



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A"
CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)
Demandante: LUCILA ORJUELA AVENDAÑO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL
Asunto: Pensión gracia.

**ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DECRETO 01
DE 1984**

La Sala de Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia de fecha nueve (9) de septiembre de dos mil catorce (2014) proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1.- PRETENSIONES

La señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO, por intermedio de apoderada y en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó lo siguiente:

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

«138 C.C.A. DECLARACIONES

1. **Declarar la nulidad de la Resolución No. PAP 014998** de fecha **28 DE SEPTIEMBRE DE 2010**, suscrita por el Gerente Liquidador General de la **Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E.**, mediante el cual se atiende en forma desfavorable la solicitud presentada por mi poderdante **LUCILA ORJUELA AVENDAÑO**, tendiente al reconocimiento de la **Pensión Gracia de Jubilación**.

1. Que se declare que mi mandante **LUCILA ORJUELA AVENDAÑO** tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca y pague una **Pensión mensual Gracia de Jubilación**, a partir de la fecha en la cual adquiere el derecho a su reconocimiento, en los términos de la **Ley 114 de 1913**, las leyes 116 de 1928 y la ley 35 de 1933. (*sic*)

138 C.C.A. CONDENAS

Como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**:

1. Se ordene a la **Caja Nacional de la Previsión Social E.I.C.E.**, a reconocer a mi mandante la **Pensión de Gracia** a que tiene derecho, con efectividad desde la fecha que cumplió su estatus de pensionada, esto es 20 años de servicio y 50 de edad en la educación pública del nivel territorial.
2. **Condenar** a la entidad demandada a reconocer a favor de **LUCILA ORJUELA AVENDAÑO** las mesadas generadas por el reconocimiento de la pensión de gracia, según la petición anterior, en la suma liquidada sobre el 75% de todos los factores salariales devengados y acreditados, desde la fecha en que adquirió el status pensional hasta cuando se verifique la inclusión en nómina del valor que por esta acci3n se llegare a reconocer.
3. **Condenar** a la demandada para que pague la indexaci3n o correcci3n monetaria sobre las sumas adeudadas al demandante desde el momento en que se debió calcular cada suma de dinero y hasta cuando se verifique el pago total de las obligaciones.
4. **Condenar** a la demandada a reconocer sobre las mesadas adeudadas a mi mandante, los ajuste de valor de dichas sumas, conforme al índice de precios al consumidor y al por mayor, tal como lo autoriza el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.
5. **Condenar** a la demanda a reconocer a favor de mi poderdante los intereses moratorios, contados después de la ejecutoria del fallo, si no da cumplimiento al mismo dentro del término previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.
6. **Condenar** a la demandada a que dé cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)
Demandante: Lucila Orjuela Avendaño
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la
Protección Social - UGPP

7. Condenar a la demandada al pago de las costas procesales en que debió incurrir mi poderdante.»¹ Destacado del texto original.

1.2.- HECHOS²

Los fundamentos fácticos de la demanda son los siguientes:

La señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO nació el 31 de enero de 1956, por lo que a la fecha de presentación de la demanda cuenta con más de 50 años de edad, prestó sus servicios como docente territorial del departamento de Boyacá por más de 20 años, así:

- Colegio Cooperativo del municipio de Sutamarchán desde el 21 de abril de 1983 hasta el 30 de marzo de 1987.
- Colegio de Boyacá del Municipio de Tunja desde el 31 de marzo de 1987 hasta el 18 de enero de 2009.
- Institución Educativa Rural del Sur del Municipio de Tunja desde el 19 de enero de 2009 hasta la fecha.

Desempeñó siempre sus laborales con honradez y excelente conducta, por lo que nunca fue sancionada disciplinariamente.

El 4 de junio de 2010, solicitó el reconocimiento de la pensión gracia ante la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. quien, mediante la Resolución No. PAP 014996 de 28 de septiembre de 2010, negó su reconocimiento y pago bajo el argumento de haber ingresado a la docencia oficial después del 31 de diciembre de 1980.

1.3.- DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN³

Se invocó en la demanda la violación de las siguientes disposiciones normativas: artículos 2, 25, 53 y 58 de la Constitución Política, artículos 27, 30 y 31 del Código

¹ Folios 3 y 4 del expediente.

² Folios 4 y 5 del expediente.

³ Folios 5 a 8 del expediente.

