**PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA / Marco normativo aplicable.**

El artículo 1° de la Ley 114 de 1913 consagró la pensión de jubilación gracia en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años. 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 el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la prestación, 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. Y, con la Ley 37 de 1933 el beneficio pensional antedicho se extendió a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria. El literal a) del 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 (…) Tal norma fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 26 de agosto de 19979, en la que se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y, a propósito del artículo 15 trascrito, se 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 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 (…)”.*

**PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA / Clasificación del servicio docente / Reglas de unificación jurisprudencial.**

En sentencia de unificación por importancia jurídica CE-SUJ-SII-11-2018 de 21 de junio de 201810, el Consejo de Estado al referirse a la clasificación del servicio docente según su vinculación, realizó las siguientes precisiones: *“(…) 3.4.3.1 Docentes nacionales, nacionalizados y territoriales. El artículo 1 de la Ley 91 de 1989, categoriza y define a los docentes oficiales de la siguiente manera: i) Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional. ii) Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975. iii) Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975. La importancia de la anterior clasificación radica en que se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el docente interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia. En cuanto al personal nacional la regla es clara. Tanto el marco jurídico que rige la aludida prestación como la doctrina legal en la materia son explícitos en advertir que los docentes nacionales no tienen derecho a su reconocimiento, y que el tiempo laborado en esa condición no se puede computar con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial. Por su parte, se entiende por personal nacionalizado (i) aquel que siendo territorial antes del 1 de enero de 1976 fue objeto del proceso de nacionalización iniciado con la expedición de la Ley 43 de 1975; y (ii) los que a partir de esa fecha se hayan vinculado a una plaza de aquellas que fueron nacionalizadas en virtud, también, del aludido proceso adelantado por la norma en cuestión (Ley 43 de 1975). Entre tanto, debe entenderse por personal territorial el vinculado por entidades de ese orden a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975; esto es, que la plaza a ocupar haya sido creada de forma exclusiva por el ente local y los gastos que esta genere se cubran con cargo a su propio presupuesto (…)”* -Negrilla del original, subraya de la Sala-

**PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA / Clasificación del servicio docente / Prueba de la vinculación.**

La prueba que resulta determinante a fin de establecer la vinculación del personal docente, no es otra, que los actos de nombramiento del servidor, pues si a partir de estos, se logra establecer si el nombramiento del docente realizado por el Ministerio de Educación Nacional, no cabe duda que tiene carácter Nacional. En todo caso, también se dio validez a la certificación expedida por la autoridad nominadora, en la que se dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial, es de carácter territorial.

**PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA / Docentes vinculados con posterioridad al 29 de diciembre de 1989 no tienen derecho.**

Lo anterior lleva a considerar que los servicios docentes prestados con posterioridad al 29 de diciembre de 1989, incluso siendo ellos territoriales – departamentales o municipales – no pueden ser computados para el reconocimiento de la pensión gracia. Ello, en la medida en que la sentencia que resolvió la constitucionalidad del artículo referido anteriormente, explicó que para ser beneficiario de la pensión gracia, el docente debía cumplir la totalidad de los requisitos al momento de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre del mismo año.

**PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA / Ley 37 de 1933 no extiende beneficio a docentes nacionales.**

Así las cosas, la Ley 37 de 1933 no extendió los beneficios de reconocimiento de la pensión gracia a los docentes nacionales que prestaron sus servicios en las escuelas normales, pues, de hecho, como se vio, un factor para excluir el acceso al reconocimiento de la pensión gracia lo constituye el hecho de estar vinculado al servicio docente del orden nacional. El alcance de la norma, se limita a hacer extensiva la pensión gracia a los docentes de secundaria del orden departamental, municipal y distrital, en la medida que la misma fue originalmente diseñada para los docentes de primaria.

**PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA / Cumplimiento de los requisitos para su otorgamiento.**

Concluye la Sala que en el presente asunto se encuentra acreditado el hecho de que la educadora se vinculó al servicio de la docencia oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, en tanto, la misma data del 12 de febrero de 1974. Igualmente, que aquella: i) prestó sus servicios en favor del Departamento de Boyacá y del Municipio de Moniquirá, por un lapso total que supera los 21 años, 6 meses y 5 días (conforme lo dejó establecido la autoridad judicial de primer grado) y, ii) nunca fue sujeto de sanciones disciplinarias (ff. 311 y 312). Sin embargo, tal como puede observarse, para el 29 de diciembre de 1989 la aquí demandante contaba con apenas 15 años, 1 mes y 4 días de servicio como docente, en virtud del nombramiento efectuado por el Gobernador de Boyacá de la época (Decreto Departamental No. 061 de 12 de febrero de 1974). Adicionalmente, para esa fecha tenía tan sólo 41 años de edad, conforme a la documental obrante a folios 67 y 68. Lo anterior implica que, para el 29 de diciembre de 1989, la actora no tenía consolidado el derecho a la pensión gracia, pues como se mencionó en precedencia, la ley exigía 50 años de edad y 20 años de servicio docente. Luego, al no encontrase acreditados los requisitos exigidos para el efecto, a diferencia de lo advertido por la falladora de primer grado, fuerza colegir que la demandante no puede ser beneficiaria de la pensión gracia solicitada.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No 5

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, enero veintiséis (26) de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Nulidad y restablecimiento del derecho |
| Demandante: | **Myriam Mercedes Velandia Bernal** |
| Demandado: | Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP |
| Expediente: | 15001-33-33-008-**2017-00113**-01 |
| Link de consulta: | [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_proce](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333008201700113011500123) [sos.aspx?guid=150013333008201700113011500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333008201700113011500123) |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la **parte demandada,** contra la sentencia de primera instancia proferida el 13 de agosto de 2018 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

# ANTECEDENTES Demanda (ff. 2 a 66 – Exp. Físico)

1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por conducto de apoderado judicial, la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal solicitó la anulación de los siguientes actos administrativos:

 **Resolución No. RDP 023114 de 24 de julio de 2014**, expedida por la subdirectora (E) de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, mediante la cual se dispuso negar el reconocimiento y pago en su favor, de una pensión de jubilación gracia (ff. 94 a 96).

 **Resolución No. RDP 025459 de 20 de agosto de 2014,** expedida por la misma autoridad administrativa referida, que resolvió el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. RDP 023114 de 24 de julio de 2014, en el sentido de confirmarla en todas y cada una de sus partes (ff. 106 y 107).

 **Resolución No. RDP 029032 de 23 de septiembre de 2014**, expedida por la directora de Pensiones de la UGPP, que decidió desfavorablemente el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución No. RDP 023114 de 24 de julio de 2014 (ff. 109 a 111).

1. Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, requirió que: **i)** se reconozca y pague en su favor, una pensión de jubilación gracia con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios1, efectiva a partir del 6 de febrero de 2006 (fecha en que adquirió su estatus jurídico de pensionada); **ii)** se ordene el pago del retroactivo pensional correspondiente; **iii)** se reajuste su mesada pensional conforme a los incrementos señalados por el Gobierno Nacional; **iv)** se realicen los ajustes de los valores reconocidos conforme al artículo 187 del CPACA, desde la fecha en que se causó el derecho y hasta la fecha en que ocurra su pago efectivo y; **v)** se condene en costas a la entidad demandada.

# Fundamentos fácticos

1. Como hechos relevantes, expuso que:

 Nació el 2 de abril de 1948 y, para la fecha de presentación de la demanda2 contaba con más de 69 años.

 Fue nombrada como maestra del Departamento de Boyacá mediante Decreto Departamental No. 061 de 12 de febrero de 1974.

 Mediante Decreto Municipal No. 098 del 9 de septiembre de 1991, expedido por el mandatario local de Moniquirá (Boyacá), le fue aceptada su renuncia al cargo de maestra consejera y directora del nivel prescolar.

 Laboró como docente oficial al servicio del Departamento de Boyacá y el Municipio de Moniquirá, durante 20 años y 26 días, comprendidos en los siguientes periodos:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Forma de vinculación** | **Desde** | **Hasta** | **Empleador** |
| 1 | Decreto 061 del 12 defebrero de 1974 | 1 de marzo de 1974 | 5 de marzo de 19913 | Departamento de Boyacá |

1 A saber: asignación básica, auxilio de movilización, auxilio de alimentación, prima de vacaciones y prima de navidad.

2 El 22 de septiembre de 2017, según se evidencia en el Acta Individual de Reparto vista a folio 184.

3 De los cuales 9 meses y 28 días se encontró en licencia no remunerada, según se indica en el hecho 7 de la demanda (f. 3).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 2 | OPS No. 0264 de 15 defebrero de 1999 | 15 de febrerode 1999 | 26 de marzode 1999 | Municipio de Moniquirá |
| 3 | OPS No. 0405 de 26 demarzo de 1999 | 27 de marzo de 1999 | 26 de abril de 1999 | Municipio de Moniquirá |
| 4 | OPS No. 0603 de 30 deabril de 1999 | 10 de mayo de 1999 | 25 de junio de 1999 | Municipio de Moniquirá |
| 5 | OPS No. 1039 de 21 dejulio de 1999 | 21 de julio de 1999 | 20 de septiembre de 1999 | Municipio de Moniquirá |
| 6 | OPS No. 1297 de 21 deseptiembre de 1999 | 21 de septiembre de 1999 | 20 de noviembre de 1999 | Municipio de Moniquirá |
| 7 | OPS No. 152 de 2 defebrero de 2001 | 12 de febrerode 2001 | 15 de junio de 2001 | Departamento de Boyacá |
| 8 | OPS No. 1147 de 9 dejulio de 2001 | 9 de julio de 2001 | 13 de agostode 2001 | Departamento de Boyacá |
| 9 | OPS No. 1309 de 10 deagosto de 2011 | 18 de agosto de 2001 | 5 de diciembrede 2001 | Departamento de Boyacá |
| 10 | OPS No. 2642 de 6 demarzo de 2003 | 6 de marzo de 2003 | 12 de diciembre de 2003 | Departamento de Boyacá |
| 11 | Decreto 167 del 25 defebrero de 2004 | 12 de marzo de 2004 | 7 de julio de 2006 | Departamento de Boyacá |

 Por medio de Decreto Departamental No. 001088 de 4 de julio de 2006, le fue terminado el nombramiento en provisionalidad efectuado mediante Decreto 167 de 25 de febrero de 2004.

 A través de apoderado judicial, demandó al Departamento de Boyacá y al Municipio de Moniquirá, a efecto de que le fuera reconocida judicialmente la relación laboral derivada de la suscripción de los contratos de prestación de servicios antes enunciados.

 Mediante sentencia que cobró ejecutoria el 29 de julio de 2016, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial Tunja (Exp. 2015-00172), declaró la existencia de una relación laboral entre aquella y el Municipio de Moniquirá por los periodos referidos en los numerales 2 a 6 de la tabla previamente referida. Asimismo, declaró la existencia de la referida relación con el Departamento de Boyacá por los periodos comprendidos entre el 12 de febrero y el 15 de junio de 2001, el 9 de julio y el 5 de diciembre de 2001 y, el 6 de marzo y el 30 de noviembre de 2003.

 Cumplió 20 años de servicio como docente oficial el 6 de febrero de 2006, fecha para la cual tenía más de 57 años de edad.

 Durante el último año de servicios, comprendido entre el 6 de febrero de 2005 y el 5 de febrero de 2006, devengó los siguientes factores salariales: asignación básica, auxilio de movilización, auxilio de alimentación, prima de vacaciones y prima de navidad.

 Se desempeñó en todo momento, con honradez y buena conducta, sin que en ningún momento haya sido sancionada disciplinaria y/o penalmente.

 El 12 de mayo de 2014 solicitó ante la UGPP, el reconocimiento, liquidación y pago de una pensión de jubilación gracia en su favor. Empero, su requerimiento fue negado a través de los actos administrativos que ahora se demandan.

# Fundamentos de derecho

1. En esas condiciones, invocó como normas vulneradas los artículos 29, 48, 53 y 58 de la Constitución Política; 1, 2 y 5 del Decreto 196 de 1995; 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913; 1 y 15 de la Ley 91 de 1989; 6, 9 y 41 de la Ley 60 de 1993 y; 178 de la Ley 115 de 1994; para señalar, en términos generales, que:

*“(…) La parte actora disiente con el argumento de la entidad demandada en los actos acusados, cuando dispone que los tiempos laborados por mi mandante deben considerarse nacionales, como quiera que, el tipo de vinculación de los docentes oficiales está consagrado en el artículo*

*1 de la ley 91 de 1989, según la autoridad que haya hecho el nombramiento y por lo mismo, NO LE ES DABLE a la entidad accionada entender a su antojo, o a su arbitrio el tipo de vinculación.*

*(…) mi mandante MYRIAM MERCEDES VELANDIA BERNAL (…)*

***durante el tiempo laborado como docente oficial****, NO LO ha hecho por nombramiento del orden nacional, sino por autoridad del orden territorial (Departamental o municipal).*

*Por ello,* ***al no haber laborado*** *mi mandante como docente con tipo de vinculación* ***nacional****, ENTONCES, debió reconocérsele y pagársele su pensión de jubilación gracia (…)” (f. 17 y 26) – Negrilla del original –.*

# TRÁMITE PROCESAL Radicación y admisión de la demanda

1. La demanda fue radicada el 22 de septiembre de 2017, correspondiéndole por reparto al Despacho No. 5 de este Tribunal (f. 184), despacho judicial que, mediante auto de 29 de septiembre siguiente, dispuso remitir el expediente a los Juzgados

Administrativos del Circuito Judicial de Tunja, con fundamento en el factor cuantía de atribución de competencia (ff. 186 y 187).

1. El 19 de octubre de 2017, el asunto fue repartido al Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja (f. 190), que, a través de proveído de

17 de noviembre siguiente, procedió a admitir la demanda, y ordenó notificar al representante legal de la entidad demandada, el Agente del Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ff. 195 y 196). La diligencia de notificación se surtió en debida forma el 7 de diciembre de 2017, como se observa a folios 199 y 200.

# Contestación de la demanda (ff. 241 a 258)

1. Dentro de la oportunidad legal correspondiente y por conducto de apoderada judicial, la **UGPP** se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que su actuación se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico. A ese efecto, se refirió a la naturaleza jurídica y los requisitos de la pensión gracia4, e indicó que tienen derecho al reconocimiento y pago de la misma, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública o maestros que hubieran prestado sus servicios en establecimientos de enseñanza secundaria en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados y, cuya fecha de vinculación se haya efectuado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.
2. Indicó que, aun cuando la demandante solicitó en sede administrativa el reconocimiento y pago de la prestación social ahora reclamada, la misma fue negada con fundamento en lo siguiente:

 Según los certificados de tiempos de servicio emitidos por la Secretaría de Educación de Boyacá, aquella laboró como docente del 1° de marzo de 1974 al 12 de agosto de 1979 y del 13 de agosto de 1979 al 4 de agosto de 1983, pero en el orden nacional.

 Conforme se observa, el Decreto No. 061 de 12 de febrero de 1974, por medio del cual se hacen unos nombramientos de maestros al servicio del Departamento de Boyacá (entre ellos la actora) fue suscrito por el delegado del Ministerio de Educación Nacional, lo que sugiere que se trata de una docente de carácter nacional.

4 En los términos de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1977 y 91 de 1989.

 En los certificados de factores salariales y de tiempos de servicio prestado, se indica que la actora se encuentra vinculada como docente del orden nacional.

 El personal docente nacional no deviene beneficiario del reconocimiento de la pensión gracia, pues la misma tiene como destinatarios únicamente a los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980.

 Como docente del orden nacional, al actor le fueron cancelados sus emolumentos con dineros provenientes del situado fiscal hoy SGP5, tal como se logró colegir de los certificados de tiempo de servicios y factores salariales que obran en el expediente.

 Si en gracia de discusión, los tiempos laborados como docente nacional se tuvieran en cuenta, lo cierto es que sólo podrían contabilizarse aquellos acaecidos con anterioridad 31 de diciembre de 19896, sin que para dicha fecha se hubiesen completado los 20 años que exige la norma para el reconocimiento de la referida prestación social7.

1. En esas condiciones, aseveró que no deben concederse las pretensiones de la demanda y, propuso como excepciones, las denominadas: **i)** inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido, **ii)** inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales y, **iii)** prescripción de mesadas. Asimismo, solicitó el reconocimiento oficioso de las excepciones que resultaran probadas en el proceso.

# Audiencia inicial (ff. 265 a 267 – CD f. 276)

1. La audiencia inicial se realizó el 25 de mayo de 2018, oportunidad en la que se agotaron las etapas de saneamiento, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares y decreto de pruebas.

# Audiencia de pruebas (ff. 313 y 314 – CD f. 317)

1. El 26 de noviembre de 2020 se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la que se incorporaron las documentales decretadas en la audiencia inicial y, se declaró cerrada la etapa probatoria. En ese orden de ideas, conforme a lo previsto en el último

5 En lo relacionado, citó las sentencias de 15 de septiembre y 23 de noviembre de 2016, proferidas por esta Corporación, M.P. Fabio Iván Afanador, radicación 15001-23-33-000-2014-00103-00 y M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, radicación 15238-33-33-001-2013-00433-00.

6 Esto, por cuanto “con la unificación del régimen pensional de los docentes oficiales, esto con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, las vinculaciones posteriores al 1 de enero de 1990, cuentan con el mismo régimen prestacional de los servidores públicos, teniendo en consecuencia derecho a una sola pensión como sería la de jubilación y no la pensión la pensión (Sic) gracia (…)”.

7 En ese sentido, refirió la sentencia proferida por este Tribunal el 27 de abril de 2017 con ponencia del

Magistrado Dr. Félix Alberto Rodríguez Riveros, dentro del proceso con radicación No. 15001-23-33-000- 2016-00639-00, así como la sentencia C-489 de 2000 proferida por la Corte Constitucional.

inciso del artículo 181 ibidem, se requirió a las partes para que presentaran sus alegaciones finales en forma escrita.

# Sentencia de primera instancia (ff. 339 a 349)

1. Mediante sentencia proferida el 13 de agosto de 2018, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, resolvió:

*“(…)* ***PRIMERO: Declarar probada parcialmente la excepción de prescripción****, propuesta por la entidad accionada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

***SEGUNDO: Declarar la nulidad*** *de las Resoluciones No. RDP 023114 del 24 de julio de 2014, mediante la cual se negó la pensión de jubilación gracia, la No. RDP 025459 del 20 de agosto de 2014, mediante la cual resolvió el recurso de reposición, manteniendo la decisión recurrida y la No. RDP 029032 del 23 de septiembre de 2014, mediante la cual resolvió el recurso de apelación, confirmando la decisión apelada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***TECERO:*** *A título de Restablecimiento del Derecho (sic) y como consecuencia de la anterior declaración, se ordena a la U.G.P.P., reconocer y pagar la pensión gracia de la señora MYRIAM MERCEDES VELANDIA BERNAL, identificada con la c.c. No. 41.410.639 de Bogotá, equivalente al 75% del promedio de todos los factores devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su status pensional, es decir el comprendido entre el 02 de enero de 2004 a 02 de enero de 2005 pero con efectos fiscales a partir del* ***22 de septiembre de 2014****, en virtud del fenómeno de la prescripción y por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***CUARTO:*** *La condena será reajustada en los términos del inciso final del artículo 187 del CPACA.*

***QUINTO:*** *La UGPP, dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el artículo 192, 194 y 195 de la ley 1437 de 2011 y reconocerá intereses en la forma prevista en el artículo 192 ibidem.*

***SEXTO:*** *Una vez en firme la sentencia,* ***por secretaria comuníquese*** *al obligado, haciéndole entrega de copia íntegra de la misma para su ejecución y cumplimiento, de acuerdo a lo prescrito en el Art. 203 de la ley 1437 de 2011,* ***previo pago del correspondiente arancel judicial por parte del demandante.***

***SÉPTIMO:*** *Sin condena en costas, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia (…)” (Pág. 348 vto.) – Negrilla del texto original –.*

1. A ese efecto, examinó en primera medida el marco normativo y jurisprudencial de la pensión gracia, para señalar que para el reconocimiento y pago de la misma, resulta indispensable el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos por ley para ello, tales como haber prestado el servicio docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor a 20 años, encontrarse vinculado

antes del 31 de diciembre de 1980 y, haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

1. A renglón seguido, se refirió a la naturaleza jurídica de los recursos cedidos por la Nación a las entidades territoriales y, precisó que los dineros del situado fiscal que otrora transfería la Nación a las entidades territoriales, no obstante, su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban en los presupuestos locales, pasaban a ser de propiedad exclusiva de los mismos, en calidad de rentas exógenas. De ahí, que los entes territoriales se convertían en titulares directos o propietarios de los recursos que les giraba la Nación.
2. Al descender al caso concreto, se pronunció sobre los hechos que se encontraron probados en el expediente, e indicó que, según el formato único para la expedición de certificado de historia laboral, la demandante laboró como docente nacionalizada en un primer momento, y luego como docente con carácter nacional. Asimismo, que para el 31 de diciembre de 1980 ya tenía 6 años, 9 meses y 30 días de servicio como docente oficial.
3. De otra parte, que en cuanto al origen de los recursos con los que se le cancelaron sus acreencias salariales y prestaciones, se encontró acreditado que: **i)** desde el 9 de marzo de 1974 hasta el 13 de agosto de 2001, se trató de recursos del situado fiscal; **ii)** en lo que tuvo que ver con la OPS 1309 de 18 de agosto de 2001 y hasta el 5 de diciembre de 2001, correspondió a recursos propios del Departamento de Boyacá; **iii)** frente a OPS 2642 de 6 de marzo de 2003 al 12 de diciembre de 2003, fue con recursos del Sistema General de Participaciones y; **iv)** respecto al nombramiento efectuado mediante Decreto 167 de 13 de marzo de 2004 al 7 de julio de 2006, se canceló con recursos de propiedad del Departamento de Boyacá.
4. Destacó, en todo caso, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 91 de 1989, la condición o naturaleza jurídica del vínculo docente (nacional – nacionalizado – territorial), no se encuentra determinada por el origen de los recursos destinados para pagar las acreencias derivadas del mismo, sino que obedece a las establecidas en la mencionada norma. Consecuentemente, que los docentes nombrados por entidades territoriales, financiados en su momento por los recursos del situado fiscal, hoy Sistema General De Participaciones, no ostentan la calidad de educadores nacionales por el hecho de que los recursos con los que se les cancelan sus prestaciones provinieran de la Nación.
5. En esas condiciones y, con fundamento en la sentencia de unificación SUJ-11- S2 de 21 de junio de 2018, consideró a título conclusivo, lo siguiente:

*“(…) se encuentra acreditado que la demandante se vinculó al servicio oficial docente en calidad de educadora territorial, bajo la dirección del Municipio de Moniquirá y del Departamento de Boyacá, que prestó sus servicios por más de VEINTE (20) AÑOS, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (01 de marzo de 1974), cuenta actualmente con setenta (70) años de edad, ya que nació el 02 de abril de 1948, que los recursos con los que se canceló las diferentes órdenes de prestación de servicios provenían del situado fiscal, de recursos propios del Departamento de Boyacá o del Sistema General de Participaciones tal como lo certificó la Profesional Especializada de la Oficina de Historias Laborales (f. 310) y observó buena conducta en su desempleo (sic) como docente, haciéndola acreedora al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia reclamada, tal como se resolverá, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su status pensional (…)” (f. 346 vto.).*

1. Así las cosas, resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados, para ordenar el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de jubilación gracia reclamada, en cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación del estatus pensional de la demandante.
2. Finalmente, declaró parcialmente probada la excepción de prescripción, al discurrir que como quiera que la demandante presentó su solicitud de reconocimiento prestacional el 12 de mayo de 2014 y la demanda se radicó el 22 de septiembre de 2017, esto es, superados los 3 años siguientes a la presentación de la reclamación, las mesadas pensionales causadas con anterioridad a esa fecha (esto es, la de radicación de la demanda), se encuentran prescritas. En materia de costas, se abstuvo de imponer condena alguna.

# Recurso de apelación (ff. 350 a 363)

1. Inconforme con la decisión de primera instancia, el **extremo demandado**

presentó recurso de apelación.

1. A ese efecto, además de reiterar sendos apartes del concepto de violación del libelo, aseveró que obra en el expediente certificación expedida por la Profesional Especializada de la Oficina de Historias Laborales, en la que se indica con grado de precisión, que desde el 9 de marzo de 1974 y hasta el 12 de agosto de 2001, así como desde el 6 de marzo hasta el 12 de diciembre de 2003, los emolumentos u honorarios percibidos por la aquí demandante, se cancelaron con recursos provenientes del situado fiscal, hoy situado Sistema General de Participaciones.
2. Resaltó entonces, que constituye un elemento determinante para establecer la clase de vinculación de la actora, el origen de los recursos con los que fueron financiados sus salarios, por lo que no satisfizo la totalidad de los recursos exigidos por ley para acceder a la pensión gracia, por tratarse una docente del orden nacional.
3. A renglón seguido, citó los pronunciamientos proferidos por esta Corporación el 15 de septiembre y 23 de noviembre de 2016 dentro de los expedientes 15238-33- 33-001-2013-00433-00 y 15001-23-33-002-014-00103-00 (respectivamente), e indicó que los dineros que administran las entidades territoriales, provenientes del Sistema General de Participaciones, son en estricto sentido de origen Nacional, pues si bien su administración está a cargo de aquellos, lo cierto es que su fuente radica en el sector central.
4. Así las cosas, recalcó que el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes no lo determina una certificación posterior, sino el presupuesto de do nde procede el pago laboral respectivo. Y, destacó que en el evento de computarse los tiempos laborados por la demandante como docente del orden nacional, a fin de contabilizar los 20 años de servicios para el reconocimiento pensional, solo debían tenerse en cuenta los periodos laborados hasta el 31 de diciembre de 1989, *“por cuanto con la unificación del régimen pensional de los docentes oficiales, esto con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, las vinculaciones posteriores al 1 de enero de 1990, cuentan con el mismo régimen prestacional de los servidores públicos, teniendo en consecuencia derecho a una sola pensión como sería la de jubilación y no la pensión gracia (…) a partir del 1 de enero de 1990 existe un régimen pensional unificado para el personal docente oficial sin importar su tipo de vinculación, lo que implica per sé que los docentes territoriales vinculados con posterioridad a dicha calenda, aun cuando hubiesen laborado antes del 31 de diciembre de 1980, no pueden reclamar el reconocimiento de la pensión gracia a su favor. Los nombramientos al 31 de diciembre de 1989 no se conciben como nacionalizados, pues esta clasificación se terminó en esa fecha” (f. 359).*
5. Con fundamento en lo anterior, arribó a las siguientes conclusiones: **i)** que la vinculación de la actora con anterioridad al 31 diciembre de 1980, lo fue como docente del orden Nacional y; **ii)** que, si bien aquella laboró en favor del servicio oficial por más de 20 años, lo cierto es que para efectos del reconocimiento pensional solicitado sólo podrán tenerse en cuenta aquellos tiempos de servicio laborados antes del 31 de diciembre de 1989, fecha de entrada de la Ley 91 de 1989. Esto, sin que, para esa fecha la demandante hubiese completado 20 años que exige la norma para acceder a la misma.
6. Por último, se refirió a las costas del proceso, y solicitó que se condene a la parte demandante por dicho concepto. En lo demás, requirió que se revoque la providencia apelada, y en su lugar, se declare la legalidad de los actos administrativos enjuiciados, negando las pretensiones de la demanda.

# Trámite de segunda instancia Admisión del recurso (f. 381)

1. El 30 de octubre de 2018, se admitió el recurso de apelación presentado por la demandada y, se ordenó la notificación al Ministerio Público delegado ante esta Corporación.

# Alegatos de conclusión (f. 384)

1. Mediante auto de 19 de noviembre de 2018, se resolvió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y correr traslado a las partes por el término de diez (10) días, con el propósito de que presentaran sus alegatos en forma escrita8.
2. La parte demandante guardó silencio y el Agente del Ministerio Público no rindió concepto. A su turno, la UGPP reiteró su oposición a las pretensiones del libelo, en los mismos términos expuestos en el escrito de contestación de la demanda (ff. 386 a 400).

# Remisión del expediente en los términos del artículo 271 del CPACA (ff. 402 a 409)

1. A través de auto de 28 de marzo de 2019, la Sala de Decisión No. 3 de este Tribunal dispuso la remisión del presente asunto a la Sección Segunda del Consejo de Estado, para que decidiera si avocaba o no el conocimiento del proceso en los términos del artículo 271 del CPACA y en caso positivo, emitiera sentencia de unificación a fin de precisar si para ser beneficiario de la pensión gracia en los términos de las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional, es resultaba viable acreditar los requisitos consolidados con posterioridad al 29 de diciembre de 1989.
2. En atención a lo anterior, la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Cesar Palomino Cortés en proveído de 6 de mayo de

8 Esto, de conformidad con el numeral 4º del artículo 247 del CPACA.

2021 dispuso no avocar conocimiento del asunto con fines de unificación (ff. 414 a 416), al discurrir que la materia puesta a consideración de la Corporación, ya se había seleccionado con ese objetivo, mediante auto de 4 de marzo de 2020. Por lo anterior, ordenó la devolución del expediente a este Tribunal.

1. Finalmente, a través de proveído de 2 de agosto de 2021, se decidió obedecer y cumplir lo resuelto por el superior y, continuar con el trámite respectivo (Archivo No. 2 – Exp. Digital).

# CONSIDERACIONES

**Competencia**

1. De conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso2, el superior **no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de alzada.** Así, por demás, lo puntualizó la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 23 de febrero de 2017, al señalar:

*“(…) De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida «…*únicamente en relación con los reparos concretos *formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.».* ***En consecuencia, el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo.*** *Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 20073:*

*“Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto,* ***la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia.*** *En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.”*

*Esta limitación a la competencia del juez de segunda instancia ha sido entendida como garantía de la non reformatio in pejus, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Política (…)” -Negrilla fuera del texto original -.*

1. Así las cosas, la competencia del superior se rige por el principio de congruencia, en virtud del cual, el juez de segunda instancia debe desatar el recurso de alzada a partir de los argumentos de inconformidad propuestos por el recurrente, so pena de desconocer el principio de contradicción. Tal conclusión, encuentra asidero

en el principio de *non reformatio in pejus*, el cual, protege la situación del apelante único, para que no se haga más gravosa.

1. Bajo los anteriores parámetros entonces, será decidido el recurso formulado por el extremo demandado.

# Problema jurídico

1. En los términos que motivan la alzada, corresponde a la Sala dilucidar si debe revocarse la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. A ese efecto, atañe determinar, en términos generales, si la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal cumplió los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para adquirir el derecho a la pensión gracia, concretamente, los 20 años de servicios de vinculación como docente territorial o nacionalizada.
2. Con el propósito de desatar tal cuestionamiento, se ocupará esta providencia de examinar: **(i)** el marco normativo que regula el reconocimiento de la pensión gracia;
3. los tiempos que resultan computables para el reconocimiento de dicha prestación;
4. el alcance de la Ley 37 de 1933 en relación con el reconocimiento de la misma y;
5. los hechos que se encontraron probados en el plenario. Esto, para a continuación, descender al análisis del caso concreto en los términos precisos del problema jurídico planteado.

# Tesis de la Sala

1. La Sala revocará la sentencia apelada, al prosperar el cargo primordial de disenso formulado por el extremo demandado. En su lugar, negará las súplicas de la demanda.
2. A ese efecto, sostendrá que los servicios prestados con posterioridad al 29 de diciembre de 1989, incluso siendo ellos territoriales – departamentales o municipales

– no pueden ser computados para el reconocimiento de la pensión gracia, pues la Corte Constitucional en sentencia C-489 de 2000 explicó que, para ser beneficiario de dicha prestación, el docente debe cumplir la totalidad de los requisitos al momento de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre del mismo año.

1. Entonces, comoquiera que, para el **29 de diciembre de 1989** la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal contaba con apenas **15 años, 1 mes y 4 días** de servicio como docente, en virtud del nombramiento efectuado por el Gobernador de Boyacá de

la época, mediante Decreto Departamental No. 061 de 12 de febrero de 1974 y, adicionalmente, tenía sólo 41 años de edad, fuerza concluir que no tenía consolidado el derecho a la pensión gracia. En esa medida al no encontrase acreditados los requisitos exigidos para el efecto, a diferencia de lo advertido por la falladora de primer grado, se concluye que la demandante no puede ser beneficiaria de la pensión gracia solicitada.

# Del marco normativo que regula el reconocimiento de la pensión gracia

1. El artículo 1° de la Ley 114 de 1913 consagró la pensión de jubilación gracia en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años. 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 el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la prestación, 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. Y, con la Ley 37 de 1933 el beneficio pensional antedicho se extendió a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.
2. El literal a) del 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 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 (…)”*

1. Tal norma fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 26 de agosto de 19979, en la que se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y, a propósito del artículo 15 trascrito, se puntualizó:

*“(…) También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino,*

9 Consejo de Estado. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

*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 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 los tiempos que resultan computables para el reconocimiento de la pensión gracia

1. En sentencia de unificación por importancia jurídica **CE-SUJ-SII-11-2018 de 21 de junio de 2018**10, el Consejo de Estado al referirse a la clasificación del servicio docente según su vinculación, realizó las siguientes precisiones:

## “(…) 3.4.3.1 Docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

*El artículo 1 de la Ley 91 de 1989, categoriza y define a los docentes oficiales de la siguiente manera:*

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

*La importancia de la anterior clasificación radica en que se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el docente interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia.*

*En cuanto al* ***personal nacional*** *la regla es clara. Tanto el marco jurídico que rige la aludida prestación como la doctrina legal en la materia son explícitos en advertir que los docentes nacionales no tienen derecho a su reconocimiento, y que el tiempo laborado en esa condición no se puede computar con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial.*

*Por su parte, se entiende por* ***personal nacionalizado*** *(i) aquel que siendo territorial antes del 1 de enero de 1976 fue objeto del proceso de nacionalización iniciado con la expedición de la Ley 43 de 1975; y (ii) los que a partir de esa fecha se hayan vinculado a una plaza de aquellas que fueron nacionalizadas en virtud, también, del aludido proceso adelantado por la norma en cuestión (Ley 43 de 1975).*

10 Consejo de Estado. Sección Segunda (Sala Plena). C.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia de 21 de junio de 2018. Radicación: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014)

*Entre tanto, debe entenderse por* ***personal territorial*** *el vinculado por entidades de ese orden a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975; esto es, que la plaza a ocupar haya sido creada de forma exclusiva por el ente local y los gastos que esta genere se cubran con cargo a su propio presupuesto (…)”* -Negrilla del original, subraya de la Sala-

1. Ahora, en relación con las reglas de unificación fijadas en esa oportunidad por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, resultan relevantes para el presente asunto, las siguientes:

*“(…) v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la* ***junta administradora*** *del respectivo* ***fondo educativo regional****, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal11; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.*

*vi)* ***Prueba de calidad de docente territorial.*** *Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial (…)” -Negrilla del original, subraya de la Sala-*

1. Por su parte, en reciente pronunciamiento de 22 de julio de 2021 (C.P. William Hernández Gómez)*12*, al referirse sobre el requisito de tiempo de servicios requeridos para acceder a la pensión gracia, la Sección Segunda del Consejo de Estado, consideró:

*“(…) esta Subsección resolvió un caso similar en donde se hizo alusión a la diferencia entre los* ***docentes nacionales*** *y aquellos que hicieron parte del proceso de nacionalización. Al respecto, en sentencia del 29 de octubre de 2020 se dijo lo siguiente13:*

«37. Esta Corporación, en sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos14:

## (…) Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un

11 Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

12 Radicación No. 63001-23-33-000-2018-00160-01(3850-19).

13 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 29 de octubre de 2020. Radicación: 25000-23-42-000-2015-03743-01 (578-2018). Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-. Demandado: Gilma Barrera de Martínez y María del Carmen Rojas Torres.

14 Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

***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.»***

1. De lo anterior, **se infiere que la citada prestación se causa únicamente para los docentes nacionalizados y territoriales** que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, **descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal.** Es claro entonces, que **el tiempo de servicio corresponde a 20 años que deben ser prestados exclusivamente en instituciones educativas territoriales o nacionalizadas.**
2. Al respecto, esta Subsección en sentencia de 27 de abril de 201615 expresó con base en la sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997 de la Sala Plena de la misma Corporación, que no serán computables los tiempos de servicio ejercidos en planteles nacionales **ni aquellos que provengan de nombramientos efectuados por el Gobierno Central,** así:

# «2.3.2. De la vinculación del personal docente.

En lo que respecta a las modalidades de vinculación del personal docente, la Ley 29 de 1989 consagró la descentralización administrativa en el sector de la educación, y dispuso que:

*[…]*

*De tal manera y 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 doctor 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.»***

1. De lo anterior se concluye que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, descartando de esta forma aquellas **del orden nacional**, **bien sea porque provenga directamente del Gobierno Nacional** o se acredite en el plenario que la profesión se ejerció en una institución educativa nacional.» (negrillas fuera de texto original).

*De acuerdo con lo anterior, para la Sala resulta suficientemente claro que los tiempos de servicio como docente del orden nacional no pueden ser computados para efectos de los requisitos exigidos para adquirir la pensión gracia de jubilación (…)”*-Negrilla y subraya del original-

15 Con ponencia de quien se ocupa de esta providencia, dentro del expediente radicado 3075-14.

1. Conforme a lo anterior, no queda duda a la Sala que aquellos docentes que no hubieran prestado sus servicios en los niveles departamental, distrital, municipal o nacionalizado, carecen de derecho a acceder al pago de la pensión gracia.
2. Ahora, en relación con la prueba de los tiempos de servicios que ha de tenerse en cuenta en esta clase de litigios, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 19 de enero de 2021 (C.P. Rocío Araujo Oñate)16 al resolver un recurso de revisión formulado por la UGPP, indicó lo siguiente:

*“(…) 59. (…) la Sala observa que* ***para probar y acreditar la calidad de docente nacionalizado o territorial, no hace falta revisar si los recursos provenían del situado fiscal o del Sistema General de Participaciones****, pues aquellos entraban a ser parte del presupuesto de los entes territoriales, sino que el docente debía demostrar, a través de los actos administrativos de nombramiento y actas de posesión dos circunstancias: (i) que prestaba el servicio en una plaza del orden territorial; y (ii) su vinculación, ya que concretamente la sentencia de unificación indica que “Se requiere copia de los actos administrativos* ***donde conste el vínculo”****, es decir, que fuera claro de los mencionados actos, que la vinculación era de tipo territorial o nacionalizado.*

*60. Ahora bien, también se puede acreditar dicha condición, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, con “la respectiva certificación de la autoridad nominadora* ***que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial*** *(…)” – Negrilla del original, subraya de la Sala –.*

1. De ese modo, la prueba que resulta determinante a fin de establecer la vinculación del personal docente, no es otra, que los actos de nombramiento del servidor, pues si a partir de estos, se logra establecer si el nombramiento del docente realizado por el Ministerio de Educación Nacional, no cabe duda que tiene carácter Nacional. En todo caso, también se dio validez a la certificación expedida por la autoridad nominadora, en la que se dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial, es de carácter territorial.
2. Conviene resaltar en este punto, que la Corte Constitucional mediante sentencia C-084 de 1999, declaró exequible el literal b) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, siendo ponente el Magistrado Doctor Carlos Gaviria Díaz y dispuso que:

*“(…) “La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la “pensión de gracia” creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981 y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa*

16 Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03050-00(REV).

*fecha, no implica desconocimiento de ningún “derecho adquirido”, es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una “mera expectativa” la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación.”*

1. Posteriormente, la misma Corporación en sentencia C-489 de 2000 declaró la exequibilidad del literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, precisó:

*“(…) No sucede lo mismo con quienes para esa fecha aún no habían cumplido los requisitos para gozar de tal pensión, pues frente a ellos simplemente existía una mera expectativa o probabilidad de obtener algún día ese beneficio, esto es, cuando cumplieran la condición faltante. Por tanto, bien podía el legislador modificar esas expectativas de derecho, sin vulnerar norma constitucional alguna.*

*En razón de lo anotado, se procederá a declarar exequible la expresión acusada del literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989, siempre y cuando se entienda que* ***las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia dicha ley, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989****, quedan a salvo de la nueva normatividad por constituir derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer (…)” - Subrayado fuera de texto -.*

1. Y, en virtud de lo reseñado, decidió:

*“(…) Declarar exequible la expresión "...vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980..." contenida en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989, siempre y cuando se entienda que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer (…)”*

1. A su turno, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, con ponencia del Doctor William Hernández Gómez, el 17 de noviembre de 2016 en el expediente con Radicación número: 41001-23-33-000-2013-00051-01(1028-14), al examinar la incidencia de la sentencia C-489 de 2000 proferida por la Corte Constitucional, expuso que:

*“(…)* ***De lo transcrito se observa que la Corte Constitucional fue clara en indicar que los docentes a los cuales no se les aplica el ordinal 2.º del artículo 15 de la Ley 91 de 19893, son los que hubiesen consolidado su derecho antes de la entrada en vigencia de la ley (29 de diciembre de 1989),*** *caso que no se presentó en el presente asunto, por cuanto la demandante habría consolidado su derecho el 23 de febrero de 20114, por ende, pese a que ingresó a laborar como docente en el municipio de Neiva el 22 de febrero de 19855, antes de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, tenía una mera expectativa o probabilidad de obtener algún día ese beneficio, consecuentemente, quedó incluida dentro de dicha normativa (…)” – Resaltado fuera del original –.*

1. Lo anterior lleva a considerar que los servicios docentes prestados con posterioridad al 29 de diciembre de 1989, incluso siendo ellos territoriales – departamentales o municipales – no pueden ser computados para el reconocimiento de la pensión gracia. Ello, en la medida en que la sentencia que resolvió la constitucionalidad del artículo referido anteriormente, explicó que para ser beneficiario de la pensión gracia, el docente debía cumplir la totalidad de los requisitos al momento de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre del mismo año.

# Del alcance de la Ley 37 de 1933 en relación con el reconocimiento de la pensión gracia

1. En la Ley 37 de 1933, se dispuso sobre el asunto objeto de este proceso, lo siguiente:

*“(…)* ***Artículo 3º*** *Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.*

*Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la Ley, en establecimientos de enseñanza secundaria (…)”*

1. En relación con el alcance de dicha norma, como se ha visto en la jurisprudencia analizada hasta este punto, se tiene que la misma extendió la aplicación del beneficio de la pensión gracia a los docentes que prestaron los servicios a establecimientos de enseñanza secundaria. Así, sobre el alcance de esta norma, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 29 de marzo de 200717, sostuvo:

*“(…) El artículo 3º inciso segundo de la Ley 37 de 1933, amplió el reconocimiento de la pensión gracia, a los maestros que hayan*

17 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Sentencia de 29 de marzo de 2007. Radicación número: 15001-23-31-000-2000-01024-01(10096-05).

*completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria (…)*

*Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, en Sentencia 699 de 26 de agosto de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia, cuya parte pertinente al* sub-examine, *se transcribe a continuación:*

*(…) 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:*

1. *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.*
2. *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”. (…)”.*
3. Así las cosas, la Ley 37 de 1933 no extendió los beneficios de reconocimiento de la pensión gracia a los docentes nacionales que prestaron sus servicios en las escuelas normales, pues, de hecho, como se vio, un factor para excluir el acceso al reconocimiento de la pensión gracia lo constituye el hecho de estar vinculado al servicio docente del orden nacional. El alcance de la norma, se limita a hacer extensiva la pensión gracia a los docentes de secundaria del orden departamental, municipal y distrital, en la medida que la misma fue originalmente diseñada para los docentes de primaria.

# Hechos probados

1. Los medios probatorios documentales obrantes en el expediente serán valorados teniendo en cuenta las reglas previstas en los artículos 243 a 262 del CGP, en atención a que fueron incorporados en legal forma, y no fueron tachados ni

desconocidos por las partes en contienda. De ese modo, a partir de los mismos, encuentra la Sala acreditado, en lo que resulta relevante para el estudio del recurso, lo siguiente:

 La señora Myriam Mercedes Velandia Bernal nació el 2 de abril de 1948 (f. 68).

 Prestó sus servicios como docente oficial al servicio del Departamento de Boyacá y del Municipio de Moniquirá, por más de 21 años, 6 meses y 5 días, así:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NOVEDAD** | **ACTO** | **FECHA** | **DESDE** | **HASTA** | **TIEMPO LABORADO** |
| DD/MM/AA | DD/MM/AA |
| Ingreso Sede Urbana (Moniquirá) | Dto. 061**(ff. 112 y****114)** | 12 de febrerode 1974 | 01/03/1974 | 12/08/1979 | 5 años, 5 meses y 12 días |
| Traslado – Instituto Integrado Nacionalizado Antonio Nariño(Moniquirá) | Dto. 1504(ff. 114 a116) | 14 de agostode 1979 | 13/08/1979 | 04/09/1983 | 4 años y 21 días |
| Continuidad | R. 1815 | 15 de noviembre de1983 | 05/10/1983 | 04/08/1985 | 1 año y 10 meses |
| Continuidad | R. 974 | 2 de agosto de1985 | 30/09/1985 | 30/09/1985 | 1 día |
| Continuidad | R. 1300 | 18 de octubrede 1985 | 01/11/1985 | 06/04/1986 | 5 meses y 6 días |
| Continuidad | R. 391 | 8 de abril de1986 | 24/05/1986 | 31/08/1987 | 1 año, 3 meses y 8 días |
| Continuidad | R. 1273 | 27 de agostode 1987 | 01/10/1987 | 31/07/1988 | 10 meses |
| Continuidad | R. 931 | 4 de agosto de1988 | 31/08/1988 | 31/08/1988 | 1 día |
| Continuidad | R. 1069 | 5 de septiembre de1988 | 15/09/1988 | 31/08/1989 | 11 meses y 17 días |
| Continuidad | R. 942 | 8 de septiembre de1989 | 01/10/1989 | 03/02/1991 | 1 año, 4 meses y 3 días |
| Continuidad | R. 29 | 14 de febrerode 1991 | 06/03/1991 | 08/09/1991 | 6 meses y 4 días |
| Ingreso | Otro 0264(f. 153) | 15 de febrerode 1999 | 15/02/1999 | 26/03/1999 | 1 mes y 12 días |
| Ingreso | Otro 0405(f. 154) | 26 de marzode 1999 | 27/03/1999 | 26/04/1999 | 1 mes |
| Ingreso | Otro 0603(f. 155) | 30 de abril de1999 | 10/05/1999 | 25/06/1999 | 1 mes y 17 días |
| Ingreso | Otro 1039(f. 156) | 21 de julio de1999 | 21/07/1999 | 20/09/1999 | 2 meses |
| Ingreso | Otro 1297(f. 157) | 21 de septiembre de1999 | 21/09/1999 | 20/11/1999 | 2 meses |
| Ingreso | Otro 152(f. 141 a143) | 12 de febrerode 2001 | 12/02/2001 | 15/06/2001 | 4 meses y 4 días |
| Ingreso I.E.Norberto Forero García (Moniquirá) | Otro 1147(ff. 144 a146) | 9 de julio de 2001 | 09/07/2001 | 13/08/2001 | 1 mes y 6 días |
| Ingreso Sede El Naranjal(Moniquirá) | Otro 1309(ff. 147 a149) | 18 de agostode 2001 | 18/08/2001 | 05/12/2001 | 3 meses y 19 días |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ingreso Sede La Hoya (Moniquirá) | Otro 2642(ff. 150 y151) | 6 de marzo de 2003 | 06/03/2003 | 30/11/2003 | 9 meses y 7 días |
| Prórroga | Cto. 2642 |  | 01/12/2003 | 12/12/2003 | 12 días |
| Ingreso I.E. Básico Muñoces y Camachos (SanJosé de Pare) | Dto. 167(ff. 118 a121) | 25 de febrerode 2004 | 12/03/2004 | 07/07/2006 | 2 años, 3 meses, y 22 días |

 La certificación emitida por la Profesional Especializada de la Oficina de Historias Laborales de la Gobernación de Boyacá, sobre el tipo de vinculación y la fuente de los recursos para cancelar los emolumentos y salarios de la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal, fue la siguiente:

*“(…) Vinculación en Propiedad del 09 de marzo de 1974 al 09/09/1991 el tipo de vinculación es Nacionalizado y la procedencia de los recursos con los que le cancelaron es a cargo del situado fiscal. (Nación)*

*OPS 152 del 12/02/2001 al 15/06/2001 tipo de vinculación Nacional procedencia con los que le cancelaron los recursos a cargo del situado fiscal.*

*OPS 1147 del 09/07/2001 al 13/08/2001 tipo de vinculación Nacional procedencia con los que le cancelaron los recursos a cargo del situado fiscal.*

*OPS 1309 del 18/08/2001 al 05/12/2001 tipo de vinculación Departamental procedencia con los que le cancelaron los recursos propios a cargo del Departamento.*

*OPS 2642 del 06/03/2003 al 12/12/2003 tipo de vinculación Nacional procedencia con los que le cancelaron los recursos del sistema general de participaciones.*

*Provisionalidad Dec. 167 del 12/03/2004 al 07/07/2006 tipo de vinculación Nacional procedencia con los que le cancelaron los recursos propios a cargo del Departamento (…)” (f. 310).*

 El 12 de mayo de 2014, la aquí demandante solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia, requerimiento que fue radicado SOP201400023763 (f. 94).

 A través de Resolución No. RDP 023114 de 24 de julio de 2014, la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia solicitada, por considerar que, conforme a los tiempos de servicio aportados, se pudo observar que estos fueron prestados con nombramiento del orden nacional y, *“en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter* ***NACIONAL****” (ff. 94 a 96).*

 Inconforme con la decisión anterior, la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, con el fin de que la misma fuera revocada y en su lugar se reconociera la prestación pensional deprecada (ff. 97 a 104).

 Mediante Resolución No. RDP 025459 de 20 de agosto de 2014, la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP desató el recurso de reposición interpuesto, confirmando en todas y cada una de sus partes la decisión cuestionada, al advertir que los tiempos de servicio que reposan en el expediente administrativo, fueron prestados con nombramiento del orden nacional, siendo entonces, la vinculación de la actora de carácter nacional. Asimismo, concedió el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria (ff. 106 y 107).

 A su turno, por medio de Resolución No. RDP 029032 de 23 de septiembre de 2014, la Directora de Pensiones de la UGPP despachó desfavorablemente la apelación incoada, aseverando que, de acuerdo con los tiempos de servicio prestados por la demandante, lo fueron por virtud de una vinculación de carácter nacional.

 Según certificaciones emitidas por la Profesional Especializada de la Oficina de Gestión de Carrera de la secretaria de Educación de Boyacá y la jefe de la Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Boyacá, la demandante no registra actuaciones disciplinarias en su contra (ff. 311 y 312).

 En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal acudió a la jurisdicción para que se declarara la existencia de una relación laboral entre aquella y el Municipio de Moniquirá, así como el Departamento de Boyacá, por el tiempo en que prestó sus servicios como docente, en favor de los mismos.

 Mediante sentencia proferida el 15 de junio de 2016, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja dispuso (ff.167 a 170), entre otras cosas:

*“(…)* ***CUARTO. – DECLARAR*** *que entre la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal y el municipio de Moniquirá existió una relación laboral en los periodos comprendidos entre: el 15 de febrero hasta el 26 de marzo de 1999, el 27 de marzo hasta el 26 de abril de 1999, el 10 de mayo hasta el 25 de junio de 1999, el 21 de julio hasta el 20 de septiembre de 1999 y el 21 de septiembre hasta el 20 de noviembre de 1999.*

***QUINTO: – DECLARAR*** *que entre la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal y el Departamento de Boyacá existió una relación laboral en los periodos comprendidos entre: el 12 de febrero hasta el 15 de junio de 2001, el 9 de julio hasta el 5 de diciembre de 2001, el 18 de agosto hasta el 5 de diciembre de 2001 y el 6 de marzo y hasta el 30 de noviembre de 2003 (…)” – Negrilla del original –.*

# Análisis del caso concreto

1. Tal como se anticipó, en los términos que motivan la alzada corresponde a la Sala dilucidar si debe revocarse la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; para lo cual atañe determinar, en términos generales, si la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal cumplió los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para adquirir el derecho a la pensión gracia, concretamente, los 20 años de servicios de vinculación como docente territorial o nacionalizada.
2. En sede de primera instancia, la a quo accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por considerar que la demandante: **i)** se vinculó al servicio oficial docente en calidad de educadora territorial antes del 31 de diciembre de 1980; **ii)** prestó sus servicios por más de 20 años bajo la dirección del Municipio de Moniquirá y del Departamento de Boyacá; **iii)** cuenta con más de 70 años de edad y, **iv)** observó buena conducta en su desempeño como docente. Explicó que, si bien algunos de los recursos con los que se cancelaron las diferentes órdenes de prestación de servicios que la vincularon, provenían del situado fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, no por ello debía considerase que los tiempos de servicio por aquella prestados, lo fueron por virtud de una vinculación de carácter nacional.
3. Sin embargo, inconforme con lo resuelto, la entidad demandada presentó recurso de apelación al considerar que el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes no lo determina una certificación posterior, sino el origen de los recursos de donde procede el pago laboral respectivo, sin que sea posible contabilizar para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, los tiempos en que el servicio docente fue cancelado con recursos del antiguo situado fiscal.
4. Aseguró así, que como se encontró demostrado que desde el 9 de marzo de 1974 y hasta el 12 de agosto de 2001, así como desde el 6 de marzo y hasta el 12 de diciembre de 2003, los emolumentos u honorarios percibidos por la aquí demandante, se cancelaron con recursos provenientes del situado fiscal, hoy SGP, se entiende que para ese momento aquella actuó con vinculación de carácter nacional, máxime porque en sus actos de vinculación intervino un ente del dicho orden (nacional). En todo caso, destacó que más allá de consideración adicional alguna, sólo pueden tenerse en

cuenta para los efectos pretendidos18, los tiempos de servicio laborado hasta el 31 de diciembre de 1989, fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989.

1. Establecido lo anterior, es importante recordar, que la discusión del presente asunto se contrae, a definir si el demandante cumple o no los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para adquirir el derecho a la pensión gracia:
2. La vinculación laboral como docente con anterioridad al 31 de diciembre de 1980,
3. La acreditación de 20 años de servicio en planteles educativos del orden municipal o departamental, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional;
4. Que el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración;
5. Que no haya recibido ni reciba actualmente otra pensión o emolumento de carácter nacional;
6. Que haya cumplido 50 años de edad.
7. De ese modo, a partir de la documental allegada al expediente, encuentra la Sala demostrado que, con anterioridad al **29 de diciembre de 1989** (fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989), la docente Myriam Mercedes Velandia Bernal, prestó sus servicios como docente (ff. 125 a 139), así:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NOVEDAD** | **ACTO** | **FECHA** | **DESDE** | **HASTA** | **TIEMPO LABORADO** |
| DD/MM/AA | DD/MM/AA |
| Ingreso Sede Urbana (Moniquirá) | Dto. 061(ff. 112 y114) | 12 de febrerode 1974 | 01/03/1974 | 12/08/1979 | 5 años, 5 meses y 12 días |
| Traslado – Instituto Integrado Nacionalizado Antonio Nariño(Moniquirá) | Dto. 1504(ff. 114 a116) | 14 de agostode 1979 | 13/08/1979 | 04/09/1983 | 4 años y 21 días |
| Continuidad | R. 1815 | 15 de noviembre de1983 | 05/10/1983 | 04/08/1985 | 1 año y 10 meses |
| Continuidad | R. 974 | 2 de agosto de1985 | 30/09/1985 | 30/09/1985 | 1 día |
| Continuidad | R. 1300 | 18 de octubrede 1985 | 01/11/1985 | 06/04/1986 | 5 meses y 6 días |
| Continuidad | R. 391 | 8 de abril de1986 | 24/05/1986 | 31/08/1987 | 1 año, 3 meses y 8 días |
| Continuidad | R. 1273 | 27 de agostode 1987 | 01/10/1987 | 31/07/1988 | 10 meses |
| Continuidad | R. 931 | 4 de agosto de1988 | 31/08/1988 | 31/08/1988 | 1 día |
| Continuidad | R. 1069 | 5 de septiembre de1988 | 15/09/1988 | 31/08/1989 | 11 meses y 17 días |

18 Entiéndase, para efectos de acreditar los 20 años de servicio requeridos para el reconocimiento pensional deprecado.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Continuidad | R. 942 | 8 de septiembre de1989 | 01/10/1989 | **29/12/1989** | 2 meses y 28 días |
| **TOTAL** | **15 años, 1 mes y 4 días** |

1. Asimismo, que mediante Decreto Departamental No. 061 de 12 de febrero de 1974, el entonces Gobernador de Boyacá, la nombró como maestra para ejercer sus labores docentes en el Departamento de Boyacá.
2. Entonces, bajo estos supuestos, concluye la Sala que en el presente asunto se encuentra acreditado el hecho de que la educadora se vinculó al servicio de la docencia oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, en tanto, la misma data del 12 de febrero de 1974. Igualmente, que aquella: **i)** prestó sus servicios en favor del Departamento de Boyacá y del Municipio de Moniquirá, por un lapso total que supera los 21 años, 6 meses y 5 días (conforme lo dejó establecido la autoridad judicial de primer grado) y, **ii)** nunca fue sujeto de sanciones disciplinarias (ff. 311 y 312).
3. Sin embargo, tal como puede observarse, para el **29 de diciembre de 1989** la aquí demandante contaba con apenas **15 años, 1 mes y 4 días** de servicio como docente, en virtud del nombramiento efectuado por el Gobernador de Boyacá de la época (Decreto Departamental No. 061 de 12 de febrero de 1974). Adicionalmente, para esa fecha tenía tan sólo 41 años de edad19, conforme a la documental obrante a folios 67 y 68.
4. Lo anterior implica que, para el 29 de diciembre de 1989, la actora no tenía consolidado el derecho a la pensión gracia, pues como se mencionó en precedencia, la ley exigía 50 años de edad y 20 años de servicio docente. Luego, al no encontrase acreditados los requisitos exigidos para el efecto, a diferencia de lo advertido por la falladora de primer grado, fuerza colegir que la demandante no puede ser beneficiaria de la pensión gracia solicitada.
5. Y es que, si bien no puede desconocerse que, la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal laboró al servicio de la docencia oficial, incluso, hasta el 7 de julio de 2006, tampoco puede perderse de vista que, incluso admitiendo el carácter territorial de dichos servicios, aquellos no inciden en el reconocimiento de la pensión gracia deprecada pues, como lo afirmó la entidad demandada en sede de apelación, aquella debía estar consolidada antes de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, que ocurrió el 29 de diciembre de ese año.

19 Esto, por cuanto, nació el 2 de abril de 1948.

1. Así las cosas, al no encontrase acreditados los requisitos exigidos para el reconocimiento pensional solicitado, estima la Sala que huelga examinar los demás aspectos de la controversia formulados por el extremo apelante, a saber: **i)** el carácter de los nombramientos y, **ii)** el origen de los recursos con los cuales fueron cancelados sus emolumentos.
2. No obstante, en gracia de claridad, se dirá que el argumento esbozado por la entidad demandada en lo relacionado con el origen de los recursos para el pago, en nada incide en el sentido de esta decisión. Lo anterior, por cuanto este aspecto fue dilucidado por el Consejo de Estado en sentencia de unificación por importancia jurídica SUJ-11-S2 proferida el 21 de junio de 2018 en el expediente con radicación No. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14), en la que se unificó que los recursos del antiguo situado fiscal hoy SGP pertenecen a los presupuestos locales y los pagos efectuados se consideran realizados de fuente endógena. De ahí, que dicha controversia ya fue zanjada por la jurisprudencia y, en consecuencia, carece de relevancia ahondar en los argumentos de las partes en ese sentido, máxime cuando, en todo caso, el demandante no tenía consolidado su derecho a la pensión gracia a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, argumento que por sí sólo soporta la decisión que en esta oportunidad adopta la Sala.
3. Finalmente, no se pasa por alto que en sentencia de tutela proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 5 de febrero de 2019 en el expediente con radicación No. 11001-03-15-000-2018-02435-01, al revocar la proferida por la Sección Segunda de esa misma Corporación, se ordenó a este Tribunal rehacer la sentencia en la que aplicó el criterio al que acá se acude, ello con fundamento en las conclusiones, que sobre el punto en particular se citan:

*“…6.3. En primer lugar, tal como se dijo en párrafos anteriores, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-489 de 2000, realizó un análisis de constitucionalidad del numeral 2 parcial, del artículo 15 de la ley 91 de 1989, a efectos de determinar si se violaba el principio de igualdad al establecer el derecho a la pensión gracia solamente para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y no para quienes se vinculen con posterioridad, concluyendo que quienes cumplieron los requisitos antes del 29 de diciembre de 1989, se les debe respetar los derechos adquiridos, pero para quienes no los cumplían para dicha fecha, el legislador podía modificar esas expectativas de derecho, sin vulnerar norma constitucional alguna.*

* 1. *Como se observa, dicha sentencia en ningún momento concluyó que las personas que no cumplieron todos los requisitos con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, perdieron el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, sino que, señaló que el legislador podía modificar esas expectativas. Luego si se analiza detalladamente el numeral 2, del artículo 15 de la ley 91 de 1989, el mismo indica 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”.*

* 1. *Conforme a lo anterior, la norma en ningún momento indica que se deben tener la totalidad de los requisitos para la fecha aludida, es más refiere a que* ***“tuviesen o llegaran a tener****”, es decir, que se pueden cumplir estos inclusive con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, pues lo importante es que la vinculación se haya dado con anterioridad a esta.*
	2. *La anterior interpretación se corrobora con las sentencias proferidas por dicha Corporación tanto en sede de constitucionalidad como en sede de revisión de tutela, cuando en casos similares al hoy estudiado, es decir en las que los docentes se encontraban o tuvieron vinculación en la docencia oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, pero obtuvieron el total de los requisitos con posterioridad a calenda y les fue reconocida la pensión gracia…” (Subrayado sin resaltar fuera de texto)*
1. Empero, considera esta Sala que las conclusiones anteriores indican que es requisito necesario para ser titular del derecho a la pensión gracia que la vinculación haya sido anterior al 31 de diciembre de 1980, aspecto en el que ninguna afirmación contraria se hace en esta providencia. Tampoco se asevera ahora, que los requisitos debían estar satisfechos al 31 de diciembre de 1980, precisamente, porque tal plazo fue extendido hasta el 29 de diciembre de 1989.
2. Lo que acá se sostiene es que tales requisitos, que podían cumplirse con posterioridad, como bien se señala en la sentencia trascrita, tuvieron un límite que impuso la Ley 91 de 1989 hasta el momento de su entrada en vigencia el 29 de diciembre de 1989, interpretación que, en una lectura de los apartes trascritos, nada revela en oposición a la decisión de constitucionalidad contenida en la sentencia C- 489 de 2000.
3. Debe agregarse además, que el criterio vertido en la sentencia que ahora suscribe esta Sala, también fue evaluado por el juez constitucional en decisión de tutela proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A” C.P. Doctora Martha Nubia Velásquez Rico el 2 de julio de 2019, dentro del expediente con radicación No. 11001-03-15-000-2019-02219-00(AC), acción constitucional presentada por Luz Stella Angulo Corredor, contra sentencia de este Tribunal que, puso en evidencia las decisiones del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en esta materia, concluyendo que el derecho a la pensión gracia debía estar consolidado al 29 de diciembre de 1989.
4. En esa oportunidad, precisó la sentencia del Consejo de Estado: *“(…) Así las cosas, la Sala advierte que,* ***en observancia de lo establecido por una de las Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por la Corte Constitucional y por ese mismo tribunal, se concluyó que, como la señora Angulo Corredor no cumplía la totalidad de requisitos antes del 29 de diciembre de 1989, no había lugar al reconocimiento de la pensión gracia.*** *En definitiva, a juicio de la Sala, el Tribunal Administrativo de Boyacá no incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, porque cumplió los presupuestos necesarios para apartarse del criterio según el cual no había lugar al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes que cumplieran los requisitos con posterioridad al 29 de diciembre de 1989 y, además, expuso las razones por las que se apartó de la aplicación de la misma, en ejercicio de su autonomía funcional (…)” - Negrilla fuera del texto original -.*

# Conclusión

1. Al prosperar el cargo primordial de disenso formulado por el extremo demandado en sede de apelación, la Sala revocará la sentencia apelada, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En su lugar, se negarán las súplicas de la demanda.

# COSTAS

**Costas en primera instancia**

1. En la sentencia de primera instancia, la *A quo* no condenó en costas.

# Costas en segunda instancia

1. Al expedirse la Ley 1437 de 2011, se dejó de lado el régimen subjetivo del Decreto 01 de 1984, que determinaba la condena en costas a la parte vencida en el proceso, pero con el ingrediente de tener en cuenta su conducta procesal, ya fuera esta dilatoria, abusiva o temeraria.
2. Precisamente, a través del artículo 188 del CPACA, se acogió el régimen objetivo valorativo de la condena en costas establecido para el procedimiento civil, actualmente regulado por el Código General del Proceso, quedando pues, sujeta su imposición al hecho de ser vencido en juicio, siempre y cuando *“en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación” (Numeral 8º Art. 365).*
3. En esa medida, advierte la Sala que, en este caso, no se allegaron medios de prueba que acrediten que con ocasión del presente proceso la demandada haya tenido que asumir gastos, o cualquier otra expensa susceptible de ser reconocida. Tampoco se allegó contrato de prestación de servicios profesionales o algún otro documento que acredite la causación de agencias en derecho en el curso del proceso, razón por la cual, no resulta procedente la imposición de costas.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

# FALLA:

**Primero.** Revocar la sentencia de primera instancia proferida el 13 de agosto de 2018 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar se dispone:

*“(…)* ***Primero.*** *Negar las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Myriam Mercedes Velandia Bernal contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social*

*– UGPP”.*

**Segundo.** Sin costas en esta instancia.

**Tercero.** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al Despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, en sesión de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

*(Firmado electrónicamente)*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

*(Firmado electrónicamente)*

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: **Myriam Mercedes Velandia Bernal** Demandado: UGPP

Expediente: 15001-33-33-008-**2017-00113**-01