



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B**

**MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Radicado** : 250002325000201200507 01  
**No. Interno** : 2320 – 2015  
**Demandante** : OLGA DEL CARMEN GONZÁLEZ H.  
**Demandado** : Unidad Administrativa Especial de Gestión  
Pensional y Contribuciones Parafiscales de la  
Protección Social  
**Acción** : Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Tema** : Pensión Gracia  
**Segunda Instancia** – Decreto 01 de 1984

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el tres (3) de marzo de dos mil quince (2015), por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sala de Descongestión, accedió a las pretensiones de la demanda promovida por Olga del Carmen González Hernández contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Demanda**

Olga del Carmen González Hernández, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, demandó la nulidad de las Resoluciones PAP 018879 del 13 de octubre de 2010 y UGM 020425 del 14 de diciembre de 2011, proferidas por la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E en Liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, mediante

las cuales le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada, a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación, a partir del 4 de enero de 2009, en cuantía correspondiente al 75% del salario, con la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año, se le condene a pagar, a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, el valor de las mesadas pensionales y adicionales con los correspondientes reajustes de ley, desde la fecha de la adquisición del estatus de pensionada y que sobre las sumas adeudadas a la demandante, se incorporen los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, tal como lo autoriza el artículo 178 del C.C.A., se le reconozca y pague los intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 y a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria conforme lo normado por el artículo 177 del C.C.A.

### **1.1. Hechos**

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda (ff. 30 - 31), en síntesis son los siguientes:

La señora Olga del Carmen González Hernández nació el 4 de enero de 1959, es decir, cumplió los 50 años de edad, el 4 de enero de 2009.

Sostuvo que prestó sus servicios de la siguiente manera: con el Departamento de Boyacá, en el municipio de Tejar – Nuevo Colón mediante nombramiento realizado por Decreto 492 del 12 de mayo de 1980, desde el

23 de abril de 1980 al 29 de junio de 1981; luego, por Resolución 971 del 30 de junio de 1981 a partir del 30 de junio de 1981 al 29 de marzo de 1983; y

con el Distrito Capital de Bogotá mediante nombramiento realizado por Decreto 278 del 21 de febrero de 1983, a partir del 22 de abril de 1983 al 4 de diciembre de 2010.

Mediante Resolución 10056 del 17 de marzo de 2006, fue trasladada por necesidades del servicio a la Institución Educativa Distrital INEM Santiago Pérez.

El 30 de marzo de 2009, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia de conformidad con lo establecidos en la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. Mediante las Resoluciones PAP 018879 del 13 de octubre de 2010 y UGM 020425 del 14 de diciembre de 2011, el Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social niega la prestación reclamada al desestimar los tiempos laborados como docente en el Departamento de Boyacá y en el Distrito Capital de Bogotá.

## **1.2. Normas violadas**

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

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

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

De la Ley 116 de 1928, los artículos 3 y 6.

Del Decreto 081 de 1976.

Del Decreto Ley 2277 de 1979, el artículo 3.

De la Ley 91 de 1989, el artículo 15.

## **2. Contestación de la demanda**

El apoderado judicial de la Caja Nacional de Previsión en Liquidación, se opuso a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos (ff. 53 a 57 del expediente):

Manifestó que la parte demandante no demostró el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, para hacerse acreedora a la pensión gracia, dado que la vinculación con el Instituto de Educación Distrital INEM Santiago Pérez, fue del orden y carácter nacional.

Sostuvo que los tiempos laborados entre el 22 de abril de 1983 al 30 de enero de 2009, fueron del orden nacional, por lo que no es posible que se acceda a la

pretensión de la demandante, ante la imposibilidad de computar términos establecidos en la ley como nacionales.

Propuso las excepciones de cobro de lo no debido y caducidad de la acción.

### **3. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala de Descongestión, a través de la sentencia proferida el tres (3) de marzo de dos mil quince (2015), declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos administrativos demandados y ordenando el reconocimiento de la pensión gracia a partir del 4 de enero de 2009, en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado en el último año anterior a la adquisición del estatus pensional.

Luego de realizar un estudio a fondo de las normas que gobiernan la pensión gracia y al analizar las pruebas allegadas al expediente, concluyó que la demandante para la fecha en que elevó la solicitud de reconocimiento de la pensión gracia, el 30 de marzo de 2009, ya contaba con más de 29 años de servicio a la docencia con vinculación nacionalizada, por lo que le asiste el derecho al reconocimiento de la prestación reclamada, al cumplir con la totalidad de los requisitos que la norma consagra para tales efectos.

Sostuvo que la liquidación de la pensión gracia se debe realizar teniendo en cuenta el promedio de lo realmente devengado en el último año de servicios como docente, anterior a la adquisición del estatus pensional, en este caso, entre el 4 de enero de 2008 y el 3 de enero de 2009, es decir, lo correspondiente al sueldo, la prima de alimentación, la prima especial, la prima de vacaciones y la prima de navidad.

Por último, niega el reconocimiento de los intereses de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, al manifestar que *“como quiera que no se demostró el elemento principal y determinante de su causación, la mora, negativa que igualmente, descarta la posibilidad de actualizar los mismos.”*

#### **4. Recurso de apelación**

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, formuló recurso de apelación en contra de la sentencia del 3 de marzo de 2015, solicitando se revoque en su totalidad el fallo de primera instancia y se proceda a negar las pretensiones de la demanda, con las siguientes consideraciones (ff. 133 a 135 del expediente):

Sostuvo que el *a – quo* comete un yerro interpretativo al conceder la pensión gracia, teniendo en cuenta los tiempos laborados en el Distrito Capital como nacionalizados, toda vez que con la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, la señora González Hernández se vinculó con el Distrito Capital, como docente con carácter nacional.

Adujo que la jurisprudencia ha sido clara en determinar, que es imposible computar tiempos con vinculación nacional y nacionalizada, en cuanto los tiempos trabajados con el Distrito Capital, son del orden nacional. De tal suerte, que la demandante no cumple con los requisitos para acceder a la gracia de la pensión, ya que los tiempos de servicios después de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, son nacionales.

## **5. Alegatos de conclusión**

### **5.1. Por la parte demandante**

El apoderado de la señora Olga del Carmen González Hernández, en escrito visible a folios 180 a 182 del expediente, presentó los alegatos de conclusión y los fundamentó en que la entidad incurrió en error al sostener que no le asiste derecho a la demandante de acceder a la pensión gracia, sin percatarse que de los decretos de nombramientos y certificados de tiempos de servicio se evidencia su vinculación como docente nacionalizada, puesto que quien realiza los nombramientos es el Distrito Capital, evento que se adecua a los supuestos fácticos previstos en el inciso 3 del artículo 1 de la Ley 91 de 1989.

Sostuvo que aun cuando en las certificaciones expedidas por la Secretaría de Educación se consigne que labora en la Institución Educativa Distrital INEM Santiago Pérez, indicó que la naturaleza de la institución, en nada

infiere en la forma de vinculación de la docente, por cuanto no se acreditó vínculo entre la demandante y el Ministerio de Educación Nacional.

Adujo que le correspondía a la entidad demandada, demostrar la relación de la demandante con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de establecer el carácter de nacional que alega dentro del presente proceso. De tal suerte que la señora González Hernández cumplió con la totalidad de los requisitos y ha estado vinculada de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, para ser acreedora a la pensión gracia.

## **5.2. Por la parte demandada**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, mediante apoderada judicial, en escrito visible a folios 184 a 188 del expediente, reitera que se revoque la sentencia de primera instancia, por carecer de argumentos fácticos y jurídicos para acceder a las pretensiones solicitadas por la actora.

Manifestó que *“los tiempos correspondientes al período comprendido entre el 19 de abril de 1971 al 14 de agosto de 1972, la (sic) ministerio de educación nacional, se desestiman toda vez que en el certificado aportado por la interesada no se especifica el tipo de vinculación, es decir si es nacional, nacionalizado, municipal, departamental y distrital.”* Y respecto a los períodos comprendidos entre el 16 de marzo de 1990 al 3 de diciembre de 1990, del 21 de enero de 1991 al 2 de diciembre de 1991 y del 20 de enero de 1992 al 30 de noviembre de 1992, laborados para la Secretaría de Educación de Bogotá, su vinculación tiene el

carácter de temporal, por cuanto no se anexa el acto de nombramiento ni posesión que especifique el tipo de vinculación.

Sostuvo que como no se aportaron nuevos elementos de juicio, con los cuales se pueda variar la decisión tomada en los actos administrativos, por lo que no existe razón para que el Tribunal de instancia, accediera a las pretensiones de la parte actora, equivocándose al no evidenciar que la actora no logró acreditar la totalidad de los requisitos para acceder a la pensión gracia.

## **6. Concepto del Agente del Ministerio Público**

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, mediante concepto 68 del 18 de febrero de 2016, visible a folios 190 a 1963 del expediente, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, en el cual dejó sentado, que no existe duda acerca de la condición de docente nacionalizado de la demandante, durante el servicio prestado al Departamento de Boyacá y al Distrito Capital de Bogotá.

Analizó los certificados allegados al plenario y determinó que la demandante entre el 23 de abril de 1980 y el 29 de marzo de 1983, prestó sus servicios al Departamento de Boyacá como docente nacionalizado, condición que mantuvo entre el 22 de abril de 1983 y el 4 de diciembre de 2010, con ocasión a su vinculación con el Distrito Capital.

Concluyó que al haber demostrado la calidad de docente nacionalizado por más de 20 años de servicios, junto con los demás requisitos que las normas señalan, la demandante tiene derecho a beneficiarse de la pensión gracia a partir del 4 de enero de 2009, en tanto en ese momento cumplió todos los requisitos para su reconocimiento.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

### **2.2. Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia, es el de definir si las Resoluciones PAP 018879 del 13 de octubre de 2010 y UGM 020425 del 14 de diciembre de 2011, proferidas por la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E en Liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión

---

<sup>1</sup> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión.

Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por medio de las cuales se negó el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación a la señora Olga del Carmen González Hernández, fueron expedida infringiendo las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala de Descongestión, a través de la sentencia del 3 de marzo de 2015, accedió a las pretensiones de la demanda.

### **2.3. Hechos probados**

A folio 16, obra copia del registro civil de nacimiento en el cual se observa que la señora Olga del Carmen González Hernández, nació el 4 de enero de 1959.

Obra copia de la certificación de tiempo de servicios, expedida por la Secretaría de Educación de Boyacá, a folio 8 del Tomo II, en el cual se verifica que la señora González Hernández, prestó sus servicios como docente nacionalizado, en el nivel básica primaria, mediante designación realizada por el Decreto 492 del 12 de mayo de 1980 y posesionada el 23 de abril de 1980 para desempeñarse en la Institución Educativa Nueva Granada Oriente del municipio de Rondón, cargo que ejerció desde el 23 de abril de 1980 hasta el 29 de junio de 1981. Posteriormente, por Resolución 971 del 30 de junio de 1981 fue trasladada a la Escuela Tejar Abajo en Nuevo Colón (Boyacá) a partir del 30 de junio de 1981 hasta el 30 de marzo de 1983,

fecha en que le fue aceptada la renuncia, mediante Decreto 813 del 23 de mayo de 1983.

Se observa en este certificado, que por Resolución 450 del 23 de marzo de 1983, obtuvo una licencia ordinaria del 1 de marzo al 30 de marzo de 1983 (f. 3).

Mediante el Formato Único para Expedición de Certificado de Historia Laboral, la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., hizo constar que la demandante se vinculó mediante nombramiento en propiedad realizado por el Decreto 278 del 21 de febrero de 1983 (f. 84) y comunicado mediante oficio del 22 de febrero de 1983 (f. 5), como docente de secundaria nacionalizado, a partir del 22 de abril de 1983 (f. 4).

A folio 6 del expediente, obra oficio del 7 de febrero de 1992, suscrito por el Director Operativo de la Secretaría de Educación de Santafé de Bogotá, hoy Distrito Capital, mediante la cual le comunica a la demandante el traslado de la Escuela Distrital Candelaria La Nueva al Colegio Distrital El Libertador, decisión notificada mediante oficio con fecha 11 de febrero de 1992.

Por Resolución 2388 del 14 de agosto de 2002, se integró el INEM Santiago Pérez y CED Agustín Codazzi, los cuales conformarán en adelante la Institución Educativa Distrital "INEM" Santiago Pérez – Agustín Codazzi (ff. 7 – 11).

Mediante Resolución 10056 del 17 de marzo de 2006, el Subsecretario Administrativo de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, trasladó a la señora Olga González Hernández de la Institución Educativa Distrital Bravo Páez de la jornada de la mañana, en el nivel básica secundaria y media, a la Institución Educativa Distrital “INEM” Santiago Pérez (ff. 12 – 14).

La Secretaría de Educación de Bogotá D.C., mediante el Formato Único para Expedición de Certificado de Salarios, hizo constar que a la demandante en su condición de docente nacionalizada, se le han cancelado los salarios y prestaciones sociales correspondientes al 2007 – 2009, entre los cuales enlistó: sueldo, prima de alimentación, prima especial, prima de vacaciones y prima de navidad (f. 9 Tomo II).

Obra en el plenario, el certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación en el que se observa que la señora Olga del Carmen González Hernández, no registra sanciones ni inhabilidades vigentes para el 11 de febrero de 2009 (f. 12 Tomo II).

A folio 7 del Cuaderno II, obra declaración de buena conducta, conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, suscrita por la demandante.

En los antecedentes administrativos digitalizados, obra copia de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia elevada por la demandante ante la Caja Nacional de Previsión Social, el 30 de marzo de 2009 – ver folio 4 Tomo II –.

El Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en Liquidación, mediante Resolución PAP 018879 del 13 de octubre de 2010, resolvió la petición de pensión gracia, negando el reconocimiento deprecado, bajo el argumento que la peticionaria laboró en el Departamento de Boyacá y en la Secretaría de Educación del Distrito Capital, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, por tal razón no demostró el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, es decir, 20 años de servicios en la docencia oficial del orden territorial, teniendo en cuenta que su vinculación con el Instituto de Educación Distrital INEM Santiago Pérez, se entiende con carácter nacional (ff. 19 – 24). Este acto administrativo fue notificado personalmente a la demandante el 5 de noviembre de 2010 (f. 23).

Contra la anterior decisión, interpuso recurso de reposición el 8 de noviembre de 2010 - ver folios 52 a 54 del Tomo II –, el cual fue decidido mediante Resolución UGM 020424 del 14 de diciembre de 2011, confirmando el acto administrativo recurrido, fundamentando su decisión en que el Instituto Educativo Distrital INEM Santiago Pérez, es del orden nacional, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, motivo por el cual los tiempos prestados por la demandante, se deben desestimar para el reconocimiento de la pensión gracia.

La Directora de Afiliaciones y Recaudos (E) de la Fiduprevisora S.A., en oficio visible a folio 86 del cuaderno administrativo, informó que consultada la base de datos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la señora Olga del Carmen González Hernández, *“se encuentra afiliada como docente de Tipo de Vinculación nacionalizada. Vinculación efectuada en virtud de la*

*Ley 91 de 1989, según Decreto No. 278 del 21 de febrero de 1983 y posesión del 21 de abril de la misma vigencia (. . .)."*

Mediante requerimiento realizado en primera instancia, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional en oficio visible a folios 72 y 73 del expediente, manifestó de acuerdo a la información brindada por la Unidad de Atención al Ciudadano, que *"revisada la documentación que reposa en los archivos del Ministerio de Educación Nacional, no se ha encontrado registro a nombre de la señora Olga del Carmen Gonzales (sic) Hernandez (sic) identificada con cédula de ciudadanía No. 40.016.592, que indique que laboró para el Ministerio de Educación Nacional (. . .)."*

La Dirección de Talento Humano de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., en certificación obrante a folio 105 del expediente, hizo constar que:

*"QUE LA FUNCIONARIA OLGA DEL CARMEN GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, IDENTIFICADO (A) CON LA CEDULA DE CIUDADANÍA 40.016.592, LABORA EN ESTA ENTIDAD CON DEDICACIÓN DE TIEMPO COMPLETO DE LA SIGUIENTE MANERA:*

*O.T 0175 DE FEBRERO 22 DE 1983, SE RECONOCE TIEMPO LABORADO ANTES DE LA POSESIÓN EN LA CONCENTRACIÓN CANCELARIA LA NUEVA, COMPRENDIDO ENTRE FEBRERO 25 DE 1983 HASTA ABRIL 21 DE 1983.*

*NOMBRAMIENTO:*

*DECRETO 0278 DE 1983, ES NOMBRADA EN EL CARGO DE MAESTRA DEPENDIENTE DE LA DIVISIÓN DE EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA, UBICADA EN LA CONCENTRACIÓN CANDELARIA LA NUEVA, PARTIR (sic) DE ABRIL 22 DE 1983.*

TRASLADO

*RESOLUCIÓN 10056 DE MARZO 17 DE 2006, PASA DE LA IED BRAVO PÁEZ A LA IED INEM SANTIAGO PEREZ, INICIO LABORES COMO DOCENTE DEL ÁREA DE SOCIALES, A PARTIR DEL DÍA 03 DE MARZO DE 2006.*

*ES DE RESALTAR QUE LA DOCENTE EN MENCIÓN SU REGIMEN PRESTACIONAL ES **NACIONALIZADO** (Resaltado y subrayado fuera de texto)*

*SE EXPIDE EN BOGOTA D.C., A LOS 02 DÍAS DEL MES DE ABRIL DE 2014.*

*(...).*”

#### **2.4. Análisis de la Sala**

La pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años. A su vez, el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, prescribía que para ser acreedor a la gracia de la pensión, era preciso que el interesado, entre otras cosas, comprobara «*Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...*».

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los

Inspectores de Instrucción Pública, autorizando a los docentes, según su artículo 6<sup>2</sup>, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Más adelante, con la Ley 37 de 1933<sup>3</sup>, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria. De lo que se concluye, que la pensión gracia no se limitó a los maestros de primaria, sino que cobija a quienes hubieren prestado sus servicios como normalistas o inspectores educativos, y que el tiempo de servicios se puede completar con el prestado en secundaria o, incluso, haberse laborado sólo en este nivel.

Posteriormente, se expidió la Ley 43 de 1975 a través de la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; en ella se estableció que *«La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley»*<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> «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.»

<sup>3</sup> « ( . . . ) Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria».

<sup>4</sup> Artículo 1 de la Ley 43 de 1975.

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

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

La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>5</sup>, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

*« (...) También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n° S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

*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. (...)»*

De lo anterior se concluye que la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, fue concebida como una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a un grupo de docentes del sector público, esto es, a los maestros de educación primaria de carácter regional o local; sin embargo cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se extendió 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, por constituirse en un privilegio gratuito a cargo de la Nación quien realiza el pago, sin que el docente hubiese trabajado para ella.

Conforme lo expuesto, la Sala procederá a verificar si la señora Olga del Carmen González Hernández, cumple con el requisito de haber acreditado 20 años de servicio en la docencia oficial del orden territorial y/o nacionalizada, incluso antes del 31 de diciembre de 1980, para así determinar si tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

La demandante nació el 4 de enero de 1959<sup>6</sup>, es decir, para la fecha en que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, - 30 de marzo de 2009 – contaba con más de 50 años de edad, es decir, cumple con el requisito contemplado en el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993.

---

<sup>6</sup> Registro civil de nacimiento folio 16.

Además, acreditó que desempeñó el empleo con honradez y consagración, tal como consta en los antecedentes administrativos obrantes a folios 7 y 12 del Tomo II; por lo tanto, acreditó el requisito previsto en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993.

Ahora bien, en relación con el tiempo de servicio alegado por la demandante al proceso, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, se observa que cumple con el requisito de haberse vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, conforme a lo dispuesto por la Ley 91 de 1989, toda vez que mediante Decreto 492 del 12 de mayo de 1980 fue designada como docente nacionalizada, en el nivel básica primaria, cargo del cual tomó posesión el 23 de abril de 1980 en la Institución Educativa Nueva Granada Oriente del municipio de Rondón (Boyacá) y en el cual laboró hasta el 29 de junio de 1981 (f. 8 Tomo II) cuando fue trasladada a la Escuela Tejar Abajo en Nuevo Colón (Boyacá) a partir del 30 de junio de 1981 hasta el 30 de marzo de 1983, fecha en que le fue aceptada la renuncia mediante Decreto 813 del 23 de mayo de 1983.

Posteriormente, la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., hizo constar que la demandante se vinculó mediante nombramiento en propiedad realizado por el Decreto 278 del 21 de febrero de 1983 (f. 84), como docente de secundaria nacionalizado, a partir del 22 de abril de 1983 (f. 4), trasladada de la Escuela Distrital Candelaria La Nueva al Colegio Distrital El Libertador (f. 6) y ante la integración del INEM Santiago Pérez y CED Agustín Codazzi, mediante Resolución 2388 del 14 de agosto de 2002 (ff. 7 – 11), quien en adelante tomó el nombre de Institución Educativa Distrital “INEM” Santiago

Pérez – Agustín Codazzi; institución educativa a la cual fue trasladada mediante Resolución 10056 del 17 de marzo de 2006 (ff. 12 – 14).

Teniendo en cuenta el material probatorio antes referido, la Sala estima que la vinculación laboral de la señora Olga del Carmen González Hernández como docente oficial, siempre tuvo el carácter de nacionalizada, de acuerdo a los certificados obrantes a folios 86 del cuaderno administrativo y 105 del expediente, los cuales permiten establecer con absoluta certeza que laboró para la docencia oficial nacionalizada, por espacio de más de 28 años de servicios.

Bajo estos supuestos, para la Sala resulta evidente que la vinculación laboral de la demandante como docente oficial al servicio del Departamento de Boyacá y al Distrito Capital, es válida para acreditar el tiempo de servicio previsto por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, para efectos del reconocimiento de una pensión gracia de jubilación, tal y como así lo encontró probado el juez de primera instancia.

Ahora bien, la entidad demandada fundamentó los actos administrativos objeto de estudio y el recurso de alzada, en que no se logró establecer el carácter del nombramiento de la demandante; sin embargo, se pudo constatar que al expediente se allegó certificación expedida por la Dirección de Talento Humano de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., obrante a folio 105 del expediente, en la que certificó que la señora Olga Del Carmen González Hernández, tiene como régimen prestacional nacionalizado, información reiterada por la Directora de Afiliaciones y Recaudos (E) de la Fiduprevisora S.A., en oficio visible a folio 86 del cuaderno administrativo, de

acuerdo a la base de datos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Reitera la Sala que, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, tendrán derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador. En estos términos, en el caso concreto, se encuentra debidamente acreditado que la demandante reunió la totalidad de los requisitos establecidos legalmente para tener derecho a la pensión gracia, al haber acreditado los 50 años de edad y 20 años de servicios como docente con vinculación nacionalizada, lo que le confiere el derecho a percibir una pensión gracia de jubilación en los términos de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989.

### **III. DECISIÓN**

Por lo anteriormente dicho, resulta evidente que la parte demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre los actos administrativos demandados. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia de 3 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se ordenó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación a favor de la señora Olga del Carmen González Hernández a partir del 4 de enero de 2009, por las razones expuestas en líneas anteriores.

Por 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.- CONFÍRMASE** la sentencia proferida el tres (3) de marzo de dos mil quince (2015), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala de Descongestión, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por la señora **OLGA DEL CARMEN GONZÁLEZ HERNÁNDEZ** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**