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

Civil, Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 37 de 1933, Ley 4º de 1996 y Código Sustantivo del Trabajo.

Como concepto de violación, la apoderada de la demandante indicó que la presunción de legalidad de los actos administrativos objeto de la demanda vulneran lo dispuesto en los artículos 25, 53 y 58 de la Carta Política, pues en ellos se establece que las reglamentaciones del derecho del trabajo no pueden en ningún caso desconocer la garantía constitucional que de su dimensión objetiva se desprende y deben interpretarse bajo estrecha relación con los principios de igualdad, libertad y dignidad humana; pese a lo anterior, a la demandante se le negó el reconocimiento laboral y prestacional, imponiéndole condiciones que menoscaban su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Sostuvo además que la entidad demandada va en contra de la normatividad que gobierna la pensión gracia, dado que desconoce que a los docentes que hubieren completado los requisitos antes de la Ley 91 de 1989, no se les puede aplicar de forma retroactiva dicha disposición, que señala que la vinculación debía ser previa al 31 de diciembre de 1980, por lo que tienen derecho al reconocimiento y pago de la pensión.

1.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada guardó silencio⁴.

1.5.- LA SENTENCIA APELADA⁵

La Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 9 de septiembre de 2014, decidió negar las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de lo anterior, argumentó que la demandante ingresó a laborar como docente nacionalizado en forma continua en el nivel básico de secundaria, a través del Decreto 922 de 27 de mayo de 1983, con efectos fiscales desde el 11 de abril de 1983, por lo cual no cumple con las exigencias para acceder al

⁴ Folio 93 del expediente.

⁵ Folios 174 a 188 del expediente.

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

reconocimiento del beneficio pensional reclamado, dado que a pesar que tener más de 50 años de edad y haber prestado sus servicios como docente oficial por más de 20 años, su vinculación fue posterior al 31 de diciembre de 1980, requisito exigido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

En cuanto a la imposibilidad jurídica de aplicar retroactivamente el contenido de la Ley 91 de 1989 a docentes vinculados con anterioridad, se acogió a lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias C-084 de 1999 y C-489 de 2000, donde se expuso:

«En el caso bajo examen no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional frente a lo decidido por la Corte en la sentencia C-084/99, pues en dicha oportunidad el pronunciamiento recayó sobre las expresiones "vinculados a partir del 1 de enero de 1981" y "para aquellos" contenidas en el literal b) del numeral 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989 y la acusación a que se refiere este proceso versa sobre la expresión "vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980" del literal a) del numeral 2 del artículo 15 del mismo ordenamiento. Es decir, que si bien tales disposiciones guardan íntima relación de conexidad y producen efectos similares, su contenido normativo es distinto.

Ante esta circunstancia, las consideraciones que hizo la Corte en esa ocasión para declarar la exequibilidad de lo acusado, serán las que sirvan de fundamento para adoptar igual determinación en relación con la frase que hoy es objeto de impugnación.

En el fallo precitado dijo la Corte:

"De la norma acabada de transcribir, surge entonces que de acuerdo con lo preceptuado en el numeral segundo, literal B, del citado artículo 15 de la Ley 91 de 1989, a los docentes vinculados con posterioridad al 1º de enero de 1981, tanto nacionales como nacionalizados, al igual que para los nombrados a partir del 1º de enero de 1990, "se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año", con sujeción al "régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional". Es decir, que la citada Ley 114 de 1913 y las que posteriormente la modificaron o adicionaron, o sea las Leyes 111 de 1928 y 37 de 1933 que ampliaron su radio de acción, fueron derogadas por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la cual reguló íntegramente la materia relativa a las prestaciones sociales del magisterio y creó para el efecto un Fondo Nacional cuyo objeto es, precisamente, el atender lo relativo, entre otras cosas, al pago de pensiones del sector docente.

Demostrado como se encuentra que la Ley 114 de 1913 y las Leyes 116 de

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

1928 y 37 de 1933 fueron derogadas por la Ley 91 de 1989 (artículo 15), queda entonces por analizar lo relativo a los efectos temporales posteriores a su derogación, para determinar sí, por estarlo surtiendo en la actualidad el pronunciamiento de la Corte sobre su exequibilidad o inexecuibilidad ha de ser de mérito, o si, por el contrario, es procedente la inhibición por carencia actual de objeto.

Como puede apreciarse, conforme a la regla primera, numeral 2º literal A del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, "los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos", pensión ésta que "será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación".

