa de la *litis* guardó silencio al respecto.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR

Atendiendo a los argumentos expuestos por la parte demandante en el recurso de apelación, la Sala encuentra que debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer:

1. Si la demandante reúne las condiciones del tiempo de servicio exigidos en la ley para declarar el reconocimiento de la pensión gracia.
2. Si es posible reconocer la prestación aludida con la acreditación de las 2/3 partes del tiempo de servicio exigido para la pensión gracia, como consecuencia del retiro del mismo a causa de la declaración de la invalidez laboral.

Cargo fundante

Teniendo en cuenta los problemas jurídicos planteados, la Sala estima que debe desarrollar los siguientes cargos planteados en la alzada:

Primero, si los tiempos ejercidos en el Distrito Capital de Bogotá son territoriales o nacionalizados; segundo, si se ha acreditado en el proceso que el nombramiento efectuado mediante Decreto N° 111 de 20 de febrero de 1996 provino de un concurso de méritos; y tercero, si se puede reconocer la pensión gracia a un docente que ha sido retirado del servicio por la declaratoria de la invalidez laboral y por haber ejercido la docencia oficial por las 2/3 del tiempo exigido en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913.

Resolución de los problemas jurídicos planteados

Primer problema jurídico

“Si la demandante reúne las condiciones del tiempo de servicio exigidos en la ley para declarar el reconocimiento de la pensión gracia.”

Previo a resolver el primer problema jurídico, se hace necesario exponer las normas pertinentes sobre la pensión gracia, lo cual permitirá una mejor ilustración del caso objeto de estudio.

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 para los educadores de enseñanza primaria que cumplan 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales, y 50 años de edad, siempre y cuando demuestren haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración, observado buena conducta, y que no posean bienes de fortuna. Esta prestación es compatible con la pensión de jubilación de carácter municipal, departamental, intendencial y Distrital.

Posteriormente la Ley 116 de 1928, en su artículo 6º estableció:

“Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta 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 normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.”.

Por su parte la Ley 37 de 1933, en su artículo 3º, inciso segundo, dispuso:

“Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.”.

Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:

“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”.

De los antecedentes normativos precitados, se infiere que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales como se concibió en un principio, sino que ella cubre a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional, y por lo menos haber demostrado que la ejerció antes del 1 de enero de 1981.

No obstante estar dilucidado hasta aquí este asunto, la Sala considera importante presentar un análisis más profundo respecto del espíritu de las normas pertinentes que rigen esta prestación.

Como primera medida, vale la pena traer a colación la sentencia de 29 de agosto de 1992⁷, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual se resolvió un asunto relacionado con los destinatarios de la pensión gracia, así:

"La sentencia consultada". Consideró que no era impedimento para reconocer la pensión gracia de la ley 114 de 1913, la circunstancia de estar devengando el actor la pensión nacional "derecho" por los servicios docentes prestados a la Nación, tópico este que fue el que tuvo en cuenta la Caja demandada para haberla negado, porque interpretó que cuando con posterioridad a la mencionada ley se expidieron las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, que extendieron el derecho a algunos docentes nacionales, los mencionados estatutos no consagraron incompatibilidad entre la pensión ordinaria nacional y la que extendían de la ley 114 de 1913; que no sería justo interpretar exegéticamente el artículo 4o. de esta última norma, pues si fuera así, no habría razón alguna para que el legislador hubiera expedido las aludidas leyes de 1928 y 1933.

1. Advierte la Sala que el demandante reclama la pensión de jubilación consagrada en la ley 114 de 1913 y no de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, vale decir, en su condición de maestro de enseñanza primaria, labor a la que se dedicó para la Nación durante más de 20 años, según el certificado de folio 6 del cuaderno de antecedentes.

2. De otro lado recuerda la Sala igualmente, que tanto la Constitución Política de 1886 como la actual, prohíben recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, exceptuándose los casos que establezca la ley.

En las condiciones anteriores, los casos de excepción contemplados en las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 no pueden ser interpretados con extensión, pues ello contradiría la prohibición que como regla general establece la Constitución, y menos aún, en eventos en que, como el presente, se trata de verificar si al actor le asiste derecho a la pensión que establece la ley 114 de 1913, y no determinar si tiene vocación a la regulada por las mencionadas leyes 116 y 37.

3. Para la Sala es indiscutible que la ley 114 no genera derecho pensional, cuando el docente es titular de pensión nacional, porque expresamente en su artículo 4o. numeral 3, dispuso como condición para su causación que el docente "no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional". (Subraya la Sala)

Por su parte la sentencia de constitucionalidad C-479 de 1998, sobre el artículo 1º y 4º, numeral 3º) de la Ley 114 de 1913, dejó claro quiénes son los destinatarios de la pensión gracia, de la cual se extracta lo siguiente:

"Artículo 1. Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley."

ARTÍCULO 4. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: (...)

3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.

"4. La pensión de gracia:

En la ley 114 de 1913, materia de impugnación parcial, se crea una "pensión de jubilación vitalicia" para los maestros de escuelas primarias oficiales, que hubiesen servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, equivalente a la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio, o el promedio de los salarios recibidos en caso de que éste hubiese sido variable, siempre y cuando cumplieren con los

requisitos exigidos en el artículo 4 de ese mismo ordenamiento, a saber: 1) haberse conducido con honradez y consagración en los empleos desempeñados; 2) carecer de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres; 3) no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Lo cual no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento; 4) haber observado buena conducta; 5) si es mujer, estar soltera o viuda; 6) haber cumplido cincuenta años, o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento. (Resalta la Sala)

Hasta aquí, la sentencia ha sido diáfana en determinar que los docentes oficiales del nivel primaria y secundaria son destinatarios de la pensión gracia, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos de ley, como los enunciados en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913, entre otros, y para el caso que nos ocupa, el de no recibir ni haber recibido recompensa o pensión de carácter nacional.

Sobre este punto también se pronunció el alto tribunal constitucional:

“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 viole 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 anotar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados [4] 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 la administración racional de los recursos del Estado, cumpliendo 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.” (Subrayado y negrillas no son del texto original)

Ahora bien, la Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia de 29 de agosto de 1997, con radicación número S-699, fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia, recopilando la normatividad en los siguientes términos³ :

“1. La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden.

El artículo 1º de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:

“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 3º. Del artículo 4º. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”.

Despréndese de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por los servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

Partiendo de estas premisas, las Subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado han proferido jurisprudencias al respecto en tal sentido, y a manera de ejemplo se citan las siguientes:

La Subsección B en sentencia de 17 de noviembre de 2016⁹, que resolvió un caso similar concluyó:

“Sobre los tiempos nacionales.

(...)

La ley 114 de 1913 que creo la pensión de los docentes, estableció una serie de requisitos para acceder a la misma, entre los cuales dispuso en el numeral 3º del artículo 4º, que el docente debe demostrar que ni recibe ni ha recibido pensión o recompensa nacional.

“ARTÍCULO 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: (...)

3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.”
(Resalta la Sala)

El artículo 1º de la Ley 91 de 1989¹⁰ clasificó a los docentes para efectos de las prestaciones económicas, como territoriales, nacionales y nacionalizados.

“ARTÍCULO 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

- 1. Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*
- 2. Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.*
- 3. Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.”*

Por ultimo concluyó:

“Queda claro entonces, que no se ha establecido como requisito para acceder a la pensión gracia, que el docente deba estar vinculado el día 31 de diciembre de 1980, es decir, solo es necesario que haya prestado sus servicios como docente antes del año 1981 en instituciones territoriales o nacionalizadas, sin que se puedan computar tiempos de servicio de carácter nacional, pues la finalidad principal de la pensión gracia, es reconocer a aquellos docentes un beneficio económico para equilibrar los ingresos percibidos entre éstos y los docentes nacionales, ante el déficit fiscal en que se encontraban los entes territoriales para cubrir el pago por la prestación de los servicios al magisterio.”

La Subsección A de la Sección Segunda compartió la misma línea en la sentencia de 11 de febrero de 2015¹¹:

“Ahora, a fin de determinar en cada caso la clase de vinculación que ostenta el personal docente que aspira a acceder a la pensión gracia, la Ley 91 de 1989 en su artículo 1º definió quienes son docentes nacionales, y quienes ostentan vinculación nacionalizada y territorial, así:

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, particularmente en el artículo 10°.¹²

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1° de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10° de la Ley 43 de 1975 5.

Es necesario aclarar entonces, con miras a definir en cada caso el cumplimiento de los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión gracia, que el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes, no lo determina la ubicación del plantel educativo en donde se presten los servicios, sino el ente gubernativo que en efecto profiere dicho acto, lo que a su vez define la planta de personal a la que pertenecen y el presupuesto de donde proceden los pagos laborales respectivos.”

De lo anterior se concluye, que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación haya sido del orden territorial y/o nacionalizado, descartando de esta forma aquellas que obedecen al orden nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º, numeral 3º de la Ley 114 de 1913 y en el artículo 15, numeral 2º, literal a) de la Ley 91 de 1989; por lo tanto, los tiempos de servicio que tengan esta última naturaleza no podrán ser computados para completar los 20 años de servicio exigidos en el artículo 1º de la Ley 114 mencionada.

Segundo problema jurídico

“¿Es posible reconocer la prestación aludida con la acreditación de las 2/3 partes del tiempo de servicio exigido para la pensión gracia, como consecuencia del retiro del mismo a causa de la declaración de la invalidez laboral?”

Afirma la actora, tener derecho al reconocimiento de la pensión gracia, pues acumuló 18 años, 9 meses y 7 días de servicio docente territorial y nacionalizado, y para la fecha de su retiro del servicio que obedeció por la pérdida de la capacidad laboral en el 95%, considera haber cumplido las 2/3 del tiempo requerido en la Ley 114 de 1913, y en consecuencia, concluye que tiene derecho al reconocimiento de la prestación aludida.

Sobre esta eventualidad, en la que los docentes han solicitado el reconocimiento de la pensión gracia sin haber cumplido los 20 años de servicio exigidos en la Ley 114 de 1913, a raíz del retiro definitivo del servicio por la declaratoria de su estado de invalidez, la Subsección A de la Sección Segunda de ésta Corporación, en sentencia de 22 de septiembre de 2016¹³ manifestó lo siguiente:

“2.2.3.- Pensión gracia con dos terceras partes de tiempo de servicio. Procedencia cuando no se puede completar el tiempo requerido por invalidez.

Sobre el reconocimiento de la pensión gracia sin cumplir con el requisito de los 20 años al servicio docente territorial o nacionalizado, la Sala de Subsección acogerá el criterio manifestado por esta Corporación en sentencia de 30 de septiembre de 2010, que dispuso:

«[...] con el propósito de garantizar el derecho a la seguridad social de la actora previsto en el artículo 48 de la Constitución, la Sala encuentra que la docente prestó sus servicios al Magisterio durante dieciocho (18) años, ello significa que laboró más de las dos terceras partes del tiempo exigido legalmente para tener derecho a la pensión gracia, pero por razones que no le fueron imputables a ella, sino debido a su situación de invalidez –fue calificada con la pérdida del 95% de la capacidad laboral-, no pudo continuar trabajando en la docencia, quedándole faltando tan sólo dos años para completar los veinte años de servicios.

Es en consideración al estado de invalidez de la actora y por haber laborado más de las dos terceras partes, esto es, por más de quince (15) años como maestra territorial de primaria y secundaria, que la Sala considera que tiene derecho a percibir la pensión gracia. Esta última circunstancia (prestación de servicios por más de las dos terceras partes del tiempo exigido por la ley) ha sido tenida en cuenta igualmente por la Corte Constitucional frente al reconocimiento de prestaciones de carácter pensional, especialmente, en aplicación del régimen de transición y que ahora se acoge para el caso sub lite.

Expuso dicho Tribunal sobre el particular:

«(...) el principio de proporcionalidad no alcanza la misma importancia que adquiere en el caso de quienes han completado el 75% del tiempo indispensable para reclamar el reconocimiento y pago de la pensión, pues con las tres cuartas partes del tiempo cotizado tiene mayor fundamento tanto el interés del trabajador en la pensión futura, como la protección que a esa aspiración se le brinda, lo que no ocurre cuando apenas se cuenta con la mitad del tiempo cotizado, porque en este evento la aspiración a pensionarse no tiende a concretarse tan pronto y, en esa medida, es menor la relevancia del mantenimiento de las condiciones del régimen de transición que permite pensionarse con los requisitos del sistema anterior a la vigencia de la Ley 100 de 1993»¹⁴ (destacado fuera del texto).

[...]»¹⁵ Negrillas del texto original.

En otros términos, tratándose de un docente que en razón de su estado de invalidez dejó de laborar, se requerirá el cumplimiento de las dos terceras partes de los 20 años previstos para acceder a la pensión gracia en aras de garantizar el derecho a la seguridad social y en desarrollo del principio de proporcionalidad constitucional.¹⁶ ” (Resalta la Sala)

En igual sentido se manifestó la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de estado en la sentencia de 30 de septiembre de 2010, con ponencia del doctor Gerardo Arenas Monsalve.

Así las cosas, se infiere de lo anterior, que aquellos docentes que hayan sido retirado del servicio laboral de forma definitiva como consecuencia de la pérdida de la capacidad laboral superior al 95%, y que haya cumplido las 2/3 del tiempo de servicio requerido en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, tendrá derecho a la pensión gracia, siempre y cuando también haya cumplido los demás requisitos exigidos en las normas que rigen la aludida prestación, pues como lo ha señalado la jurisprudencia precitada, no se le puede imponer al interesado la carga de los 20 años de servicio dispuestos en la norma, sino sólo las dos terceras partes del tiempo requerido.

El caso concreto

Estando claro todo lo anterior, se procede a continuar con el estudio de fondo del acervo probatorio de los tiempos de servicio ejercidos por la accionante, que permite finiquitar el asunto objeto de estudio así:

Con relación al primer problema jurídico, procede la Sala a analizar las pruebas reinantes en el proceso, para dilucidar el primer y segundo cargo apelado así:

El primer cargo se centra en determinar si la demandante ejerció la docencia territorial o nacionalizada durante 20 años como lo exige el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 y el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Del cuaderno administrativo que contiene la historia laboral de la demandada visible a folios 1 a 280 del cuaderno 1 del expediente y del CD a folio 128 del cuaderno principal, aportados por la demandada; y a los documentos aportados con el libelo demandatorio, se encuentra la siguiente información laboral:

Acto Administrativo	Objeto / Cargo	Inicio	Terminación	Tiempo computable
Certificado de Tiempo de Servicio de 25 de mayo de 2012 (folios 5 y 6 cuaderno ppal.)	Nombrada en propiedad como docente en el nivel básica primaria, con vinculación nacionalizada con la Alcaldía de Bogotá, según Decreto N° 479 de 3-05-74 y aclaratorio N° 642 de 4-06-74	20-05-1974	23-10-1977	3 años, 5 meses y 4 días

Resoluciones N° 188, 1923 y 2022 todas de 1977.	Licencias no remuneradas				- 90 días
(folios 5 y 6)					
Certificado de Tiempo de Servicio de 10 de octubre de 2001	Nombrada en propiedad como docente en el nivel básica secundaria, con vinculación nacional en el INEM	19-08-1977	11-03-1996	N/A	
(folios 7 y 8 cuaderno 1, archivo del CD N° 27 y 45)	Manuel Murillo Toro de Ibagué, según Resolución N° 7568 de 2-08-77				
Certificado de Tiempo de Servicio de 25 de mayo de 2012	Nombrada en propiedad como docente en el nivel básica secundaria, con vinculación nacional con la	27-03-1996	14-10-2011	N/A	
(folio 9 cuaderno ppal y 247 vto. del cuaderno 1)	Alcaldía de Bogotá, según Decreto N° 111 de 20-02-96				
TOTAL TIEMPO VÁLIDO					3 años, 2 meses y 4 días

*Se descuentan 90 días por concepto de las licencias no remuneradas.

De lo anterior se concluye:

1. Que la docente prestó sus servicios al magisterio con vinculación nacionalizada desde el 20 de mayo de 1974 hasta el 23 de octubre de 1976, tiempo que se considera válido para el cómputo requerido en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913. (Tiempo computable: 3 años, 2 meses y 4 días)
2. Los tiempos comprendidos entre el 19 de agosto de 1977 y el 14 de octubre de 2011, prestados en las ciudades de Ibagué y Bogotá, se desestiman por obedecer a vinculaciones de tipo nacional, de acuerdo con la información que se desprende de los certificados de tiempos de servicio de 10 de octubre de 2001 y del 25 de mayo de 2012.

Con relación al segundo cargo apelado, que aborda la manifestación de la accionante en la alzada de que los tiempos de servicio comprendidos entre el 27 de marzo de 1996 hasta el 14 de octubre de 2011 en Bogotá son territoriales por provenir de un concurso de méritos, aclara la Sala, que la única prueba documental obrante en el proceso y que se arrimó con la demanda, es el certificado de tiempos de servicio de 25 de mayo de 2012 visible a folio 9 del cuaderno principal, que una vez analizado de acuerdo con las reglas de la sana crítica, no deja dudas de que el tipo de vinculación que ostentó la demandante por dicho período es nacional, y tampoco de él se puede inferir, que éste nombramiento haya provenido de un concurso de méritos.

Como bien se dijo, no existe en el expediente copia del Decreto N° 111 de 20 de febrero de 1996, ni documento o prueba alguna que permita determinar que éste haya sido expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá como consecuencia de un concurso de méritos.

Por último, se resalta que la carga de la prueba para demostrar este fundamento fáctico radicaba en la demandante, por tal razón, al no haber acreditado el derecho que pretendía hacer valer, la Sala concluye con certeza, que la accionante no ejerció la docencia territorial ni nacionalizada por 20 años.

Ahora bien, con relación al segundo problema jurídico, es claro que no se le puede imponer al interesado la carga de los 20 años de servicio dispuestos en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, sino, como lo ha señalado la jurisprudencia precitada, solo las dos terceras partes del tiempo requerido, aún cuando el tiempo requerido en este caso es menor, por tratarse de una docente que dejó de trabajar en razón a su estado de invalidez, la Sala observa que la accionante no cumple con este presupuesto, pues solo acreditó 3 años, 2 meses y 5 días de servicio territorial y nacionalizado, lo cual dista en demasía de las dos terceras partes señaladas, que equivalen aproximadamente a 13 años y 3 meses.

En consecuencia de todo lo anterior, la Sala concluye que la demandante no cumple los requisitos para acceder a la pensión gracia, en especial,

los relacionados con el tiempo de servicio, y por ende los actos administrativos demandados gozan de legalidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta todo lo expuesto y analizado a lo largo de esta providencia, ésta Sala comparte el fallo de primera instancia, el cual merece ser confirmado.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 20 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, y déjense las constancias respectivas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 En adelante UGPP.

2 Con el informe Secretarial de 14 de agosto de 2015, visible a folio 189.

3 Escrito de 10 de diciembre de 2013 – folios 109 a 117 del expediente.

4 Folios 131 a 142.

5 Folios 475 a 485.

6 Mediante escrito visible a folios 185 a 188.

7 Con ponencia del doctor Joaquín Barreto Ruiz, dentro del expediente N° 5076.

8 M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

9 Rad. 2114-2016, M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

10 *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*

11 Magistrado Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Radicado 3051--2013.

12 *Ley 43 de 1975. Artículo 10. 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 planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.*

13 M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 5006-2014.

14 Sentencia C-794 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

15 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. C.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 17001-23-31-000-2007-00187-01(1067-09). Actor: Stella Ramírez castaño.

16 En un reciente pronunciamiento en sede de tutela, la Sección Cuarta del Consejo de Estado decidió amparar los derechos del actor en contra del Juzgado Cuarto Administrativo de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico, quienes no tuvieron en cuenta la providencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve, citada en el numeral anterior, que señaló la procedencia de las dos partes del tiempo establecido en la Ley para conceder la pensión gracia, cuando se trata de un docente que se retiró del servicio por su estado de invalidez. Ver sentencia de veintinueve (29) de enero de dos mil quince (2015). Sección Cuarta. C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicación: 11001-03-15-000-2014-02940-00(AC). Actor: JAIRO JOSE DE LA ROSA CARO.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:34:17