

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A"

CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (E)

Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil quince (2015)

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP"
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014
Autoridades Nacionales

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección de 24 de abril de 2015, después de surtidas a cabalidad la demás etapas procesales, para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 20 de febrero del 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda por la cual declaró probada la excepción de cobro de lo no debido, declaró la nulidad de los actos demandados y negó las demás pretensiones de la demanda.

EL ESCRITO DE DEMANDA

Pretensiones.-

La Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE¹ en Liquidación por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó del Tribunal Administrativo de Risaralda la nulidad de la Resolución 41279 de 18 de agosto de 2006, por medio de la cual le reconoció una pensión gracia en el equivalente al 75% de la totalidad de los factores de salario

¹ Hoy UGPP, por disposición del artículo 156 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2006

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

devengados durante el año anterior a la adquisición del status jurídico de pensionado, efectiva a partir del 10 de junio de 2002, en cumplimiento del fallo de tutela de 7 de abril de 2002, proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena).

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad y a título de restablecimiento del derecho solicita que se ordene al demandado reintegrar todas las sumas que se cancelaron en virtud del reconocimiento de la pensión gracia, con la correspondiente indexación.

Fundamentos fácticos².-

La demandante expuso que le negó el reconocimiento de la pensión jubilación gracia al señor José Wilson Laverde López mediante las Resoluciones 1046 de 26 de enero de 1998 y 4923 de 18 de diciembre de 2000, por la cual resolvió el recurso de apelación contra el acto presunto que le negó la petición de 22 de diciembre de 1999.

En vista de lo anterior, narró que el interesado presentó acción de tutela invocando la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y debido proceso, la cual fue resuelta por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena), el 7 de abril de 2006, mediante providencia que tuteló los derechos fundamentales invocados y ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social que expidiera el acto administrativo de reconocimiento de la referida prestación.

Como consecuencia de lo anterior, manifestó que expidió la Resolución 412798 de 18 de agosto de 2006 e incluyó a José Wilson Laverde López en nómina de pensionados, reconocimiento que según indica, creó una situación jurídica a favor del beneficiario en detrimento del erario público, al imponerle una carga prestacional sin fundamento legal, con grave afectación del interés general.

NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VULNERACIÓN

² Ver folios 2 a 16

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

- Ley 114 de 1913
- Ley 116 de 1928
- Ley 37 de 1933
- Ley 91 de 1989

Al explicar el concepto de la vulneración de la normativa invocada expresa que la pensión gracia reconocida al señor José Wilson Laverde López, es contraria a la Constitución y a las leyes, por lo siguiente:

Comentó que 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 y que no posean bienes de fortuna, prestación que es compatible con la pensión de jubilación de carácter municipal, departamental, intendencial y Distrital.

Agregó que posteriormente, por virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, la pensión gracia se hizo extensiva a los profesores de las normales y a los inspectores de instrucción pública, permitiendo computar los tiempos ejercidos en dichas actividades con la docencia primaria. Luego, con la expedición de la Ley 37 de 1933, se otorgó la prerrogativa de sumar tiempos docentes en establecimientos educativos de enseñanza secundaria para acceder a la pensión gracia, esto es, no necesariamente se requiere haber laborado en establecimientos de educación primaria para tener derecho a la citada prestación.

Hizo referencia a que de conformidad con la Ley 91 de 1989, los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, se les reconocerá la pensión gracia siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. Además, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 081 de 1976, es reconocida por la Caja Nacional de Previsión y compatible con la ordinaria de jubilación.

Agregó que mediante la Ley 43 de 1975 se nacionalizó la educación, pero ello no quiere decir que los educadores territoriales al dárseles dicho estatutos hayan

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

perdido el derecho a la pensión gracia de jubilación, pues siguen prestando los servicios docentes en los niveles primario y secundario de los municipios y los departamentos.

De acuerdo con lo anterior, la pensión gracia es para los educadores que se hubieren vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, con 20 años de servicios docentes en establecimientos oficiales de carácter territorial, 50 años de edad y buen comportamiento, como lo ha reiterado el Consejo de Estado entre otras, en la sentencia S-699 de 29 de agosto de 1997, requisitos que no cumplió el demandado puesto que estuvo vinculado como docente nacional, al servicio del Instituto Nacional de Educación Media Diversificada INEM “Felipe Pérez” de Pereira.

De otra parte, en relación con el fallo de tutela que ordenó el reconocimiento pensional que en esta oportunidad se demanda, advirtió que contiene un claro desconocimiento de la Constitución, habida cuenta que pasa por alto sentencias de la Corte Constitucional en las cuales se ha referido a la procedencia de la acción de tutela para la obtención del reconocimiento de acreencias derivadas del derecho a la seguridad social.

Igualmente pone de presente que el Consejo Superior de la Judicatura impuso sanción de suspensión de 12 meses al Juez Segundo Civil del Circuito de Magangue (Bolívar), por haber ordenado mediante sentencia el reconocimiento de 89 pensiones gracia, en consideración a que solamente podía conceder el aparato como mecanismo transitorio.

Posteriormente informó a folios 282 a 284 que el señor José Wilson Laverde López falleció, motivo por el cual le reconocieron la pensión a la señora Rosa María Carrillo de Laverde, en calidad de cónyuge supérstite, a través de la Resolución 023078 de 28 de diciembre de 2011, es decir, con posterioridad a la presentación de la demanda.³

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

³ 18 de julio de 2011, según se verifica a folio 229 del Cuaderno Principal.

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

La señora Rosa María Carrillo de Laverde a través de apoderado⁴, se opuso a las pretensiones de la demanda y manifestó que al señor José Wilson Laverde López le reconocieron la pensión gracia con fundamento en el derecho a la igualdad, buena fe y la legítima confianza, de conformidad con la sentencia de 7 de abril de 2006 del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga Magdalena.

Agregó que de la pensión cuyo reconocimiento se demanda deriva su sustento económico y procura que conserven las mismas condiciones que tenía su familia cuando su cónyuge se encontraba con vida su cónyuge. Además, no hay razón para que exista diferencia entre un docente nacional y uno nacionalizado, pues ambos reciben su salario de la Nación y tienen los mismos derechos para acceder a la pensión gracia. En consecuencia el demandado ha sido discriminado por ser docente nacional.

Propuso la excepción de cobro de lo no debido por ser el demandado un poseedor de buena fe.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Risaralda mediante sentencia de 20 de febrero de 2014, declaró probada la excepción de cobro de lo no debido propuesta y la nulidad del acto demandado, como consecuencia de ello que el señor José Wilson Laverde López no le asistía derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia y por ende, tampoco su cónyuge supérstite.

Para adoptar la anterior decisión manifestó que la pensión gracia fue creada a través de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales que prestaron sus servicios en el Magisterio por un término no menor de 20 años, dicha norma establece las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía, la posibilidad de acumular servicios prestados en diferentes épocas, los requisitos que deben acreditarse y ante quién se deben comprobar.

⁴ Folios 328 a 337 del cuaderno No. 1

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

Así mismo indicó que la Ley 116 de 1928, extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. Dicha norma estableció que se pueden sumar tiempos prestados en distintas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, al igual que el tiempo laborado en la inspección.

Respecto a los alcances de la Ley 37 de 1993, señaló que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterada, al precisar que la referida ley lo que hizo fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, la pensión aludida, sin cambio alguno respecto a los requisitos.

Luego la Ley 91 de 1989 en el artículo 15, numeral 2º, literal a), dispuso 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, tuvieran o llegaran a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocería siempre y cuando cumplieran la totalidad de los requisitos.

En consecuencia, concluyó que dicho beneficio no opera para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como tampoco la excepción que en cuanto a pensión gracia, permite la compartibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional, en virtud de la Ley 91 de 1989, como quiera que se limita 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 114 de 1913.

En lo relativo al presente asunto, expuso que el señor José Wilson Laverde López cumplió el requisito de edad, sin embargo, no sucedió igual con el tiempo de servicios pues acreditó 20 y 9 días como docente nacional y tan solo 4 años, 10 meses y 15 días tuvo vinculación departamental.

Finalmente, estimó que no es procedente ordenar la devolución del dinero percibido de buena fe, la cual no fue desvirtuada en el proceso.

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

RAZONES DE LA APELACIÓN

A folios 398 a 400 del expediente la señora Rosa María Carrillo de Laverde en calidad de tercera interviniente, presentó recurso de apelación en el cual solicitó revocar la sentencia de primera instancia y su lugar negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Manifestó que la decisión del A quo vulnera el derecho a la igualdad que tienen los docentes nacionales para acceder a la pensión gracia, quienes igualmente prestaron sus servicios al magisterio y cumplieron con los requisitos para acceder a dicho beneficio y no existe razón para que haya una discriminación en razón del proceso de nacionalización de la educación.

MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Segunda Delegad ante el Consejo de Estado rindió concepto⁵ en el cual solicitó se confirma la sentencia apelada, por considerar que el señor José Wilson Laverde López no cumplió con los requisitos para acceder a la pensión gracia.

En efecto, señaló que no demostró que hubiera prestado 20 años de servicios a la docencia en el nivel territorial, pues la vinculación que acreditó fue en instituciones del orden nacional como el INEM de la ciudad de Pereira, los cuales no le podían ser computados para el reconocimiento de la pensión gracia.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

⁵ Folios 434 a 438

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

Se contrae a establecer si una persona que completó 20 años de servicio como docente con una vinculación nacional antes del 31 de diciembre de 1980, tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia de que trata la Ley 114 de 1913.

En orden a resolver el asunto, se hacen necesarias las siguientes precisiones, en primer lugar, sobre la normativa que regula la pensión gracia, así como la jurisprudencia proferida sobre el particular, por último, se estudiará la situación fáctica y las pruebas aportadas al proceso.

Cuestión previa

Sobre la posibilidad de someter a control de legalidad los actos administrativos expedidos por la Administración en cumplimiento de una orden expedida por un juez de tutela, es pertinente señalar que esta Corporación en anteriores oportunidad ha admitido que sí es viable, en consideración a que la finalidad de la acción de tutela es distinta a la del contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho, pues mientras la primera se dirige a la protección de derechos fundamentales, la segunda apunta al control de legalidad de los actos administrativos. Además, la posibilidad de que la Administración demande sus propios actos, le permite la defensa del interés público y del orden jurídico.⁶

Sobre el particular se ha sostenido lo siguiente:

“(…) Constitucionalmente (art. 238 C.P) es competencia de esta jurisdicción, entre otros tópicos, el juzgamiento de los actos de la administración; ello significa que armonizado el precepto superior con el C.C.A vigente para la época (Art. 83 Dto. 01 de 1984), la circunstancia de que un acto administrativo sea emanado en cumplimiento de una orden judicial, no le crea fuero de inmunidad alguno para que la justicia de lo contencioso no pueda controlarlo,

⁶ En ese sentido ver auto de 17 de abril de 2013 radicado: 0469 -2013, C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren y sentencia de 25 de octubre de 2011, Radicado: AC 2011-01385-00, C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

pues no es aceptable confundir a estos actos con aquellos que dentro de la actividad de la administración reflejan simplemente, la ejecución de un acto administrativo propiamente dicho. En efecto, el acto administrativo que cumple una orden judicial subsume la manifestación de voluntad de la administración cuya regla de subordinación la constituye una decisión judicial, entre tanto, el simple acto de ejecución de un acto administrativo, no alcanza a condensar la voluntad administrativa en forma autónoma y con las características de crear, modificar o extinguir una situación jurídica.

Así las cosas, predicar por parte del juez que el acto administrativo que expresa la eficacia de una decisión judicial y que por consiguiente no resulta susceptible de control ordinario, porque ello supondría de forma indirecta, oficiar como criterio de corrección de la decisión judicial en firme, representa un argumento cuya justificación es equívoca en razón a que tal postura, además de sustraer una decisión de la administración del control de su juez natural, por vía de interpretación, establece un criterio inconstitucional, es decir, una restricción no prevista por el constituyente a las competencias de la justicia de lo contencioso administrativo, lo cual acarrea evidente lesión al orden jurídico, y supone desde luego, un error conceptual inaceptable dentro del marco de la teoría general del acto administrativo.

Es necesario subrayar que si bien esta Corporación ha expresado que los actos administrativos que dan cumplimiento a una decisión judicial son actos de ejecución (sic) y únicamente tendrían control jurisdiccional si suprimen o cambian lo ordenado por la providencia judicial, la verdad es que pese a la impropiedad de la nomenclatura del precedente, sustancialmente lo que está es reconociendo cuál es el tema de controversia en esta clase de acciones, pero de ningún modo descartando *ab initio* la opción de control.(...)”

Así pues resulta acertada la apreciación del A quo al resolver la admitir el control de legalidad contra actos administrativos expedidos en cumplimiento de una orden impartida mediante una sentencia de tutela.

Actos demandados

Se controvierte la nulidad de los actos administrativos expedidos por dicha entidad contenidos en la Resolución 41279 de 18 de agosto de 2006 por la cual la Cajanal EICE – en Liquidación, hoy UGPP⁷, le reconoció al señor José Wilson Laverde López una pensión gracia en cuantía del 75% de la totalidad de los

⁷ Hoy UGPP, por disposición del artículo 156 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2006

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

factores de salario devengados en el año anterior a la adquisición del status jurídico de pensionado, efectiva a partir del 10 de agosto de 1999, en cumplimiento del fallo de tutela de 14 de junio de 2002 proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena).

Así mismo, de la Resolución UGM 023078 de 28 de diciembre de 2011, que le reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Rosa María Carrillo de Laverde en calidad de cónyuge supérstite.

De la pensión gracia

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 que estableció:

“Artículo 1º.- Los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, de conformidad con las prescripciones de la presente ley.

(...)

Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1o. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

2o. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.

3o. 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.

4o. Que observa buena conducta.

5o. Que si es mujer está soltera o viuda.

6o. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

Posteriormente, el artículo 6º de la Ley 116 de 1928, extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública.

Dicha norma estipuló que para el cómputo de los años de servicio se podrán sumar los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como de la normalista, al igual que el laborado en la inspección.

Así lo señaló la citada Ley:

“Artículo 6o.- Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta la complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica inspección”.

A su vez, el artículo 3º de la Ley 37 de 1933 dispuso:

“Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

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

De acuerdo a lo anterior, una de las condiciones exigidas para hacerse acreedor a la pensión gracia ya sea por servicios prestados en primaria, secundaria o normalista es que no se perciba otra pensión o recompensa de carácter nacional, pues la compatibilidad que consagra la ley es con pensiones

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

reconocidas por los Departamentos o Municipios; en consecuencia los servicios deben ser prestados en establecimientos educativos del orden territorial o que se hayan visto afectados por el proceso de nacionalización de la educación ordenada por la ley 43 de 1975.

En otros términos, la pensión gracia de jubilación no se limitó a los maestros de primaria, sino que también se hizo extensiva a aquellos que hubieren prestado servicios como normalistas e incluso en calidad de inspectores educativos, cuyo tiempo de servicio puede completarse, en todos los eventos, con el prestado en educación secundaria o, incluso, puede haberse laborado sólo en este nivel.

Es relevante anotar que con la nacionalización de la educación ordenada por la citada Ley 43 de 1975 surgió la duda respecto a si los maestros nacionalizados tenían derecho o no a la pensión gracia de jubilación, por el hecho de estar sus prestaciones a cargo de la Nación.

Al respecto la Ley 91 de 1989, numeral 2º, literal a), 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.”

La anterior norma fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997, en la cual se precisó:

“...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

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

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...”

En dicha sentencia, la Sala Plena explicó ampliamente las razones por las cuales la pensión gracia se conservaría solo en favor de los docentes que se hubiesen visto afectados por el proceso de nacionalización. Debe recordarse que la interpretación de un artículo de la ley debe estar acorde con todo su ordenamiento. Por eso, aunque el artículo 15 numeral 2º literal a) de la Ley 91 de 1989 utilice solo la palabra “docentes”, no puede olvidarse que se refiere a quienes “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia”, y estos son únicamente los que hubiesen laborado en el orden territorial conforme a las normas que le dieron origen a esta prestación.

De otro lado, esta Corporación ha reiterado que la expresión “(...) docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contenida en el artículo 15, numeral 2º, literal a) de la Ley 91 de 1989, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión gracia de jubilación, cuando cumpla los requisitos exigidos en la Ley.

En ese sentido es preciso traer a colación lo señalado por esta Corporación en sentencia de 20 de septiembre de 2001⁸, donde expresó:

“El segundo argumento que expuso el juzgador de primera instancia para denegar las súplicas de la demanda, lo concretó en que por la

⁸ Consejo de Estado – Sección Segunda. Expediente No.00095-01. Sentencia 20 de septiembre de 2001. Magistrado Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

“... pérdida de la continuidad no podía aplicarse el régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, pues el demandante tan sólo reasumió funciones el 27 de julio de 1981.

Sobre este extremo se observa:

El artículo 15 de la Ley 91 de 1989 señaló las disposiciones que regirían al personal docente nacional, nacionalizado y el que se vinculara con posterioridad al 1º de enero de 1990, así:

Los docentes nacionalizados que figuran vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, mantendrán vigente el régimen prestacional que venían gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efectos de prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978.

En el numeral 2º “pensiones” literal a), previó:

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

(...)

Para la fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 -diciembre 29- el señor HECTOR BAENA ZAPATA ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, durante algo más de 15 años, y para 1980, por más de 6 años, circunstancia que en sentir de la Sala, le permite acceder a la pensión gracia, pues la expresión “...docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal. (...) (subrayado fuera de texto).

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

Igualmente, se ha sostenido que de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la pensión gracia de jubilación dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que por primera vez se hayan vinculado a la administración a partir del 1° de enero de 1981.

Sin embargo, aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen ejercido la docencia apta para acceder a la pensión gracia, laborada con anterioridad al 1° de enero de 1981, no se les puede desconocer y en consecuencia, si a 31 de diciembre de 1980 no se encontraban vinculados como docentes al servicio de la administración, pero tenían experiencia anterior, a esta se le puede adicionar el prestado con posterioridad al año 1981. No debe olvidarse que el artículo 6° de la Ley 116 de 1928 precisó que para el cómputo de los años de servicio se pueden sumar los prestados en diversas épocas.

Del caso concreto

Examinadas las pruebas que obran en el expediente, se observa lo siguiente:

A folio 142 del cuaderno de 1, obra copia del registro civil de nacimiento de José Wilson Laverde López, donde se constata que nació el 10 de febrero de 1941, es decir que cumplió 50 años de edad el 10 de febrero de 1991.

A folio 31 obra certificación expedida por la Vicerrectoría Administrativa del Instituto Nacional de Educación Media Diversificada INEM de Pereira, expedida el 11 de marzo de 1997, en la cual consta que José Wilson Laverde López laboró allí como docente de tiempo completo desde el 2 de marzo de 1977, es decir, 20años y 10 días.

Igualmente a folio 30 del cuaderno 1, obra certificación expedida por el Jefe de la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría Administrativa y de la Función Pública de Risaralda, en la cual consta que José Wilson Laverde se desempeñó como profesor de secundaria en el Colegio Cristo Rey desde el 14

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

de junio de 1972 hasta el 29 de abril de 1977, esto es, 4 años, 10 meses y 15 días.

El anterior tiempo, en su mayoría nacional, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia a que antes se hizo referencia, no es útil para efectos del reconocimiento de la pensión gracia y en consecuencia el José Wilson Laverde López no tenía derecho a la pensión consagrada en la Ley 114 de 1913.

En consecuencia se confirmará la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 20 de febrero de 2014, por la cual declaró probada la excepción de cobro de lo no debido propuesta por la tercera interviniente y declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. 41279 de 17 de agosto de 2006 y UGM 023078 de 3 de junio de 2011, por las cuales CAJANAL EICE en Liquidación – hoy UGPP⁹ reconoció una pensión gracia a José Wilson Laverde López y reconoció una pensión de sobrevivientes a la señora Rosa María Carrillo de López en condición de cónyuge supérstite del pensionado y negó las demás pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 20 de febrero de 2014, por la cual declaró probada la excepción de cobro de lo no debido propuesta por la tercera interviniente y declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. 41279 de 17 de agosto de 2006 y UGM 023078 de 3 de junio de 2011, por las cuales CAJANAL EICE en Liquidación – hoy UGPP reconoció una pensión gracia a José Wilson Laverde López y reconoció una pensión de sobrevivientes a la señora Rosa María Carrillo de López en condición de

⁹ Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, asumió las funciones de Cajanal EICE en virtud de lo dispuesto por la Ley 1151 de 2007

Radicación: 660012331000201100245 02
Actor: UGPP
Demandado: JOSÉ WILSON LAVERDE LÓPEZ
Número Interno: 1980-2014

cónyuge supérstite del pensionado y negó las demás pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (E) JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMIREZ (E)

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

SLIV/Immo