De esta suerte, resulta claro, entonces, 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 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 acusación".»

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la
Protección Social - UGPP

1.6.- LA APELACIÓN⁶.

Contra la decisión anterior, la apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación y expuso los mismos argumentos de la demanda⁷, en el sentido de afirmar que debe tenerse en cuenta que la pensión gracia es un reconocimiento que el legislador otorgó con el fin de mejorar las condiciones de los profesores que llegan a la etapa final de la vida y concretamente por sus servicios prestados a la educación pública, en virtud de lo consagrado en la Ley 114 de 1913.

Por otro lado, manifestó que se debe tener en cuenta que la demandante ingresó a laborar antes de la expedición de la Ley 91 de 1989, por ende se encuentra cobijada bajo el beneficio legal para acceder a la pensión gracia, determinándose expresamente que conforme a los parámetros legales y constitucionales de irretroactividad de la ley y más tratándose de los postulados laborales de donde se propugna por el reconocimiento de prestaciones de consecuencias positivas para los trabajadores sin trastornar el estatus en el que se encuentren al momento de su vinculación por disposiciones expedidas posteriormente y que desmejoren sus derechos laborales, aspecto prohibido por el artículo 53 de la Constitución Política.

1.7.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

1.7.1. La apoderada de la demandante⁸ reiteró lo dicho en la demanda y en el recurso de apelación.

1.7.2. La entidad demandada guardó silencio⁹.

1.8.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁰

El ministerio público guardó silencio.

⁶ Folios 191 a 194 del expediente.

⁷ Folio 191 del expediente.

⁸ Folios 204 a 207 del expediente.

⁹ Folio 208 del expediente.

¹⁰ Ibídem.

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)
Demandante: Lucila Orjuela Avendaño
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la
Protección Social - UGPP

II. CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

2.1.- PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo a los argumentos expuestos en la sentencia apelada y los que fundamentaron el recurso de apelación presentado por la parte demandante, la Sala de Subsección deberá determinar si la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO cumple los requisitos establecidos legalmente para el reconocimiento de la pensión gracia, referidos principalmente a la fecha de vinculación a la docencia oficial, para lo cual se verificará el marco jurídico y jurisprudencial de acceso a dicha prestación.

Resuelto lo anterior, se resolverá si la sentencia de primera instancia debe ser confirmada.

2.2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE AL CASO

2.2.1. DE LA PENSIÓN GRACIA

En principio, la Ley 114 de 1913 otorgó a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4º, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios, siempre que comprueben «que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional».

Dicha pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial, que percibían una baja remuneración y por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyos salarios y prestaciones estaban a cargo de la Nación, situación causada por la debilidad financiera de los departamentos y municipios para atender las obligaciones salariales y prestaciones que les fueron asignadas por virtud de la Ley 39 de 1903 que rigió la educación durante la mayor parte del siglo.

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

En consecuencia, un maestro de primaria puede recibir simultáneamente pensión de jubilación departamental y nacional con base en la Ley 114 de 1913, pero en ningún caso dos pensiones de índole nacional.

Sobre los alcances de la Ley 37 de 1933, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corporación al precisar que la referida norma lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

Con la entrada en vigencia de la Ley 43 de 1975, se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando y asumiendo financieramente los departamentos y municipios, redefiniéndose entonces la educación oficial como un servicio público a cargo de la Nación.

Dicho proceso de nacionalización se llevó a cabo de manera progresiva entre el 1° de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1980, quedando perfeccionado desde tal fecha. Lo que implicó además, que los costos salariales y prestacionales del cuerpo docente territorial fueran asumidos completamente por la Nación a partir del 31 de diciembre de 1980 pues de ello se trataba, lo que elevaría a los docentes territoriales a un plano de igualdad salarial y prestacional respecto de los docentes nacionales, que conduciría por ende a la desaparición de las precarias condiciones económicas que justificaban la previsión legal de la pensión gracia y su otorgamiento, una vez perfeccionado tal proceso.

Así, con ocasión del proceso de nacionalización en comento y la posterior centralización en el manejo de las obligaciones prestacionales del personal docente nacional y nacionalizado, se expidió la Ley 91 de 1989 a través de la que el Legislador no solo creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y reguló la forma en que serían asumidas las cargas prestacionales del personal docente luego de la nacionalización, sino que además buscó amparar la expectativa que en cuanto a pensión gracia ostentaban todos aquellos docentes que siendo territoriales (es decir, sujetos de su otorgamiento conforme a la finalidad con la que se previó inicialmente dicha prestación gratuita), quedaron inmersos dentro de la mencionada nacionalización a 31 de diciembre de 1980, fecha en la que culminó el mencionado proceso, y se consagró un régimen de

transición para éstos que les permitiera mantener dicho beneficio hasta la consolidación de su derecho protegiendo dicha expectativa frente al coyuntural cambio que implicaba la extinción del derecho a la pensión gracia, y se precisó además, que para los demás docentes, es decir los vinculados con posterioridad a tal fecha, tan sólo se reconocería la pensión ordinaria de jubilación.

Ahora, en cuanto a la correcta interpretación del contenido de la Ley 91 de 1989, la Sala Plena Contenciosa en sentencia de 27 de agosto de 1997 definió su ámbito de aplicación frente al extinto derecho a la pensión gracia y los docentes que gozaban de una expectativa válida en cuanto a la misma con ocasión del mencionado proceso de nacionalización, en virtud del cual en principio la perderían, por lo que precisó con toda claridad el alcance del régimen de transición que ésta contenía, en el sentido de:

«3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:

"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 ésta a cargo total o parcial de la Nación."

"4. 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 de 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.

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculados después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe 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 ib.) 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 estar vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia...siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos". Y por último, que sin la Ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la Ley".»

Lo anterior permite concretar: i) la inexistencia de derecho alguno a la pensión gracia para los docentes nacionales, como quiera que no fueron sujetos de su creación o previsión legal; ii) **la vigencia del derecho a la pensión gracia para aquellos docentes territoriales o nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando reúnan la totalidad de requisitos consagrados en la Ley para tal efecto;** iii) **la terminación de dicho beneficio para los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980;** como también, iv) la excepción en cuanto a la pensión gracia que permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional -pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación- en virtud de la Ley 91 de 1989, que es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir en todo caso los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio.

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 1°, definió quiénes son docentes nacionales, y quiénes ostentan vinculación nacionalizada y territorial, así:

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

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

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°.

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.

Bajo las anteriores precisiones normativas, se procede a examinar las pruebas obrantes en el expediente a fin de verificar si a la demandante le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por cumplir con los requisitos legales, concretamente frente a **los tiempos de servicios acreditados y la calidad de vinculación que ostenta.**

2.3.- CASO CONCRETO

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala de Subsección advierte las siguientes pruebas en el expediente:

- 1.1. Resolución No. PAP 014998 de 28 de septiembre de 2010, por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicita de Jubilación Gracia a la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO.¹¹
- 1.2. Certificado de tiempo de servicio de la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO, expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Tunja, siendo la historia laboral la siguiente:
 - Colegio Cooperativo del municipio de Sutamarchán **desde el 21 de abril de 1983** hasta el 30 de marzo de 1987.
 - Colegio de Boyacá del Municipio de Tunja desde el 31 de marzo de 1987 hasta el 18 de enero de 2009.

¹¹ Folio 10 del expediente.

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

- Institución Educativa Rural del Sur del Municipio de Tunja desde el 19 de enero de 2009 hasta la fecha.¹²

- 1.3. Registro Civil de la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO, que certifica la fecha de nacimiento el 31 de enero de 1956.¹³
- 1.4. Certificado de antecedentes disciplinarios, expedido por la Procuraduría General de la Nación, donde la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO no registra sanciones ni inhabilidades pendientes.¹⁴
- 1.5. Expediente administrativo de la demandante.¹⁵

De los documentos anteriores, la Sala de Subsección evidencia que la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO fue vinculada como docente nacionalizado en forma continua en el nivel básica secundaria, **a través del Decreto 922 de 27 de mayo de 1983, que tuvo efectos fiscales a partir del 11 de abril de 1983.**

De la misma manera, se observa que el sustento del acto reprochado es que la entidad demandada, al negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante, no tuvo en cuenta que esa figura fue creada por el legislador con el fin de mejorar las condiciones de los profesores que llegan a la etapa final de la vida, en virtud de lo consagrado en la Ley 114 de 1913, por lo que para su otorgamiento no se pueden imponer condiciones que menoscaben el derecho al trabajo en condiciones dignas. Por lo que, al haber ingresado la demandante antes de la expedición de la Ley 91 de 1989, se encuentra cobijada bajo el beneficio legal para acceder a la pensión gracia, siguiendo los parámetros legales de irretroactividad de la ley y los postulados laborales de donde se propugna por el reconocimiento de prestaciones de consecuencias positivas para los trabajadores sin trastornar el estatus en el que se encuentren al momento de su vinculación por disposiciones expedidas posteriormente y que desmejoren sus derechos, aspecto prohibido por el artículo 53 de la Constitución Política.¹⁶

¹² Folio 17 del expediente.

¹³ Folio 18 del expediente.

¹⁴ Folio 68 del expediente.

¹⁵ Folios 53 a 90 del expediente.

¹⁶ Folios 5 a 7 del expediente.

Ahora bien, frente al problema jurídico planteado, se advierte que la decisión de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL E.I.C.E. (hoy, UGPP) estuvo debidamente fundamentada pues surgió como consecuencia del análisis del cumplimiento de los requisitos por parte de la señora ORJUELA AVENDAÑO para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Tal como se dijo previamente, la Ley 91 de 1989 se expidió con ocasión del proceso de nacionalización de la educación y la centralización en el manejo de las obligaciones prestacionales del personal docente nacional y nacionalizado, por lo que el legislador reguló la forma en que serían asumidas las cargas prestacionales del personal docente luego del proceso descrito y amparó la expectativa que en cuanto a pensión gracia ostentaban todos aquellos docentes que siendo territoriales (es decir, sujetos de su otorgamiento conforme a la finalidad con la que se previó inicialmente dicha prestación gratuita), quedaron inmersos dentro de la mencionada nacionalización a 31 de diciembre de 1980, fecha en la que culminó el mencionado proceso, y se consagró un régimen de transición para éstos que les permitiera mantener dicho beneficio hasta la consolidación de su derecho protegiendo dicha expectativa frente al coyuntural cambio que implicaba la extinción del derecho a la pensión gracia.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el límite temporal que trae la Ley 91 de 1989 no vulnera el derecho de igualdad de los docentes que al momento de su expedición no hubieren cumplido con los requisitos para acceder a la pensión gracia pues frente a éstos no existía una situación jurídica consolidada, a saber:

«No obstante lo anterior, la Corte considera importante hacer claridad en lo siguiente: a los docentes que antes de entrar a regir la ley 91/89 (diciembre 29/89) hubieran completado todos los requisitos exigidos en el ordenamiento positivo para tener derecho a la pensión de gracia, deberá reconocérseles, pues los derechos adquiridos, por expreso mandato constitucional (art. 58 C.P.), deben ser protegidos y respetados por la ley nueva. De ahí que esta corporación haya reiterado la regla general contenida en el artículo 58 de la Carta, de acuerdo con la cual: una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. En consecuencia, la expresión que aquí se acusa en estos casos no tendría operancia.

No sucede lo mismo con quienes para esa fecha aún no habían cumplido los requisitos para gozar de tal pensión, pues frente a ellos simplemente existía una

Radicado: 15001 23 31 000 2011 00555 01 (0543-2015)

Demandante: Lucila Orjuela Avendaño

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la
Protección Social - UGPP

mera expectativa o probabilidad de obtener algún día ese beneficio, esto es, cuando cumplieran la condición faltante. Por tanto, bien podía el legislador modificar esas expectativas de derecho, sin vulnerar norma constitucional alguna.»¹⁷

Así las cosas, al no cumplir la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO con el requisito de haber sido vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la sentencia impugnada será necesariamente confirmada.

En mérito de lo expuesto, la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia (Art. 280 CGP) y por autoridad de la ley,

FALLA

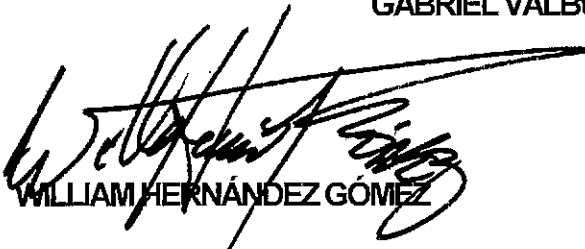
CONFÍRMASE la sentencia de 9 de septiembre de 2014 proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las pretensiones de la demanda presentada por la señora LUCILA ORJUELA AVENDAÑO, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, envíese al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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


GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 2006. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández

