

PENSION GRACIA - No son beneficiarios

Han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 / LEY 37 DE 1933 / LEY 116 DE 1928 / LEY 91 DE 1989 / LEY 37 DE 1933

PENSION GRACIA - Reconocimiento a docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980. Requisitos

El artículo 15, numeral 2º, literal a de la Ley 91 de 1989, consagra 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, tuvieren o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les continuará reconociendo siempre que cumplan los requisitos. Por tanto, para acceder a la pensión gracia, además del cumplimiento de la edad, es necesario que quien la solicite acredite los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración, que no haya recibido ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, y que acredite 20 años de servicio en planteles educativos del orden municipal, departamental o nacionalizado.

PENSION GRACIA DE DOCENTE INTERINA - Reconocimiento. Principio de igualdad

En este punto, y frente al argumento de la Caja Nacional de Previsión Social según el cual la vinculación de la demandante como docente interina no resultaba apta para acreditar el tiempo de servicio exigido para el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación, dirá la Sala que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley. Una interpretación en contrario, como la propone la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en el acto acusado, prohiaría un trato abiertamente discriminatorio y, en consecuencia, violatorio del principio a la igualdad, frente a quienes, como la demandante, prestaron sus servicios como docente en virtud a un nombramiento en interinidad, sin tener en cuenta que estos, en desarrollo de dicha actividad, cumplen idénticas funciones a los designados en propiedad.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION "B"

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

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

Radicación número: 25000-23-42-000-2012-01275-01 (0951-14)

Actor: ALDA LUCILA GOMEZ BEJARANO

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, CAJANAL

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a dictar sentencia escrita, dentro del proceso de la referencia, con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 29 de noviembre de 2013, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, negó las pretensiones de la demanda formulada por la señora ALDA LUCILA GÓMEZ BEJARANO contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

ANTECEDENTES

La señora Alda Lucila Gómez Bejarano, mediante apoderado judicial, acudió a esta jurisdicción en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitando la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 49423 de 9 de octubre de 2007; UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011 y UGM 053860 de 3 de agosto de 2012 por medio de las cuales la Caja Nacional de Previsión Social,

¹ **"ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: (...) 4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente. (...)."

CAJANAL, en liquidación, le negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Como consecuencia de tal declaración, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación a partir de la fecha en que adquirió su estatus pensional, conforme a la ley.

Finalmente pidió que las sumas resultantes de las condenas sean ajustadas conforme al artículo 298 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Las pretensiones de la demanda se sustentan en los siguientes hechos:

Se sostuvo en la demanda que, la señora Alda Lucila Gómez Bejarano prestó sus servicios como docente oficial durante más de 20 años.

Se adujo en el escrito de la demanda que, la accionante se vinculó como docente del Distrito de Bogotá a partir del 27 de septiembre de 1980 y, que en la actualidad, sigue prestando sus servicios en el referido ente territorial.

Manifestó la parte demandante que, la vinculación laboral de la señora Alda Lucila Gómez Bejarano siempre tuvo un carácter territorial y, en todo caso, anterior al 31 de diciembre de 1980, como lo exigían las Ley 114 de 1913 y 116 de 1928, para efectos del reconocimiento de una prestación pensional gracia de jubilación.

De acuerdo con lo dicho, se expresó en el escrito de la demanda que la señora Alda Lucila Gómez Bejarano, tenía derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación, toda vez que había cumplido 50 años de edad el 24 de enero de 2005 y acumulado más 20 años de servicio de la educación oficial.

Empero, se indicó que, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, mediante Resolución No. 49423 de 9 de octubre de 2007 le negó a la señora Gómez Bejarano el reconocimiento de la referida prestación pensional bajo el argumento de que, a esa fecha, no acreditaba 20 años de servicio como docente oficial.

El 12 de noviembre de 2010 la hoy accionante solicitó, por segunda ocasión, ante

la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, el reconocimiento y pago de la prestación pensional gracia. Frente a lo anterior, la referida Caja de Previsión mediante Resolución No. UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011 negó su petición aduciendo que *“no era posible certificar el tipo de vinculación de la actora.”*

El 3 de agosto de 2012 la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, confirmó en todas sus partes la Resolución No. UGM 020942 de 2011 al resolver el recurso de reposición formulado en su contra.

Se concluyó, en el escrito de la demanda, que pese a lo manifestado por la entidad demandada en los actos administrativos acusados, la señora Alda Lucila Gómez Bejarano sí tenía derechos al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación teniendo en cuenta que laboró 20 años al servicio de la educación oficial del nivel territorial y cuenta en la actualidad con 50 años de edad.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 2, 6 25 y 58.

Del Código Civil, el artículo 100.

De la Ley 57 de 1887, el artículo 5.

De la Ley 114 de 1913, los artículos 1 a 5.

La Ley 1928.

De la Ley 37 de 1933, el artículo 3.

De la Ley 4 de 1966, los artículos 4.

De la Ley 33 de 1985, el artículo 1.

De la Ley 62 de 1985, el artículo 1.

Del Decreto 1743 de 1966, el artículo 5.

Del Decreto 1045 de 1978, el artículo 45.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que, la fórmula de Estado Social y Democrático de Derecho adoptada por la Constitución Política de 1991 le impone a todas las autoridades el respeto absoluto por los derechos de los asociados, entre ellos: la vida, la seguridad social y el mínimo vital y móvil.

En punto de las actuaciones administrativas que adelantan las autoridades para el reconocimiento de derechos prestacionales, se sostuvo que en ellas se deben observar plenamente las garantías que integran el derecho al debido proceso de tal forma que el interesado pueda ver satisfechos sus intereses y necesidades ante la administración.

Se sostuvo que, contrario a lo afirmado por la parte demandada en los actos administrativos acusados, no había duda que la señora Alda Lucila Gómez Bejarano había prestado sus servicios como docente territorial, lo que de acuerdo a lo previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989 la hacía merecedora del reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Bajo este supuesto se manifestó que, la negativa de la entidad demandada a reconocerle y pagarle a la accionante una pensión gracia de jubilación desconoció la vocación pensional que tenía desde el mismo momento en que adquirió su estatus pensional, esto es, al acumular 20 años de servicios y 50 de edad.

Así las cosas, se concluyó que era necesario acceder a las pretensiones de la demanda con el fin de garantizar los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital y móvil de la accionante.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, se opuso a las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (fls. 60 a 72, cuaderno No.1):

Sostuvo en primer lugar que, teniendo en cuenta que fue la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, la autoridad administrativa que expidió los actos administrativo hoy acusados, no le correspondía a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en esta ocasión, pronunciarse sobre *“los pormenores de la vida de la accionante.”* lo anterior, debe decirse, en referencia a las condiciones en que la señora Alda Lucila Gómez Bejarano prestó sus servicios como docente oficial.

Precisó que, a la parte demandante le asistía la obligación procesal de probar los supuestos de hecho a través de los cuales se sustentaba y solicitaba la nulidad de los

actos administrativos mediante los cuales la entonces Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, le negó a la señora Alda Lucila Gómez Bejarano el reconocimiento de una prestación pensional gracia de jubilación.

Adujo que, en virtud a lo dispuesto en el Decreto 4269 de 2011 la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, no podía revisar los actos administrativos proferidos, en su momento por la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, toda vez que su competencia para resolver peticiones de reconocimiento pensional fue asumida a partir del 8 de noviembre de 2011, esto es, con posterioridad a la expedición de los referidos actos demandados.

No obstante lo anterior, sostuvo la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, que habiéndose revisado el cuaderno de la actuación administrativa, que precedió la expedición de los actos administrativos demandados, se advertía que la accionante no contaba con 20 años al servicio de la educación oficial territorial o nacionalizada toda vez que, su vinculación con posterioridad al “16 de julio de 1996” tuvo el carácter de nacional.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, la entidad demandada solicitó que las pretensiones de la señora Alda Lucila Gómez Bejarano fueran desestimadas toda vez que, como lo expresó en el escrito de contestación de la demanda, no acreditó la totalidad de los requisitos previstos en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, para el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación.

LA SENTENCIA APELADA

El 29 de noviembre de 2013, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 182² del

² *“ARTÍCULO 182. AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo anterior, esta audiencia deberá realizarse ante el juez, sala, sección o subsección correspondiente y en ella se observarán las siguientes reglas:*

1. En la fecha y hora señalados se oirán los alegatos, primero al demandante, seguidamente a los terceros de la parte activa cuando los hubiere, luego al demandado y finalmente a los terceros de la parte pasiva si los hubiere, hasta por veinte (20) minutos a cada uno. También se oirá al Ministerio Público cuando este a bien lo tenga. El juez podrá interrogar a los intervinientes sobre lo planteado en los alegatos.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, profirió sentencia dentro del proceso de la referencia, negando las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos (fls. 237 a 248, cuaderno No. 1):

Indicó que, con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la pensión gracia no puede ser reconocida en favor de los docentes nacionales, en la medida en que constituye un requisito indispensable para la viabilidad de dicha prestación, que el maestro haya cumplido la totalidad de requisitos en una entidad de carácter territorial.

Se precisó que, la prestación pensional gracia fue concebida inicialmente en favor de los maestros de primaria oficiales, previo el cumplimiento de unos requisitos señalados en la Ley, pero que después se hizo extensiva en favor de los maestros de secundaria del orden territorial, sin que dicha ampliación legislativa implicara cambio alguno en los requisitos para su reconocimiento.

Se adujo que, el legislador a través de la Ley 91 de 1989 distinguió entre docentes nacionales, nacionalizados y territoriales precisando que, el primer grupo de ellos estaría integrado por educadores vinculados mediante nombramiento del gobierno nacional; el segundo por docentes que ingresaran al servicio educativo a través de una entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y, finalmente, el tercero por los vinculados mediante nombramiento de entidad territorial a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

En este sentido, se reiteró que únicamente los docentes que cumplieran con los supuestos de hecho previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, y se encontraran vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, podrían ser beneficiarios del reconocimiento de la citada prestación pensional por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

2. Inmediatamente, el juez, de ser posible, informará el sentido de la sentencia en forma oral, aún en el evento en que las partes se hayan retirado de la audiencia y la consignará por escrito dentro de los diez (10) días siguientes.

3. Cuando no fuere posible indicar el sentido de la sentencia la proferirá por escrito dentro de los treinta (30) días siguientes. En la audiencia el Juez o Magistrado Ponente dejará constancia del motivo por el cual no es posible indicar el sentido de la decisión en ese momento."

Descendiendo al caso concreto, sostuvo el Tribunal que si bien la demandante laboró por más de 20 años al servicio de la educación oficial, del material probatorio allegado al expediente no era posible determinar si su vinculación, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, tenía el carácter de territorial o nacionalizada.

En tal sentido expresó el Tribunal que, la certificación de 30 de octubre de 1980 expedida por el Colegio Distrital Nocturno, visible a folio 200 del expediente, daba cuenta de que la señora Alda Lucila Gómez Bejarano laboró en dicha institución educativa a partir del 27 de septiembre de 1980, como docente de idiomas. Empero, se sostuvo en la sentencia, que dicha certificación no permitía establecer si el carácter de su vinculación *“fue territorial o nacional, lo cual hac[ía] imposible el reconocimiento pretendido.”*

Bajo estos supuestos, concluyó el Tribunal que al no poderse establecer la naturaleza del vínculo laboral de la accionante, esto es, como docente territorial o nacionalizada, debían negarse las pretensiones de la demanda.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, con los siguientes argumentos (fls. 250 a 253, cuaderno No. 1):

Argumenta la parte recurrente que, era innegable el hecho de que la señora Alda Lucila Gómez Bejarano no sólo había laborado más de 20 años al servicio de la educación oficial, sino que su vinculación como docente siempre se registró en el nivel territorial, incluso con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

Sobre este particular, sostuvo la parte recurrente que los tiempos laborados por la accionante, y desestimados por el Tribunal en la sentencia recurrida, fueron producto de su vinculación a instituciones del orden distrital, previo nombramiento efectuado por la Secretaría de Educación del Distrito Capital desde 1980.

Bajo este supuestos, adujo la parte recurrente que, la docente Alda Lucila Gómez Bejarano al haber laborado 22 años como docente oficial al servicios del Distrito Capital y contar con 50 años de edad tiene derechos al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación en los términos de las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928.

EL CONCEPTO FISCAL

La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicitó, a través de concepto visible a folios 287 a 294 del cuaderno No. 1 del expediente, que se confirmara la sentencia de 29 de noviembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, bajo las consideraciones que a continuación se resumen:

Sostuvo la referida Agencia del Ministerio Público que, la sentencia del Tribunal le negó a la demandante *“el reconocimiento de la pensión gracia argumentado que en el plenario no se encuentra ningún tipo de certificación que logre probar el tipo de vinculación en el período comprendido entre el 10 de junio de 1993 y el 1 de octubre de 2012, requisito indispensable para acceder a lo pretendido por la parte actora.”*

Sobre este particular precisó que, el hecho de que la accionante haya laborado más de 20 años en instituciones ubicadas físicamente en entidades territoriales, en principio, le confiere el derecho a percibir una prestación pensional gracia de jubilación sin embargo, dijo la Procuraduría que para el caso concreto, la señora Alda Lucila Gómez Bejarano no había probado con suficiencia la clase de vinculación que ostentó entre el 10 de junio de 1993 y el 1 de octubre de 2012, esto es, si tenía el carácter de territorial o nacional.

Bajo este supuesto, concluyó la referida Agencia del Ministerio Público que *“la demandante debió tener el mínimo cuidado de verificar y determinar con precisión los actos de vinculación y la totalidad de los tiempos laborados como docente”* con el fin de demostrar que sí reunía la totalidad de los requisitos exigidos por la ley para el reconocimiento de una prestación gracia de jubilación.

Así las cosas, la Procuraduría Tercera Delegada ante esta Corporación solicitó que se confirmara la sentencia impugnada a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda formulada por la señora Alda Lucila Gómez Bejarano.

CONSIDERACIONES

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

I. Problema jurídico por resolver

Corresponde a la Sala precisar si a la señora Alda Lucila Gómez Bejarano le asiste el derecho al reconocimiento y pago de una pensión gracia, teniendo en cuenta el cómputo del tiempo de servicio prestado como docente a partir de 1980.

II. De la Pensión gracia de jubilación.

La pensión gracia de jubilación fue consagrada mediante Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales que hayan prestado sus servicios en el Magisterio por un término no menor de 20 años; dicha norma establece condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía, la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas, los requisitos que deben acreditarse y ante quién deben comprobarse.

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. Consagró esta norma 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 en la normalista, al igual que el laborado en la inspección.

El artículo 3º inciso segundo de la Ley 37 de 1933, extendió nuevamente el reconocimiento de la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, preceptuó 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 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.

En resumen, de conformidad con las leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.

La mencionada sentencia (S-699), señaló sobre el particular lo siguiente:

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

“Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley”.

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

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

El artículo 6º. De la Ley 116 de 1928 dispuso:

“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 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 en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección”.

Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2º.art.3º.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

a. Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.

b. No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones". Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: "La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación".

2. Se repite que a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L. 114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.

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

"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 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 el 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 haberseles 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.

(...)"

Como quedó visto, el artículo 15, numeral 2º, literal a de la Ley 91 de 1989, consagra 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, tuvieron o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les continuará reconociendo siempre que cumplan los requisitos.

Por tanto, para acceder a la pensión gracia, además del cumplimiento de la edad, es necesario que quien la solicite acredite los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración, que no haya recibido ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, y que acredite 20 años de servicio en planteles educativos del orden municipal, departamental o nacionalizado.

III. Del caso concreto

a. De la pretensión de nulidad frente a la Resolución No. 49423 de 9 de octubre de 2007.

A través del presente medio de control la señora Alda Lucila Gómez Bejarano solicita la nulidad de las Resoluciones Nos. 49423 de 9 de octubre de 2007; UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011 y UGM 053860 de 3 de agosto de 2012 por medio de las cuales la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, le negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

En relación con la primera de las referidas resoluciones, advierte la Sala que la misma fue proferida por la, entonces, Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, el 9 de octubre de 2007 momento para el cual, según se advierte del material probatorio allegado al expediente, la demandante acumulaba aproximadamente 15 años de servicio, esto es, 5709 días laborados como docente.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que su desempeño como docente oficial, entre el 29 de septiembre de 1980 y el 9 de mayo de 2007, fecha esta última en que presentó la solicitud de reconocimiento pensional, se registró en los siguientes términos³:

(...)

- *Del 29 de septiembre al 28 de octubre de 1980.*
- *Del 28 de agosto al 19 de octubre de 1981.*
- *Del 14 al 28 de julio de 1982.*
- *25 de febrero al 20 de marzo de 1983.*
- *Del 14 de abril al 12 de noviembre de 1986.*
- *Del 10 de marzo al 25 de noviembre de 1987.*
- *Del 27 de julio al 24 de agosto de 1988.*
- *Del 22 de septiembre al 26 de noviembre de 1988.*
- *Del 13 de marzo al 30 de noviembre de 1989.*
- *Del 4 de septiembre al 14 de septiembre de 1992.*
- *Del 15 de octubre al 30 de octubre de 1992.*
- *6 de octubre de 1993 al 30 de abril de 2007(...).*

Bajo estos supuestos, estima la Sala que tal y como lo consideró la Caja Nacional de Previsión Social a través de la Resolución No. 49423 de 9 de octubre de 2007, la señora Alda Lucila Gómez Bejarano no acumulaba, a la fecha en que fue expedida la misma, los 20 años de servicios como docente oficial exigidos por las leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 para efectos del reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación.

Así las cosas, y sin necesidad de hacer consideraciones adicionales, la Sala negará la pretensión de nulidad de la referida Resolución No. 49423 de 2007 teniendo en cuenta que, como quedó probado en precedencia, a la fecha de su expedición la demandante no reunía la totalidad de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento de la prestación pensional pretendida.

No obstante lo anterior, tratándose la pensión gracia de jubilación de una prestación pensional de naturaleza periódica, la Sala entrará a estudiar la legalidad de las Resoluciones UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011 y UGM 053860 de 3 de agosto de 2012 a través de las cuales, la entonces Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, también le negó a la accionante el reconocimiento y pago de la referida prestación.

³ Ver los formatos únicos para expedición de certificado de historia laboral de 3 de noviembre de 2010 y 10 de octubre de 2013, expedidos por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. visibles a folios 97 y 98 y 198 y 199 del cuaderno No.1 del expediente.

b. De la pretensión de nulidad frente a las Resoluciones UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011 y UGM 053860 de 3 de agosto de 2012.

Tal y como se observa en el escrito de la demanda, la señora Alda Lucila Gómez Bejarano también solicita, a través del presente medio de control, la nulidad de las Resoluciones UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011 y UGM 053860 de 3 de agosto de 2012 por medio de las cuales la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, le negó el reconocimiento y pago de una prestación gracia de jubilación.

Con el fin de resolver el problema jurídico que se plantea con ocasión del presente asunto, la Sala estima necesario efectuar las siguientes consideraciones en relación con el material probatorio allegado al expediente.

En efecto, a folios 97, 98 y 198 a 199 del cuaderno No. 1 del expediente se advierten los formatos únicos para la expedición de certificados de salarios de 3 de noviembre de 2010 y 10 de octubre de 2013⁴, respectivamente, mediante los cuales la Secretaría de Educación del Distrito Capital certificó que la señora Alda Lucila prestó sus servicios como **docente oficial territorial** en los siguientes períodos:

“FORMATO ÚNICO PARA LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL

I. Datos de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.
Departamento: Cundinamarca

II. Datos Personales:

Primer Apellido: Gómez	Segundo Apellido: Bejarano
Primer Nombre: Alda	Segundo Nombre: Lucila

III. Situación Laboral

1. **Tipo de Vinculación:** Nacional:
Territorial: X

(...) Novedades:

- Del 27 de septiembre al 28 de octubre de 1980. (IED República de Colombia – Bogotá D.C.).
- Del 28 de agosto al 19 de octubre de 1981. (IED Las Américas – Bogotá D.C.).
- Del 14 al 28 de julio de 1982. (IED Benjamín Herrera – Bogotá D.C.).
- 25 de febrero al 20 de marzo de 1983. (Colegio Salesiano Distrital Juan del Rizzo – Bogotá D.C.).

⁴ Los referidos Formatos hacen parte del cuaderno que contiene la actuación administrativa que antecedió la expedición de los actos administrativos hoy demandados. (Allegada al presente proceso por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, a través de oficio de 21 de junio de 2013, fl. 78, cuaderno No.1).

- Del 14 de abril al 12 de noviembre de 1986. (IED Aníbal Fernández de Soto – Prado Pinzón – Bogotá D.C.).
- Del 10 de marzo al 25 de noviembre de 1987. (IED Aníbal Fernández de Soto – Prado Pinzón – Bogotá D.C.).
- Del 27 de julio al 24 de agosto de 1988. (IED. José Antonio Galán – Bogotá D.C.).
- Del 22 de septiembre al 26 de noviembre de 1988. (IED República de Ecuador – Bogotá D.C.).
- Del 13 de marzo al 30 de noviembre de 1989. (IED José Félix Restrepo – Bogotá D.C.).
- Del 4 de septiembre al 14 de septiembre de 1992. (IED Nuevo Kennedy – Bogotá D.C.).
- Del 15 de octubre al 30 de octubre de 1992. (IED Tabora – Bogotá D.C.).
- 21 de mayo de 1993 al 1 de octubre de 2012 (...). (IED Costa Rica – Puerta de Teja – Bogotá D.C.).

Teniendo en cuenta lo anterior, debe decirse que contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia apelada, la señora Alda Lucila Gómez Bejarano laboró 20 años al servicio de la educación oficial del Distrito Capital como **docente territorial**, conforme lo certificó la Secretaría de Educación de referido ente territorial a través de los Formatos Únicos para la Expedición de Certificado de Historia Laboral de 3 de noviembre de 2010 y 10 de octubre de 2013, respectivamente.

Al respecto, insiste la Sala en que no le asiste razón al Tribunal cuando sostiene en la sentencia impugnada que el material probatorio allegado al expediente no permite determinar si la vinculación laboral de la accionante, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, tenía el carácter de territorial o nacionalizada. Lo anterior, toda vez que, como quedó visto en precedencia, los Formatos Únicos de Historia Laboral expedidos por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., claramente dan cuenta de que su vinculación laboral tuvo el carácter de territorial, desde el mismo momento en que prestó sus servicios a la Institución Educativa República de Colombia en el referido ente territorial, esto, desde el 27 de septiembre de 1980.

De acuerdo a lo manifestado, estima la Sala que el hecho debidamente probado de que la demandante se hubiera desempeñado como docente territorial antes del 31 de diciembre de 1980, esto es, desde el 29 de septiembre de 1980 le confería, sin duda, la posibilidad de percibir la pensión gracia de jubilación de acuerdo con lo previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y la jurisprudencia de esta Corporación.

Lo anterior si se tiene en cuenta que la referida vinculación laboral se mantuvo, por espacio de 22 años, en las mismas condiciones, a saber, territorial, sumado al hecho de que la señora Alda Lucila Gómez Bejarano cuenta con más de 50 años de edad sin que, a la fecha, se conozca cuestionamiento alguno en relación con su conducta como servidora oficial.

En este punto, y frente al argumento de la Caja Nacional de Previsión Social⁵ según el cual la vinculación de la demandante como docente interina no resultaba apta para acreditar el tiempo de servicio exigido para el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación, dirá la Sala que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa **a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial**, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley.

En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación⁶ ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos.

Lo anterior, en todo caso, constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con carácter autónomo, tal y como ocurrió en

⁵ La Caja Nacional en Resolución No. UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011, al negarle el reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación a la demandante sostuvo que: *"revisado el cuaderno administrativo de la peticionaria, obra certificación de fecha 17 de mayo de 2011, radicada en CAJANAL EICE hoy en liquidación el 7 de junio de 2011, expedida por la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el cual informa que de acuerdo con análisis jurídicos (sic) efectuados para las interinidades que son (sic) labores ocasionales o transitorias, no les es aplicable tipo de vinculación nacional o nacionalizado y territorial, (sic) vinculaciones en las cuales se exige en cada una de ellas el requisito de ser vinculados por nombramiento, entendiéndose como tal la vinculación en propiedad (sic)."*

⁶ Al respecto puede verse la sentencia de 17 de agosto de 2011. Rad. 1446-2006. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

el caso de la señora Bertha Cecilia Rojas Pardo mediante Resolución 3385 de 20 de noviembre de 1992, entre otras. (fls. 210 a 212, cuaderno No. 1)

Así las cosas, estima la Sala que ante la ausencia temporal del titular de un empleo docente, esto, *verbi gratia* con ocasión de cualquiera de las situaciones administrativas previstas en la ley, entre ellas, la licencia, comisión o vacaciones⁷, la administración cuenta con la posibilidad de proveer dicho empleo en forma transitoria, a través de un nombramiento interino con el fin, como quedó dicho en precedencia, de evitar cualquier tipo de traumatismo en la prestación normal del servicio educativo oficial.

Una interpretación en contrario, como la propone la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en el acto acusado, prohijaría un trato abiertamente discriminatorio y, en consecuencia, violatorio del principio a la igualdad, frente a quienes, como la demandante, prestaron sus servicios como docente en virtud a un nombramiento en interinidad, sin tener en cuenta que estos, en desarrollo de dicha actividad, cumplen idénticas funciones a los designados en propiedad.

Sobre este mismo particular, esta Sección del Consejo de Estado en sentencia de 13 de febrero de 2014. Rad. 2022-2013. M.P. Alfonso Vargas Rincón, en un asunto con identidad de supuestos fácticos y jurídicos, al que hoy ocupa su atención, sostuvo que:

“(…)En este punto, vale la pena aclarar que no le asiste razón a la entidad demanda al señalar que los tiempos que la demandante pretende hacer valer, en los que laboró por los periodos arriba mencionados como docente interina para cubrir licencias de otros docentes, no pueden ser tenidos en cuenta como quiera que no se generó relación laboral alguna y ningún tipo de vinculación, [lo anterior toda vez que] como lo ha señalado la jurisprudencia⁸ en ningún caso, los parámetros de [nombramiento] son imputables al docente quien, sin importar la forma como ha de ser vinculado, cumple funciones similares en el campo educativo y, en consecuencia, está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes [interinos] ocasionales y hora cátedra, a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado.(…)”.

⁷ Debe verse el artículo 23 del Decreto 1950 de 1973.

⁸ Sentencia C-517 de 22 de julio de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Bajo este supuesto, para la Sala resulta evidente que la vinculación laboral docente de la señora Alda Lucila Gómez Bejarano era válida para efectos de acreditar los 20 años de servicio requeridos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 para efectos del reconocimiento de una pensión gracia de jubilación.

En este punto se reitera 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** tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador. Así las cosas, dado que en el caso concreto, como quedó ampliamente expuesto, la demandante demostró que su vinculación laboral como docente oficial se registró con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, bajo el carácter de territorial, se hace necesario estimar su pretensión de nulidad y, en consecuencia, acceder a las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, considera la Sala pertinente revocar la sentencia de 29 de noviembre de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, negó las pretensiones de la demanda formulada por la señora Alda Lucila Gómez Bejarano contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, y, en su lugar, ordenar el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación a su favor, a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, esto es, al haber acumulado 20 años de servicio como docente oficial y 50 años de edad.

Finalmente la Sala⁹ no pasa por alto, que tratándose la pensión gracia de una prestación social de naturaleza especial su monto no se liquida con base en el valor de los aportes efectuados en el año anterior al retiro definitivo del servicio del titular del derecho pensional, tal y como acontece en el régimen pensional ordinario, sino con base en el valor de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha en que se adquiere el estatus pensional.

⁹ Ver sentencias de 6 de octubre de 2011. Rad. 2054-2010 y 10 de julio de 2014. Rad. 1767-2012. M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

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

F A L L A

PRIMERO. REVÓCASE la sentencia de 29 de noviembre de 2013 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, negó las pretensiones de la demanda formulada por la señora ALDA LUCILA GÓMEZ BEJARANO contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP. En su lugar.

SEGUNDO. NIÉGASE la pretensión de nulidad de la Resolución 49423 de 9 de octubre de 2007 a través de la cual, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, le negó a la demandante el reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. DECLÁRESE la nulidad de las Resoluciones UGM 020942 de 19 de diciembre de 2011 y UGM 053860 de 3 de agosto de 2012 por medio de las cuales la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, le negó a la señora Alda Lucila Gómez Bejarano el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

CUARTO. Como consecuencia de lo anterior, **CONDÉNASE** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, a reconocer y pagar a favor de la señora Alda Lucila Gómez Bejarano una pensión gracia de jubilación a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, esto es, al haber acumulado 20 años de servicio como docente oficial y 50 años de edad, en la forma prevista en la parte motiva de esta providencia.

Lo anterior, teniendo en cuenta que a partir del 12 de junio de 2013¹⁰ se dio por terminado el proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, razón por la cual, debe decirse, que desde esa fecha la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, asumió en su totalidad los trámites tendientes al reconocimiento de obligaciones pensionales, en los términos previstos en el Decreto 4107 de 2011.

Las sumas que se reconozcan a favor de la parte demandante serán ajustadas en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R= \frac{R.H \text{ INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H), que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de la pensión de sobrevivientes hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el Dane, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

QUINTO: DÉSE aplicación en lo que corresponda a los artículos 187, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

¹⁰ Ver Resolución No. 4911 de 11 de junio de 2013, proferida por el Liquidador de la extinta Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