

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., doce (12) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: 05001 23 33 000 2014 01549 01

No. Interno: 2107-16

Apelación sentencia. Reconocimiento pensión gracia

Actora: Encarnación Echeverría Berrío

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que denegó las súplicas de la demanda instaurada contra la Caja Nacional de Previsión Social – hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

1 Antecedentes

- 1 La demanda
- 1 Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Encarnación Echeverría Berrio, mediante apoderado, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en orden a que se declare la nulidad de las Resoluciones 21820 del 1.º de agosto de 2005, 0891 de 13 de enero de 2006 y 31659 de 28 de junio de 2007, por las cuales la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó se condene a la entidad demandada a reconocerle la pensión gracia, a partir del 12 de noviembre de 2002, fecha en que adquirió el estatus pensional; y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

Encarnación Echeverría Berrio se vinculó como docente nacionalizada al servicio del municipio de Arboletes (Antioquia) entre el 18 de octubre de 1978 y el 30 de julio de 1990; y posteriormente fue designada en el departamento de Antioquia como maestra oficial, empleo en el que permaneció entre el 7 de junio de 1994 y el 30 de marzo de 2006.

Como consecuencia de lo anterior, el 1.º de diciembre de 2003 solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social el reconocimiento y pago de la pensión gracia, entidad que por medio de las Resoluciones 21820 de 1 de agosto de 2005, 00891 de 13 de enero de 2006 y 31659 de 28 de junio de 2007, denegó la solicitud.

3 Normas violadas y concepto de la violación

Como tales se señalaron los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 48 y 53 de la Constitución Política; 1.º de la Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; 3 de la Ley 37 de 1933; 2 y 32 del Decreto 2277 de 1979; 51 de la Ley 115 de 1994; 138 y 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que los actos acusados riñen abiertamente con los fines y principios consagrados en la Carta Política, toda vez que se están desconociendo derechos adquiridos conforme a la normatividad vigente en la materia.

Lo anterior, en razón a que la Ley 114 de 1913 dispuso que los beneficiarios de tal prestación serían los maestros que cumplieran 20 años de servicios en escuelas primarias oficiales y 50 años de edad, sin distinguir si la entidad a la cual se encontraban vinculados era de carácter territorial o nacional, y en consecuencia, no considera viable, por vía de interpretación, establecer un requisito adicional.

1.2. La contestación de la demanda

El apoderado de la UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso como argumentos de defensa, los siguientes:

La pensión gracia de jubilación no puede ser otorgada a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su reconocimiento y pago que aquel no reciba retribución alguna de la Nación o que perciba otro tipo de prestación pensional por cuenta de ella.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la vinculación de la docente, esto es, primero como docente territorial y, con posterioridad como nacional, no es procedente ordenar el reconocimiento de la pensión gracia, toda vez que el período que registró bajo vinculación territorial es insuficiente para acreditar el requisito de 20 años de servicios.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia del 18 de febrero de 2016 denegó las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

De conformidad con el material probatorio que reposa en el expediente, la señora Echeverría no es beneficiaria de la pensión gracia, pues a pesar de que su vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 fue territorial, los tiempos que acreditó entre el 7 de junio de 1994 y el 30 de marzo de 2006, no pueden ser computados por ser de naturaleza nacional.

1.4. La apelación

La señora Encarnación Echeverría Berrío, por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación, en el que solicitó se revoque la sentencia del tribunal y en su lugar, se accedan a las súplicas de la demanda.

Adujo que debe ser respetado el régimen de transición que adquirió por haberse vinculado como docente nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, pues se trata de derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos por el juez, máxime si acreditó 20 años de servicios como docente oficial.

Precisó que la vinculación del 7 de junio de 1994 fue de carácter departamental, porque el acto administrativo lo suscribió el Gobernador del Departamento de Antioquia sin la aquiescencia del delegado del Ministerio de Educación Nacional, situación que inclina el juicio a una valoración territorial o nacionalizada.

Por último, solicitó se inaplique el artículo 15 literal a) numeral 2 de la Ley 91 de 1989, por considerar vulnerados los artículos 53 y 58 de la Constitución.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del Ministerio Público

La parte demandante y el Ministerio público guardaron silencio en esta etapa procesal.

1.5.1. La entidad demandada

El apoderado especial de la UGPP reiteró que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, en la medida en que no es posible computar tiempos de orden nacional para el reconocimiento pretendido, pues ello va en contravía de los mandatos de la Ley 114 de 1913.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

El problema jurídico se circunscribe a determinar si la parte actora cumple con el requisito de 20 años de servicios en la docencia departamental, distrital o nacionalizado, tal y como se señala en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 91 de 1989.

2.2. Análisis probatorio

De conformidad con las pruebas que obran dentro del expediente, se puede establecer lo siguiente:

2.2.1. Por medio del Decreto 02107 de 18 de octubre de 1978 el gobernador del departamento de Antioquia nombró a la señora Encarnación Echeverría Berrío como docente en la escuela rural mixta San Juancito, a partir del 13 de junio de 1978 (ff.19-20); y a través del Decreto 1483 de 5 de julio de 1984, la trasladó a la escuela urbana Integrada Uveros del municipio de Arboletes, núcleo 145, a partir del 21 de mayo de 1984 (ff.25-26).

2.2.3. Por Resolución 886 de 23 de octubre de 1985 el secretario de educación del departamento de Antioquia la trasladó al cargo de profesora de tiempo completo en el IDEM San Juan de Urabá del municipio de Arboletes, núcleo 1315, a partir del 7 de octubre de 1985 (ff. 27-29).

2.2.4. El gobernador del departamento de Antioquia por medio del Decreto 3726 de 27 de octubre de 1988 la trasladó al IDEM Gonzalo Mejía – Segunda Agrupación del municipio de Turbo (ff.30-31).

2.2.5. Por medio del Decreto 1618 de 19 de junio de 1990 la gobernadora del departamento de Antioquia, le aceptó la renuncia al cargo de profesora de tiempo completo el IDEM Gonzalo Mejía (ff.32-33).

2.2.6. El 7 de junio de 1994, el gobernador del Departamento de Antioquia expidió el Decreto 2225 por el cual fue designada como docente nacional en la E.U.I Uveros (Idem San Juan de Urabá) núcleo 1314 distrito educativo 13 Bachiller Pedagógico 4.º (ff.34-36).

2.2.7. El 23 de junio de 1994 la parte actora tomó posesión del cargo de profesor de tiempo completo ante el Alcalde Municipal de San Juan de Urabá (f.134).

2.2.8. El 10 de septiembre de 2004, a través del Decreto 1677, el gobernador del departamento de Antioquia incorporó a la parte actora en la nueva planta de cargos. (ff.37-38).

2.2.9. El 19 de junio de 2012 la Secretaría de Educación del Departamento de Antioquia, certificó lo siguiente:

-Folio 16

TIPO DE VINCULACION	Nacional
CARGO	Docente
TIPO DE NOMBRAMIENTO	Propiedad
ESTABLECIMIENTO ACTUAL	EDUCATIVO IE SAN JUAN DE URABA
DEPARTAMENTO	Antioquia

Novedad	Acto de nombramiento	Desde	Hasta	TOTAL DIAS (360X AÑO)	ENTIDAD DE PREVISION A LA CUAL HA APORTADO EL DOCENTE
Nombramiento E.R.M SAN JUANCITO MUNICIPIO: ARBOLETES CALIDAD DOCENTE: PTC	Decreto 2107 de 18 de octubre de 1978 modificado por Decreto 2245 de 6 de noviembre de 1978	16/06/78	24/07/84	2198	F.P.M
Traslado EUI.SAN JUAN DE URABA MUNICIPIO: ARBOLETES CALIDAD DOCENTE: PTC	Decreto 1483 de 25 de julio de 1984	25/07/84	22/10/85	447	F.P.M,
Traslado IDEM.SAN JUAN DE URABA MUNICIPIO: ARBOLETES CALIDAD DOCENTE: PTC	Resolución 886 de 23 de octubre de 1985	23/10/85	26/10/88	1083	F.P.M.
Traslado IDEM GONZALO MEJIA 2º MUNICIPIO: TURBO CALIDAD DOCENTE: PTC	Decreto 3726 de 27 de octubre de 1988	27/10/88	03/07/90	606	F.P.M
RENUNCIA	Decreto 1618 de 19 de junio de 1990	4/07/90			
Nombramiento EUI UVEROS MUNICIPIO: SAN JUAN DE URABA PTC	Decreto 2225 de 7 de junio de 1994	25/04/94	09/09/04	3734	F.P.M
Incorporación IE SAN JUAN DE URABA MUNICIPIO: SAN JUAN DE URABA CALIDAD DOCENTE: PTC	Decreto 1677 de 10 de septiembre 2004	10/09/04	30/12/11	2630	F.P.M.
RENUNCIA	Decreto 3634	22/12/11	31/12/11		

-Folio 17

TIPO DE VINCULACION	Nacional
CARGO	Docente
TIPO DE NOMBRAMIENTO	Propiedad

ESTABLECIMIENTO ACTUAL	EDUCATIVO	IE SAN JUAN DE URABA
DEPARTAMENTO		Antioquia

FACTORES SALARIALES	DESDE: 1/1/2001 HASTA: 31/12/2001	DESDE: 1/1/2002 HASTA: 31/12/2002
ASIGNACION BÁSICA	\$567.385	\$601.429
SOBRESUELDOS		
HORAS EXTRAS		
PRIMA DE VIDA CARA		
PRIMA DE NAVIDAD	\$469.430	\$689.947
PRIMA DE VACACIONES		\$331.175
PRIMA DE CLIMA		
PRIMA DE DIFÍCIL ACCESO		
PRIMA DE LICENCIADO		
PRIMA DE NORMALISTA		
PRIMA DE ESCUELA UNITARIA		
PRIMA DE ALIMENTACION	\$25.540	\$26.920
SUBSIDIO DE TRANSPORTE	\$30.000	\$30.000

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

Para desatar la cuestión litigiosa, es necesario hacer el siguiente recuento normativo:

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes, como reconocimiento a sus esfuerzos, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa, por un lapso no menor de 20 años, entre otras exigencias. Su regulación se encuentra consagrada en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913¹, en los siguientes términos:

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 3 del artículo 4.º de la aludida Ley determina que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe «Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional [...]».

El fundamento del reconocimiento de la citada prestación fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales, respecto de las asignaciones que a su vez, recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; y esta diferencia existía porque en virtud de la Ley 39 de 1903², la educación pública primaria estaba en

1

«que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».

2

«sobre Instrucción Pública».

cabeza de los municipios o departamentos, mientras que la secundaria se encontraba a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928³ amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros normales e inspectores, así:

Artículo 6. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta 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.

Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó vigente su exigencia de no recibir otra pensión nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo esa incompatibilidad, que tiene su fuente en la prohibición de la Constitución de 1886 de no recibir doble asignación del erario, norma que a su vez fue reproducida en el artículo 128 de la Carta Política de 1991.

Ahora bien, la Ley 37 de 1933⁴ tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, sino que hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

La Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.º (parcial) y 4.º (numeral 3) de la Ley 114 de 1913, expresó:

En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.

A raíz del proceso de nacionalización de la educación, introducido por la Ley 43 de 1975⁵, quedaron entonces los profesores de primaria y secundaria vinculados con la Nación;

3

«Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

4

«Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».

5

textualmente se dijo en esta normativa que «La educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación [...]».

Como consecuencia de esta disposición, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial. Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989 que en su artículo 15 (ordinal 2.º), estableció respecto de pensiones lo siguiente:

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.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

Las normas transcritas en los párrafos anteriores, permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, se sigue el criterio expuesto por la sala plena de esta corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2.º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.

En efecto, en la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:

[...] La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad '[...]con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación', hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera '[...]otra pensión o recompensa de carácter nacional'.

[...]

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el 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.

«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; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la '[...]pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año', que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 lb.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de 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 ley⁶.

En relación con la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, literal b), de la Ley 91 de 1989, la Corte Constitucional en sentencia C-084 del 17 de febrero de 1999, expuso:

Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la 'nacionalización' de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada 'pensión gracia', de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutan, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompañada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado 'por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica', nada de lo cual ocurre en este caso.

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de 'hacer las leyes', que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la "pensión de gracia" creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de

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

De manera que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula; entre los que se encuentran: (i) el haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años; (ii) estar vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; (iii) haber cumplido la edad de cincuenta años; y (iv) haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

2.4. Caso concreto

2.4.1. De conformidad con los antecedentes normativos previamente expuestos, se tiene que en esencia la pensión gracia cobija a aquellos que hubieren prestado sus servicios como empleados y profesores de establecimientos públicos de enseñanza, que cumplan 20 años de servicios con nombramientos del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizado, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

Al observar el material probatorio obrante en el expediente, se puede verificar que la señora Encarnación Echavarría Berrío se vinculó como docente territorial y permaneció bajo dicha naturaleza, entre el entre el 16 de junio de 1978 y el 3 de junio de 1990, en los siguientes términos:

i) Por medio del Decreto 02107 de 18 de octubre de 1978, fue designada como docente departamental en la escuela rural mixta San Juancito, a partir del 13 de junio (ff.19-20); ii) a través del Decreto 1483 de 5 de julio de 1984 fue trasladada al cargo de profesora de tiempo completo en la escuela urbana Integrada Uveros del municipio de Arboletes, núcleo 145, a partir del 21 de mayo de 1984 (ff.25-26); iii) por Resolución 886 de 23 de octubre de 1985, fue trasladada al IDEM San Juan de Urabá del municipio de Arboletes, núcleo 1315, a partir del 7 de octubre de 1985 (ff. 27-29); y iv) por medio del Decreto 3726 de 27 de octubre de 1988 fue trasladada al IDEM Gonzalo Mejía – Segunda Agrupación del municipio de Turbo (ff.30-31), institución educativa en la que permaneció hasta el 19 de junio de 1990, fecha en la que la gobernadora del departamento de Antioquia a través del Decreto 1618 de 19 de junio de 1990, le aceptó la renuncia (ff.32-33).

Los periodos previamente descritos demuestran su naturaleza territorial anterior a 31 de diciembre de 1980, los cuales evidencian un periodo de labor de 11 años 18 días; pese a lo anterior, la vinculación posterior que se presentó a partir del 7 de junio de 1994, a través del Decreto 2225 es de carácter nacional. En efecto, en los considerandos de la citada disposición se lee: (ff.34-36)

Por el cual se nombra en propiedad a unos docentes nacionales de Secundaria.

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA en ejercicio de las

atribuciones conferidas por el artículo 10 de la Ley 29 de 1989 y de conformidad con el Decreto Nacional 2277 de 1979, la Resolución 3711 de 1993 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia y en concordancia con la Ley General de la Educación (Ley 115 de 1994, y [...]).

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Nombrar en propiedad en los cargos Docentes Nacionales de Tiempo Completo convertido en Hora Cátedra a los siguientes educadores:
[...]

Municipio de San Juan de Urabá:

ENCARNACION ECHEVERRY BERRIO c.c.8.436.871 de San Juan de Urabá en la E.U.:I Uveros (Idem San Juan de Urabá) núcleo 1314 distrito educativo 13 Bachiller Pedagógico 4º Grado en el Escalafón Área. Español.

PARÁGRAFO. La asignación salarial será la que corresponda al grado que acredite en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con las normas que regulan el régimen salarial de los docentes nacionales.

ARTÍCULO SEGUNDO: Los educadores nombrados tomarán posesión del cargo en la Dirección de Relaciones Laborales ante la Secretaría de Desarrollo del Recurso Humano, con la acreditación de los requisitos legales.

ARTÍCULO TERCERO: Para los fines legales pertinentes envíense copias del presente Decreto a la Delegada Permanente del Ministerio de Educación Nacional, a la Dirección de Relaciones Laborales del Departamento de Antioquia y a la Secretaría de Educación y Cultura.

[...]».

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Gobernador de Antioquia
Secretaría de Educación y Cultura
Secretaria General
Representante del Ministerio de Educación Nacional.

En virtud de lo expuesto, no queda duda de que a partir del 7 de junio de 1994 la parte actora fue nombrada como docente nacional, que dicha calidad se mantuvo con la incorporación en la nueva planta de cargos descrita en el Decreto 1677 de 2004⁷ y que según las certificaciones aportadas al plenario⁸ ostentó el carácter docente nacional, frente a lo cual la parte actora no adelantó actividad probatoria alguna tendiente a desvirtuar lo allí señalado.

Así las cosas, se concluye que a pesar de que la demandante laboró como docente departamental por espacio de 11 años y 18 días, el resto del tiempo de servicios que pretende acreditar para efectos del reconocimiento prestacional, 17 años, 8 meses y 5 días, lo acumuló como docente de orden nacional, circunstancia que a juicio de la Sala, impide el reconocimiento de la pensión gracia.

7

Folios 37 y 38

8

Folios 16 y 17

2.4.2. La demandante solicita se inaplique el artículo 15 literal a del numeral 2 de la Ley 91 de 1989, por considerar vulnerados los artículos 53 y 58 de la Constitución Política. La disposición en cita prevé: «para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año».

Sobre el particular, la Corte Constitucional⁹ ha sido enfática en señalar que los docentes que antes de entrar a regir la Ley 91 de 1989, hubieran completado todos los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico para tener derecho a la pensión gracia, deberá ser reconocida, pues los derechos adquiridos por virtud de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, deben ser protegidos y respetados por la ley nueva, de ahí que haya precisado como regla general que «una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior».

Pese a lo anterior, no sucede lo mismo para aquellas personas que a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, no habían acreditado los requisitos para gozar de la pensión, pues frente a ellos simplemente se presentaba una posibilidad de obtener el beneficio y, por lo tanto, el legislador estaba facultado para modificar esas expectativas sin que ello signifique una vulneración de los derechos a la seguridad social, igualdad, reajuste periódico de pensiones y favorabilidad laboral.

Las anteriores razones permiten concluir que el legislador al regular, en ejercicio del margen de configuración normativa, las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados persiguiendo otorgar la claridad necesaria y definir un régimen laboral, atendió los mandatos constitucionales consagrados en los artículos 53 y 58 de la Constitución Política y, por tal razón, no hay lugar a inaplicar el artículo 15 literal a del numeral 2 de la Ley 91 de 1989.

3. Conclusión

Con base en los argumentos previamente expuestos, se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, al encontrarse acreditado que el señor Encarnación Echeverría Berrio, no cumple con los requisitos exigidos por la ley para ser beneficiario de la pensión gracia.

4. Condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016¹⁰, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la regulación de la condena en costas, de un criterio subjetivo a un objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad

9

C-088/99 y C-489/00

10

Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.

profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Así mismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 3.º del artículo 365¹¹ del Código General del Proceso, se condenará a la parte demandante al pago de las costas de segunda instancia, por haberse confirmado la sentencia del inferior.

Las costas serán liquidadas por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

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

FALLA

CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia del 18 de febrero de 2016, dentro del proceso promovido por Encarnación Echeverría Berrio contra la Caja Nacional de Previsión Social – hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Se reconoce personería a Manuel Alejandro Herrera Tellez, como apoderado especial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 183.

CONDENAR en costas a la parte demandante, las cuales se liquidarán por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

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

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS