

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2025

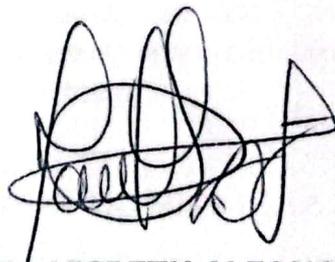
Honorable Representante
GERARDO YEPES CARO
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto. Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley No. 454 de 2024 Cámara**, "POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA POR VÍA DE AUTORIDAD LEGISLATIVA EL ARTÍCULO 15, NUMERAL 2 LITERAL A) DE LA LEY 91 DE 1989 - PENSIÓN GRACIA"

Respetado presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley No. 454 de 2024 Cámara**, "POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA POR VÍA DE AUTORIDAD LEGISLATIVA EL ARTÍCULO 15, NUMERAL 2 LITERAL A) DE LA LEY 91 DE 1989 - PENSIÓN GRACIA"

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara
Ponente única

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NO. 454 DE 2024 CÁMARA

“POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA POR VÍA DE AUTORIDAD LEGISLATIVA EL ARTÍCULO 15, NUMERAL 2 LITERAL A) DE LA LEY 91 DE 1989 - PENSIÓN GRACIA”

El presente informe de ponencia consta de la siguiente estructura:

- I. Competencia
- II. Trámite de la iniciativa
- III. Objeto del proyecto
- IV. Justificación del proyecto según las y los autores
- V. Consideraciones de la ponente
- VI. Impacto fiscal
- VII. Relación de posibles conflictos de interés
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Proposición
- X. Texto propuesto

I. COMPETENCIA.

La Comisión Séptima Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia*”. (subrayado por fuera del texto)

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El Proyecto de Ley No. 454 de 2024 Cámara fue radicado el 10 de diciembre de 2024, siendo sus autores los congresistas: Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Robert Daza Guevara, Imelda Daza Cotes, Martha Isabel Peralta Epieyu, Sandra Ramírez Lobo, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Edwing Fabián Díaz Plata, Ferney Siva Idrobo, Carlos Alberto Benavides Mora, Jorge Andrés Cancimance López, Pedro José Suárez Vacca, Heraclito Landinez Suárez, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Hernando González, Ermes Evelio Pete Vivas, Cristóbal Caicedo Angulo, Olga Beatriz González Correa, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Norman David Bañol Álvarez, Mary Anne Andrea Perdomo, María Fernanda Carrascal Rojas, Jaime Raúl Salamanca

Torres, Alfredo Mondragón Garzón, Héctor David Chaparro Chaparro, Santiago Osorio Marín, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Karyme Adrana Cotes Martínez, Camilo Esteban Ávila Morales.

2. El Proyecto de Ley fue debidamente publicado página web de Congreso.
3. El 18 de diciembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a la suscrita como ponente única del proyecto de ley mencionado.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto que, el Congreso de la República, como intérprete de autoridad de la ley, haga una interpretación del artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989, relacionado con la pensión gracia de educadores oficiales, dado que dicha norma ha recibido interpretaciones contradictorias por parte de los órganos que administran justicia, específicamente en cuanto a la validez de tiempos nacionales.

Por lo anterior, el contenido del presente Proyecto de Ley es de un único artículo cuya finalidad es interpretar la normatividad ya descrita.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La ley 114 de 1913 ordenó el reconocimiento de una pensión gracia, llamada así porque sería reconocida por la Nación a educadores oficiales de primaria de los ámbitos territoriales, sin que dichos educadores fueran empleados de la Nación. Esto se hizo fundamentalmente para compensar los bajos salarios que dichos educadores recibían por su servicios.

La pensión, bajo el amparo de esta ley, se creó en favor de los educadores de primaria oficial, que cumplieran 20 años de servicio y acreditarán 50 años de edad. Debiendo además, comprobar buena conducta, honradez y consagración a la labor docente, además del requisito de pobreza, el que bajo una correcta interpretación de la jurisdicción contencioso administrativa, vino a entenderse como que dicha pobreza, debía estar correlacionada con la posición social y costumbres del educador.

En el numeral 3 del artículo 4, se indicó también como requisito, que el educador demostrara “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”. Para complementar dicho alcance, la norma precisó que el anterior requerimiento no implicaba que el maestro no pudiera recibir a un mismo tiempo, “sendas pensiones” como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento, así pues, el maestro que cumpliera los requisitos ya descritos, podría percibir, en compatibilidad, su pensión ordinaria, a cargo de la respectiva entidad territorial – empleadora (Departamento, Distrito, Municipio) y la pensión gracia que estaría a cargo de la Nación, hoy a través de la UGPP.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la ley 116 de 1928, que en su artículo 6, señaló:

"Artículo 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección."

Como se puede deducir de esta norma, la pensión gracia se extendió a quienes prestaran servicios en normales y en las inspectorías educativas.

El legislador de 1933 expidió la ley 37 y volvió a introducir una modificación a la ley 114 de 1913, diciendo que la pensión sería extensiva a quienes hubieran completado los años de servicio "en establecimiento de enseñanza secundaria".

Las dos leyes últimamente citadas, tuvieron problemas de interpretación, porque de un lado, la formación de maestros en normales sería "costeada por la Nación", según el artículo 13 de la Ley 39 de 1903, orgánica sobre instrucción pública, norma que indicó que para ello en cada departamento, debería existir una escuela normal. Además, la inspectoría educativa estaba también a cargo de la Nación según el artículo 4 de la ley 39 de 1903. De otro lado, obsérvese que al tenor de la misma ley 39 de 1903, artículo 4, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación, sin perjuicio que los Departamentos y Municipios que dispusiera de recursos, concurrieran a dicha enseñanza secundaria.

Obsérvese como las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, normas complementarias de la ley 114 de 1913, generaron una antinomia jurídica pues si a la luz de la ley 114 de 1913, la pensión gracia "a cargo de la Nación" era compatible con la pensión ordinaria, de carácter territorial (departamento, distrito o municipio), prima facie no podía entenderse, como la ley 116 de 1928 y 37 de 1933, extendía la pensión gracia a educadores de normales, de inspectoría y de secundaria, que estaban a cargo de la Nación, ya que para estos, su pensión ordinaria tenía carácter nacional y la ley 114 de 1913 sólo compatibilizaba la pensión gracia, con una pensión ordinaria a cargo de entidades territoriales y no con una pensión ordinaria a cargo de la Nación. Dicho de manera sencilla, las normas extendían la pensión gracia a educadores nacionales, pero, la compatibilización de dos pensiones nacionales, ordinaria y gracia, no quedaba clara.

Como en el mundo jurídico, cuando se presenta una antinomia, ella no puede subsistir en el ámbito de la realización de la justicia, la jurisdicción contencioso administrativa resolvió la contradicción por la vía de que los educadores de normales, de secundaria y de inspectoría, a pesar de ser nacionales, tendrán derecho a la pensión gracia. Para ello, la jurisdicción contenciosa aplicó el principio interpretativo de utilidad normativa, según el cual, una norma no puede interpretarse por la vía de su inutilidad, sino bajo el sendero de que la norma produzca un efecto.

La jurisdicción contenciosa también utilizó para ello el principio de favorabilidad, que en materia laboral dispone el artículo 21 del Código sustantivo del trabajo, hoy constitucionalizado en el artículo 53. En otras ocasiones, la jurisdicción contenciosa utilizó el principio de igualdad.

"ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; **situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho**; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad".*
Subraya y negrita fuera de texto.

La dispersión en materia de responsabilidad, respecto de la educación primaria, secundaria, normalista y de inspección, fue objeto de una política de centralización a partir de la expedición de la Ley 43 de 1975, que en su artículo 1 dispuso:

"ARTÍCULO 1.- La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación.

En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley."

A fuerza de la anterior norma, el extremo patronal de la relación laboral de los educadores de primaria y secundaria, que estuvieran a cargo de los departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distrito especial de Bogotá, se trasladó a la Nación.

La ley 43 de 1975 en el artículo 11, literal b, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de doce (12) meses, para establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales de los educadores que fueron objeto del proceso nacionalizador, pero el gobierno no hizo uso de tales facultades en materia prestacional. Lo anterior generó problemas acerca de cuál sería el régimen prestacional aplicable a los educadores oficiales nacionalizados, pues de un lado se predicaba que por haber sido nacionalizados, les correspondía el régimen prestacional del orden nacional, mientras que bajo otra óptica se decía que no se les podía desmejorar el régimen salarial aplicable a los educadores territoriales.

De manera casi unánime la jurisdicción contenciosa optó por respetar el régimen prestacional de las entidades territoriales, en unas ocasiones aplicando la figura jurídica laboral de la sustitución patronal, según la cual el nuevo patrono acogía a los trabajadores

con el régimen que traían del anterior patrón, artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo. En otras ocasiones la jurisdicción contenciosa se apoyó en la tesis de que los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser objeto de desmejoramiento, tal como lo prevé la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26, así:

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

El problema del régimen prestacional de los educadores oficiales fue objeto de decisión por parte del Congreso de la República que expidió la Ley 91 de 1989 y que en materia de pensión gracia dispuso:

"ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...) 2. Pensiones:

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."

De lo propuesto en este proyecto de ley se producen las siguientes consecuencias:

1. La pensión gracia se acaba y sólo subsiste (régimen de transición en materia pensional), para los educadores vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, dicho en otros términos, la pensión gracia es un derecho en extinción y hoy en día son muy pocos los educadores que pueden llegar a tener derecho a ella.
2. La pensión gracia va a subsistir para los educadores que tuviesen o llegaren a tener derecho y siempre que se cumplan los requisitos previstos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. (Sentencia de unificación de 11 de agosto de 2022, Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017), proferida por el Consejo de Estado).
3. La pensión gracia será reconocida por la Caja Nacional de Previsión, hoy a cargo de UGPP, por mandato de la Ley 1151 de 2007.

4. La pensión gracia será compatible con la pensión ordinaria, así ésta se halle a cargo parcial o total de la Nación. Al parecer el legislador de la ley 91 de 1989 se inspiró en muchas sentencias del Consejo de Estado que habían declarado que la Pensión Gracia podía titularse a educadores de normales, secundaria e inspectoría, pese a que fueran nacionales. Así lo entendió la Caja Nacional de Previsión, la que estando negando la pensión a educadores nacionales, resolvió reconocerla a este tipo de educadores, por el mandato legal reseñado. Así lo entendió también la jurisdicción contencioso administrativa que con mayor fuerza y amparado en el artículo 15, numeral 2, literal A de la ley 91 de 1989, siguió reconociendo por vía de sentenciales la pensión gracia a educadores que tenían vínculos con la Nación.

El Consejo de Estado, tenía una interpretación favorable sobre la utilidad de tiempos nacionales para el reconocimiento de la pensión gracia. De las muchas sentencias que existen sobre la validez de tiempos nacionales para la pensión gracia, se citan las siguientes:

1. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Dr. Álvaro Lecompte Luna de fecha 12 de mayo de 1988 – Actor: Leonardo Antonio Pineda Valderrama, expediente No. 3016, en la cual se dijo:

“De manera que la interpretación restrictiva que hizo la Caja Nacional en el acto que se analiza, no se compagina con el sentido que quiso darle el legislador de 1928 al nuevo derecho de instrucción pública. Es simplemente, un derecho similar semejante al que ya existía, por la ley a que se remite la 114 de 1913, para los maestros de las escuelas primarias oficiales. La circunstancia de que la Ley 116 de 1928 diga que “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 aquélla la que implica la inspección”, no significa que necesariamente el normalista haya tenido que ser maestro de primaria o inspector, sino que basta que los veinte años hayan sido como tal, o como normalista y maestro de primaria, o normalista e inspector, o las tres tareas mencionadas. Lo importante, lo que quiere la ley consiste en que los veinte años, sumados, hayan transcurrido, bien como empleado y profesor de normal, o como empleado y profesor de normal más maestro de primaria, o como lo anterior más inspector de instrucción pública, o simplemente inspector con tal que dé veinte años de servicio y se hayan cumplido cincuenta años de edad en el servicio oficial, el que bien puede ser a nivel nacional, o departamental, o municipal, o bien sumados en todo o en parte, los tiempos de servicio a todas o a cada una de las entidades territoriales mencionadas. No es, por tanto, correcta la motivación del acto acusado...” (Subraya fuera de texto).

2. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora de fecha 20 de febrero de 1997, Radicado No. 11873 – Actor: Roso Lino Pacheco Villamil, en la cual se dijo:

“Así las cosas, puede un maestro de primaria recibir simultáneamente una pensión de jubilación departamental o municipal y otra nacional con fundamento en la ley 114 de 1913; e inclusive, percibir dos pensiones de carácter nacional.

Esta situación se hizo tanto más clara con la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, que en el artículo 15, numeral 2, preceptúa:

"A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al lo. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones;

2o. Pensiones.

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión 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..."

De la anterior norma se infiere que para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 subsiste el derecho a la pensión gracia, a diferencia de los vinculados de allí en adelante.

Se clarificó, como ya se dijo, lo relacionado con la compatibilidad en el disfrute de las dos pensiones, la ordinaria y la de gracia, aún en el evento de que ambas estén a cargo de la Nación, total o parcialmente..." (Subraya fuera de texto).

3. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora de fecha 20 de febrero de 1997, expediente No. 8420 – Actor: José Virgilio Romero Ardila, en la cual se dijo:

"Por consiguiente, la sentencia apelada se revocará para acceder a las súplicas de la demanda, porque la ley 91 de 1989 en su artículo 15 permitió el goce de la pensión establecida por las normas que se han aludido con otra de carácter nacional aunque la reconozca la Caja Nacional de Previsión Social, y sabido es que la denominada pensión gracia es compatible con otras de naturaleza municipal o departamental..." (Subraya fuera de texto).

4. Sentencia del Consejo de Estado – Consejero Ponente: Dr. Silvio Escudero Castro de fecha abril 24 de 1997, expediente No 14.004, en la cual se dijo:

"En estas condiciones, se concluye que el análisis hermenéutico efectuado tanto por la administración como por el tribunal a quo, no concuerda con lo expuesto, razón por la cual los actos acusados se anularán y la sentencia apelada se revocará para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, habida cuenta que, por un lado, se acreditó que la administración guardó silencio frente a la petición elevada el 24 de octubre de 1990 (fl. 40, cdno. 2) y, de otro, la actora demuestra haber

nacido el día 25 de marzo de 1931 (fl. 44 ibídem); haber prestado sus servicios como directora de grupo en el Liceo Nacional Femenino de Zipaquirá del 7 de febrero de 1955 al 31 de enero de 1956; en el Colegio Mayor de Bolívar, del 1° de febrero de 1956 al 30 de enero de 1957; en el Liceo Nacional Femenino de Zipaquirá del 1° de febrero de 1957 al 15 de mayo de 1958; como profesora interna en la Escuela Normal Nacional de Málaga del 1° de junio de 1958 al 30 de agosto de 1958; como profesora de enseñanza secundaria en el Instituto Politécnico Femenino de Bogotá del 15 de marzo de 1967 al 9 de mayo de 1967; y como profesora en el INEM de Kennedy en Bogotá del 24 de marzo de 1970 hasta el mes de junio de 1990, inclusive (fls. 46 y 47 ibídem); y ser una persona pobre, honrada, responsable, dedicada a la tarea docente con eficacia y consagración (declaraciones de Adíela Garrido de Pinzón y Clara Gabriela Tavera Sanabria, fl. 52 ibídem).

Conforme se anotó anteriormente, la Ley 91 de 1989 fue enfática en señalar que la pensión gracia sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo de la Nación. Por tanto, la circunstancia de que la demandante en la actualidad goce de una pensión derecho, reconocida mediante la Resolución 03212 del 25 de marzo de 1988, emanada de la Caja Nacional de Previsión Social (fl. 31, cdno. 2) no constituye óbice, ni obstáculo, para el reconocimiento que ahora se impetra..." (Subraya fuera de texto).

5. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora de fecha 29 de junio de 2000, radicado No. 426-00, Actor German Eloy Franco García, en la cual se dijo:

"Del tenor literal de la anterior preceptiva se desprende sin lugar a equívocos que esta norma hizo extensiva la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria; ampliando la cobertura de este tipo de pensión, con una mentalidad más amplia, y eliminó la restricción que se refiere a disfrutar otra pensión a cargo del Tesoro Público".

Posteriormente, la Ley 91 de 1.989, señaló unas condiciones especiales para el reconocimiento de la pensión gracia. En efecto, este ordenamiento legal reza en el parágrafo del artículo 1º, lo siguiente:

"Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad."

Y en el numeral 2º, literal a) del artículo 15, dispone:

"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 hubiere 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".

A su vez, el parágrafo único del artículo 2º, preceptúa:

"Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975".

Es claro entonces, que los profesores que hayan prestado servicios en la enseñanza secundaria tienen vocación a la pensión gracia, y que no es necesario para ello que hayan laborado en la enseñanza primaria.

Por lo demás, es incuestionable que la pensión gracia debe reconocerse a partir del momento en que el titular de la misma reúne los requisitos señalados en las leyes que regulan la materia, a saber, la ley 114 de 1.913, 116 de 1.928 y 37 de 1.933, esto es los 20 años de servicios y 50 de edad.

También la ley 91 de 1.989 despejó las dudas existentes sobre su compatibilidad con la pensión ordinaria porque así lo definió en el artículo 15, literal a) según el cual la pensión gracia "será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación".

De la normatividad en cita se observa que el tiempo de servicio exigido para ser beneficiario de la pensión gracia, no se exige ni especificó si eran o no válidos los tiempos servidos a la Nación..." (Subraya y negrita fuera de texto)

El reconocimiento de pensión gracia con tiempos nacionales fue pacífico durante varios años, tanto por vía administrativa – Caja Nacional de Previsión, como por vía jurisdiccional. Destáquese que incluso en la última sentencia citada anteriormente, año 2000, el Consejo de Estado seguía afirmando que los tiempos nacionales eran aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.

Pero, el Consejo de Estado, expidió la sentencia de agosto 26 de 1997, distinguida como sentencia S-699, donde se dijo:

"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 del carácter nacional.

Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

- a)** *Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.*
- b)** *No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933, tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones". Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: "La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la Nación"."*

Sobre esta sentencia es importante resaltar, que el Consejo de Estado, después de transcribir el artículo 15, numeral 2, literal A de la ley 91 de 1989, afirma que dicha disposición "se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización".

Se expusieron tres argumentos en el fragmento parcialmente citado que sugieren que la pensión gracia no podría ser otorgada con períodos de servicio a nivel nacional. A continuación, se examinarán estos argumentos en su orden correspondiente.

a) Que las Leyes 116 y 37 no introdujeron modificaciones

El argumento de que las Leyes 116 y 37 no efectuaron cambios es cuestionado fácilmente, ya que la Ley 114 de 1913 estableció inicialmente la pensión gracia solo para educadores de primaria oficial. Sin embargo, la Ley 116 de 1928 amplió este derecho a empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción, mientras que la Ley 37 de 1933 permitió la inclusión de años de servicio en educación secundaria para cumplir con los requisitos de la pensión gracia.

b) Que la educación secundaria no era totalmente nacional

El ex Consejero de Estado Javier Díaz Bueno cuestionó el argumento de que la educación secundaria no era plenamente nacional, como lo reflejó en su salvamento de voto respecto a la sentencia en análisis, así:

"Al extenderse por virtud de esta ley, la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria, igualmente cobijó a estos servidores la posibilidad de percibir dos pensiones de carácter nacional, toda vez que por mandato de la Ley 39 de 1903, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación, sin perjuicio de que los departamentos y municipios que dispusieran de recursos suficientes, sostuvieran establecimientos de enseñanza secundaria (art. 4º), es decir que tenían derecho a la pensión gracia los maestros de enseñanza secundaria, ya fueran nacionales, departamentales o municipales."

c) La Ley 91 de 1989 se dirige específicamente a los docentes pertenecientes a entidades departamentales, regionales y municipales.

Este argumento, como lo veremos, no es cierto pues la Ley 91 de 1989, en algunos casos se dirige de manera genérica a "personal afiliado" (se refiere a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), que serían educadores nacionales y nacionalizados. En ésta ley no se ordenó la inclusión a dicho fondo de los educadores territoriales, cuya afiliación se ordenó posteriormente con el artículo 6 de la ley 60 de 1993, artículo 176 de la ley 115 de 1994 y el Decreto 196 de 1995. En otras ocasiones, el articulado de la ley menciona al personal nacional y al personal nacionalizado.

Veámos en el primer numeral del artículo 5 de la Ley 91 de 1989, podemos evidenciar que se refiere al "personal afiliado" sin hacer distinción entre docentes departamentales, regionales, municipales y nacionales. En el mencionado artículo se establece:

"ARTÍCULO 5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado..."

Por otra parte, debo decir que al examinar los numerales del artículo 2 de la Ley 91 de 1989, se observa que están dirigidos tanto **al personal docente nacional como al personal docente nacionalizado**, así:

"Artículo 2º. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975, la Nación y las Entidades Territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

- 1. Las prestaciones sociales del personal nacional causadas***
- 2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas ...***
- 3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado...***

4. *Las prestaciones sociales del personal nacionalizado...*
5. *Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado...".*

Además, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no se refiere exclusivamente al personal docente nacionalizado (departamental, regional y municipal), sino que también incluye al personal docente nacional, es importante destacar que no solo este artículo, sino toda la ley, al clarificar sus destinatarios, los identifica claramente como docentes nacionales o docentes nacionalizados. Además, en otras partes del articulado se emplea el término "docentes" sin que ésta designación implique que la ley esté dirigida específicamente al docente nacionalizado.

Veámos el artículo 15 de la Ley 91 de 1989:

*"ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley **el personal docente nacional y nacionalizado** y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*1. Los **docentes nacionalizados** que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

*Los **docentes nacionales** y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.*

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

*Para **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. 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." (Negrilla fuera del texto)*

De conformidad con lo anterior, no es correcto afirmar que el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 se aplique únicamente a docentes departamentales, regionales o municipales, ya que dicho artículo utiliza el término genérico "los docentes", que incluye tanto a los docentes nacionalizados por la Ley 43 de 1975 como a los nacionales e incluso en algunos incisos se refiere a los "docentes nacionales". Esta inclusión es evidente ya que la norma no establece distinciones, por lo tanto, no corresponde al intérprete hacer ninguna distinción.

La Ley 37 de 1933 no especificó que la posibilidad de completar "los años de servicio indicados por la ley, en instituciones de enseñanza secundaria" fuera exclusiva para las instituciones departamentales. Por lo tanto, podemos inferir que si el legislador no diferenció la aplicación de esta disposición únicamente en favor de los educadores de secundaria departamental, es porque también deseaba que se aplicara a los educadores nacionales. Si el legislador no hizo ninguna distinción a pesar de que podría haberlo hecho, entonces el intérprete del texto normativo no tiene autoridad para hacer distinciones no autorizadas, ya que esto implicaría asumir un papel legislativo que corresponde exclusivamente al órgano legislativo del poder público.

Por ende, la afirmación del honorable Consejo de Estado de que el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se aplica únicamente al personal docente nacionalizado resulta ser incorrecta. En realidad, el Consejo de Estado está realizando una distinción donde la ley no la hace. Por consiguiente, con los argumentos presentados anteriormente, se demuestra que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no solo se dirige al personal docente nacionalizado, sino también al personal docente nacional, lo que implica que este último también tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

La Sentencia del Consejo de Estado con fecha del 26 de agosto de 1997, previamente criticada, ha generado una situación en la que algunos educadores nacionales ven desconocido su derecho pensional gracioso, mientras que a otros se les reconoce. Esto resulta en una clara violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Es evidente que, estando en circunstancias fácticas iguales, los educadores nacionales reciben tratamientos diferentes, lo que constituye una discriminación evidente para aquellos a quienes no se les concede la pensión. Esta situación requiere que el legislador intervenga para asegurar que el principio de igualdad no sea meramente formal, sino que se traduzca en una igualdad real, material y efectiva.

De otro lado la interpretación restrictiva efectuada por el Consejo de Estado, en la sentencia de fecha del 26 de agosto de 1997, respecto al artículo 15, numeral 2, literal A, de la Ley 91 de 1989, según la cual esta normativa solo está referida a los educadores nacionalizados, no se compagina con la interpretación por equidad que ordena el artículo 32 del Código Civil, máxime teniendo en cuenta, que el tratamiento diferenciador que hizo el Legislador al proferir la Ley 114 de 1913, (compensar a los maestros oficiales de primaria de los

departamentos y municipios por sus bajos salarios ya no tenía razón de ser cuando se expidió la Ley 91 de 1989), pues los educadores de todos los órdenes pasaron a tener un mismo salario, desde cuando se expidió el Decreto Ley 2277 de 1979 (estatuto docente) que estableció un escalafón nacional para todos los educadores oficiales (artículo 1, 3, 8 y particularmente el artículo 36 literal B del Decreto Ley citado). Puede entonces decirse enfáticamente la interpretación restrictiva del Consejo de Estado, es violatoria del principio de igualdad en materia laboral según el cual a trabajos iguales, desempeñados en condiciones iguales, debe corresponder iguales salarios y prestaciones (Artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo).

Si a partir de las normas últimamente citadas desapareció la diferencia salarial que justificaba un trato diferente en materia de pensión gracia para los educadores departamentales – municipales - nacionalizados, el principio de equidad indicaba que la pensión gracia también debía otorgarse a los educadores nacionales, pues estos ya no tenían mejores salarios que los territoriales y además los nacionales habían quedado con régimen prestacional inferior al de los territoriales (cesantías con retroactividad para los territoriales versus cesantías anualizadas para los nacionales).

Profundizando lo anterior, digamos que antes de las leyes 43 de 1975 y 91 de 1989, donde existían educadores territoriales y nacionales, los primeros se regían en general en materia de prestaciones sociales (pensión y cesantías) por la ley 6° de 1945 (pensión con 20 años de servicio y 50 años de edad) y cesantía donde se liquidaba todo el tiempo servido con el salario del último año de servicio, mientras que los educadores nacionales, tenían pensión de jubilación con 20 años de servicio y 55 años de edad – hombres y 50 años de edad – mujeres, según lo normado en el decreto ley 3135 de 1968, artículo 27, modificado por el artículo 1 de la ley 33 de 1985, y cesantía que se liquidaba año por año con el salario de cada año. (Ver decreto 3118 de 1968, artículo 27)

Es importante destacar que la interpretación de las normas se realiza de manera general a través de tres vías: la doctrinaria, la jurisprudencial y la legislativa, esta última conocida como interpretación por vía de autoridad legislativa o interpretación auténtica. En este sentido, el artículo 25 del Código Civil establece:

"Artículo 25: Interpretación por el legislador: la interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador".

La sentencia emitida el 12 de junio de 1974 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Doctor Gustavo Salazar, abordó el tema de la interpretación de la ley de la siguiente manera:

"Decir el sentido de la Ley sin que nadie pueda lícitamente apartarse de ese tenor, por ser la versión auténtica de sus alcances o de sus intenciones,

sólo puede corresponderle hacerlo a quien dictó la norma, o sea al legislador, pues sólo él conoce de manera directa e inmediata cuáles fueron los móviles para expedirla, las situaciones que deseaba regular y la forma como quería que se desarrollaran las relaciones sociales, jurídicas o económicas que reglamentaba dentro de la comunidad de seres humanos cuyo régimen dictó ese legislador, ahora intérprete auténtico y fidedigno de sus propios preceptos. Las demás aproximaciones al sentido de una Ley con el fin de reglamentarla o de inspirar en ella alguna decisión judicial no buscan ni pueden buscar cosa distinta de su recto entendimiento encaminado a obtener "la cumplida ejecución" de ella dentro de la vida práctica o a lograr su aplicación correcta en el caso concreto sometido a la decisión judicial...

...pero en ningún evento un juez o un magistrado pueden pretender que su interpretación de la Ley en un fallo llegue a imponerse de manera general y obligatoria como único entendimiento ortodoxo y válido de esa Ley. Si el reglamento o la sentencia intentan dar el sentido único, general y auténtico de una norma, rebasan su ámbito propio e invaden, aún a pretexto de la colaboración armónica prevista por la Constitución, la órbita propia de una rama distinta del poder público, la legislativa, a quien le compete institucionalmente dar aquella interpretación
(Subrayas fuera del texto)

De otro lado, en Sentencia C-877/00, proferida por la Corte Constitucional, expediente D-2756, Actor: Alexander López Quiróz, Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL, de fecha doce (12) de julio de dos mil (2000), se indicó:

"2.1. Según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)"
(Subraya fuera del texto).

*La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley **para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso** y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia, según el canon constitucional mencionado, y jurisprudencialmente se le han fijado las siguientes características:*

"En oportunidades el legislador en el marco de sus competencias legislativas, expide normas que, por su carácter

posterior, se aplican de preferencia, modifican, derogan o interpretan normas anteriores. En este último trabajo legislativo se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por aquel, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta. De este modo se respeta el sustrato de estabilidad propio de la soberanía que expresa el ejercicio de las funciones del órgano legislativo".

*"En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. **En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver,** una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior".*

"Ya esta Corte ha expuesto que una ley interpretativa sólo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).".[1]

A lo anterior agrega la Corte que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que los límites de ésta para efectos de fijar el sentido de la norma

interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada.”

En el libro Interpretación Judicial – Módulo de autoformación, de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, sobre la interpretación por el legislador se dijo:

*“aceptar como única interpretación «auténtica» o «con autoridad» la que hace el mismo creador de las normas, es decir, el legislador, supone una particular idea de la concentración o distribución de las distintas competencias de ejercicio del poder político. Así, la posición de los jueces al interior de una estructura de los poderes públicos en donde el lugar central lo ocupa el legislador, en cuanto que él crea e interpreta las normas, no puede ser sino una posición secundaria de subordinación a lo ya establecido en la ley. Por ende, el que esta interpretación sea la «auténtica» no depende tanto de características propias de la naturaleza normativa del derecho, **sino de una decisión política en donde no basta con la separación de los poderes, sino se necesita además de la subordinación de ellos al órgano legislativo.***

Por otra parte, en Sentencia No. C-270/93, proferida por la Corte Constitucional, Sala Plena, Ref.: Expediente O.P.-002, Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, de fecha 13 de julio de mil novecientos noventa y tres (1993), se dijo:

*“Es **esta -la legislativa, auténtica o por vía de autoridad-** una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa -el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal- **y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada,** aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, **sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.**”*

Según la sentencia citada anteriormente, la interpretación legislativa, también conocida como interpretación auténtica o por vía de autoridad, es de carácter obligatorio. Esta sentencia establece que la interpretación legislativa realizada por el propio legislador tiene la misma fuerza vinculante que la norma interpretada. En otras palabras, esta

interpretación debe ser acatada por todos los órganos del Estado y los ciudadanos, prevaleciendo sobre cualquier otra interpretación judicial o doctrinaria. Aunque el legislador no está obligado a justificar esta interpretación, actúa en su calidad de tal al realizarla. Su objetivo principal es clarificar el sentido de las disposiciones legales existentes, sin modificar ni añadir nuevas normativas.

En resumen, este proyecto de ley propone que el Congreso de la República, en su función legislativa, realice una interpretación directa del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, siguiendo los preceptos establecidos en el artículo 25 del Código Civil. Esto implica reconocer que los periodos de servicio nacional son válidos para el cálculo de la pensión gracia, permitiendo así que los educadores nacionales puedan beneficiarse de esta pensión de acuerdo con las disposiciones de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, incluso si su pensión ordinaria es financiada total o parcialmente por la Nación, como lo afirma el artículo 15, numeral 2 literal A de la ley 91 de 1989.

V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

● Sobre la labor docente y la Pensión de Gracia

Los maestros y maestras de Colombia a través de la historia han tenido un papel fundamental en la construcción del país y de la nación. Ellos han entregado su vida al servicio de la educación de niños, niñas y adolescentes en diversos territorios del país incluyendo lugares muy apartados de los centros urbanos. Es por esto que, este tipo de proyectos de ley, que reconoce ciertos derechos sociales, toman vital importancia.

En un país que ha tenido regiones afectadas por el conflicto armado y por una marcada desigualdad, los docentes siempre han promovido valores como la paz, la justicia y la solidaridad, contribuyendo a la reconciliación, al fortalecimiento del tejido social y con la educación en zonas rurales y de difícil acceso.

Muchos docentes han dedicado su vida a llevar educación a lugares remotos, enfrentando desafíos como la falta de infraestructura, recursos limitados, condiciones geográficas adversas, bajos salarios y precariedad laboral. Su dedicación ha permitido que miles de niños, niñas y adolescentes en estas regiones tengan acceso a oportunidades de aprendizaje, lo que ha sido clave para reducir brechas sociales y económicas.

Un elemento que no puede pasarse por alto es el rol de cuidado que han asumido los maestros, especialmente en contextos donde las condiciones de vida son precarias. Muchos docentes no solo se han encargado de enseñar, sino que también han brindado apoyo emocional, afectivo y, algunos casos, materiales a sus estudiantes.

En comunidades vulnerables, los maestros han sido figuras protectoras, ofreciendo un espacio seguro donde los niños, niñas y adolescentes pueden sentirse valorados y acompañados. Este rol de cuidado ha sido fundamental para el desarrollo integral de los estudiantes, ya que no solo contribuye a su formación académica, sino también a su bienestar emocional y social.

Si bien el presente proyecto va dirigido a un grupo concreto de maestros y maestras que podrían exigir la Pensión Gracia, no podemos pasar por alto la importantísima labor que ellos desarrollaron educando y cuidando a miles de colombianos durante su vida laboral. La Pensión de Gracia representa entonces una justa prestación para quienes entregaron su vida a la docencia y sobre todo a quienes una interpretación judicial les quitó dicho derecho.

- **Sobre la retroactividad y el impacto fiscal de la iniciativa**

Si bien el numeral VI de esta ponencia tiene una aproximación del impacto fiscal, que fue fruto de un estudio realizado por mi equipo de trabajo con organizaciones de maestros, y que contiene el universo de beneficiarios de la iniciativa y sus posibles costos, procederé a abordar el tema de la retroactividad y el impacto fiscal de la iniciativa.

Es de recordar que el Decreto 3135 de 1968, en su artículo 41, señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible".

Sobre este hecho es importante resaltar que si la presente iniciativa es aprobada por el Congreso de la República, los maestros y maestras podrían realizar su proceso de reclamación de la Pensión de Gracia y, si cumplen con los requisitos de ley, acceder al derecho y a los pagos de las respectivas mesadas contadas tres años de forma retroactiva.

Para nadie es desconocido el estado actual de las finanzas del Estado colombiano. El mismo Ministro de Hacienda, Dr. Diego Guevara Castañeda, afirmó que en el año 2024 Colombia se enfrentó a uno de los choques de recaudo más grande de su historia debido a que se presentó una caída de los ingresos que corresponde a 18.6 billones de pesos frente al 2023. Todo esto llevó a que en la práctica se desfinanciara el Presupuesto General de la Nación.

Señala el Ministro que si bien en el año 2022 el PIB creció 7%, lo que trajo como consecuencia un recaudo histórico en 2023, la situación del 2024 fue muy distinta debido a que en el 2023 el crecimiento del PIB fue de 0.6%. A esto no se puede olvidar que la

Corte Constitucional eliminó la deducibilidad sobre las regalías y que la ley de financiamiento no fue aprobada por el Congreso de la República.

En este complejo panorama, es importante que los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional valoren una propuesta para este proyecto de ley, que consiste en dejar sin efectos la regla contenida en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 que se refiere a la prescripción y retroactividad en el pago de las mesadas pensionales.

La propuesta consiste en que los pagos de dichas mesadas, esto es las derivadas de la Pensión Gracia, únicamente se realicen a partir de la promulgación de la presente ley. En términos prácticos implica que, si un maestro o maestra, logra que le sea otorgado el beneficio de la Pensión Gracia recibirá los pagos a partir de la ejecutoria de la respectiva resolución o sentencia de acuerdo con su caso.

VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", específicamente en su artículo 7, señala que: "el impacto fiscal de cualquier proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Frente a este artículo, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de

funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Además de esta sentencia, la Honorable Corte Constitucional, ha refrendado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. Esto lo señala en la sentencia C-490 de 2011, así:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de Ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las Leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y aunque el estudio del impacto fiscal, en relación con el trámite de un determinado proyecto de ley es de competencia del Ministerio de Hacienda, quien la tiene desde la presentación del proyecto, hasta el último debate, para efectos de que todos los Senadores y Representantes vayan teniendo una aproximación sobre este aspecto se ha hecho aquí un cálculo aproximado de los costos del proyecto.

Para ello, se levantó una base de datos de 3.755 profesoras y profesores nacionales¹, con requisitos para ser beneficiarios de la pensión, es decir que tengan 50 años de edad, 20 años de servicio en docencia oficial de primaria y secundaria y que hayan ingresado al servicio antes del 31 de diciembre de 1980, dado que los que ingresaron a la docencia después de dicha fecha, ya no son beneficiarios de la pensión, por lo que el impacto en el presupuesto va desapareciendo paulatinamente hasta llegar a extinguirse, es decir, que al contrario de lo que ocurre en muchos temas pensionales, en lugar de aumentar el impacto fiscal, en este caso se va disminuyendo hasta desaparecer.

Con los datos de la base de datos, previa determinación del estatus de pensionado de cada educador, es decir, el momento en que cumplieron los dos requisitos de ley, se permitió entonces determinar individualmente el año en el cual el educador adquirió el estatus para la pensión gracia.

Tabla 1 Ejemplos de cálculo estatus pensionado

FECHA 20 AÑOS DE SERVICIO	FECHA 50 AÑOS EDAD	FECHA DE ESTATUS
13/03/1971	15/09/1980	15/09/1980
14/02/1977	08/11/1980	08/11/1980
01/08/1979	01/06/1984	01/06/1984
01/05/1979	27/11/1984	27/11/1984
20/05/1984	14/01/1985	14/01/1985

Fuente: 1 Construcción propia

En la Tabla 1 se ejemplifica como en el primer caso el docente cumplió 20 años de servicio en marzo 13 de 1971, pero sólo hasta que cumplió los 50 años en septiembre 15 de 1980 cumplió con los dos requisitos y alcanzó el estatus para adquirir la pensión gracia.

Para el cálculo de la pensión gracia se tuvieron en cuenta los siguientes factores salariales y el sueldo básico:

Tabla 2 Factores salariales tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión gracia

FACTOR	EXPLICACIÓN
Sueldo Básico	Salario que devenga el docente de acuerdo con su ubicación en el escalafón nacional vigente durante su vida laboral. Es mensual

¹ Base datos: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1BXVmTX06zYUVz1XlqXBxK-DjM9HFePDE/edit?gid=1390931254#gid=1390931254>

Horas extras	Horas laboradas por encima de las asignadas acorde a la ley. Las devenga, si las tiene, 10 meses al año.
Prima de Navidad	Valor pagado en el mes de diciembre a los docentes . Es anual. Monto: Un mes de salario o proporcional, con base en el salario básico y demás beneficios que constituyen factor salarial
Vacaciones	Se pagan en la época de receso escolar. Una vez al año
Prima de vacaciones	Reconocida a partir del año 1996 (40% del básico en ese año) a partir de 1997 el 50% del básico. medio salario mensual o proporcional al tiempo laborado. Se abona en diciembre o julio, dependiendo de si se labora en Calendario A o B.
Prima de Servicios	Reconocida a partir del año 2014 (7 días en ese año) y a partir de 2015 se reconocen 15 días. Es anual equivalente a quince días de remuneración, que debe ser pagada en los primeros quince días de julio de cada año. De acuerdo con el Decreto 1545 de 2013, para acceder a la prima de servicios los docentes y los directivos docentes deben haber trabajado un año completo. Sino se paga proporcional al tiempo laborado.
Prima Alimentación	Diversos decretos a limitaron el valor de esta prima a lo largo de los años. Has volver poco significativa con el tiempo. De carácter mensual.
Prima de Población	Se paga de manera mensual y ha sido modificada por diferentes decretos también es poco representativa para los docentes del 2279 que son los de este censo
Prima dedicación exclusiva	Se pagaba a los docentes del INEM se ha venido modificando con el tiempo y ha perdido su valor significativo. Es mensual.
Sobresueldo	Se paga a los directivos docentes. En general 20% del sueldo básico para coordinadores y el 30% para los rectores.

Fuente: Construcción propia

Como se señaló en el acápite de consideraciones, la pensión gracia empezaría a operar desde la fecha de sanción y promulgación. Esto implicaría que la regla de prescripción de tres (03) años contenida en el Decreto Ley 3135 de 1968 no aplicaría y la pensión gracia únicamente se pagaría a partir de la sanción y promulgación del presente proyecto de ley.

Sobre esta premisa se procedió a estudiar cómo se incrementarían las pensiones anualmente, en virtud del artículo 14 de la ley 100 de 1993 y para ello se acudió a información del Ministerio de Hacienda sección Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM). También se tuvo en cuenta la Vida Media Completa de la población que podría ser beneficiaria de la Pensión gracia. Con fundamento en dicha información, se determinó para los próximos años cómo las pensiones crecerían.

Además, las tablas de mortalidad permiten medir las probabilidades de vida y de muerte de una población en función de la edad.

En Colombia, corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia fijar las tablas de mortalidad requeridas para cálculo de tarifas, reservas técnicas, elaboración de productos y cálculos actuariales aplicados en actividades relacionadas con seguros de vida y pensiones. La superintendencia carece de la competencia necesaria para certificar la vida probable de una persona, razón por la cual la colaboración en este caso se limita a enviar las mencionadas tablas para que se pueda determinar la "Esperanza de Vida" o tiempo de vida probable de una persona cuya edad oscile entre los 15 y los 110 años. (Colombia Ágil, 2020)

Los datos que se presentan a continuación, sobre vida media completa, están basados en la resolución número del año emitida por la Superintendencia financiera de Colombia, la cual fue aplicada de manera individual a cada uno de los 3.755 docentes del Censo pensión gracia 2023 tomando como fecha de aplicación el 31 de agosto de 2025.

En la misma resolución se define *la Vida media Completa como los Años esperados de vida de una persona de edad x , antes de morir.*

Los docentes que tienen un EVC de 10 años o menos serían los siguientes a 31 de octubre de 2025 tal como se muestra en la siguiente tabla:

Cantidad de docentes con EVC de 10 años o menos a octubre 31 2025

SEXO	CANTIDAD EVC 10 AÑOS O MENOS	CANTIDAD EVC 10 AÑOS O MENOS (%)
HOMBRE	366	84,14%
MUJER	69	15,86%
Total, general	435	100,00%

Con estos elementos, se realizó el cálculo de las mesadas en un horizonte de tiempo que va desde el año 2025 hasta el año 2050. Es importante anotar que el cálculo de las mesadas se hizo a pesos constantes; además, se restaron los valores de los docentes que tienen una Esperanza de Vida Completa (EVC) de 10 años o menos, los cuales tendrán un costo de \$ 12.434.531.934 después de las deducciones a salud, en la proyección para el año 2033.

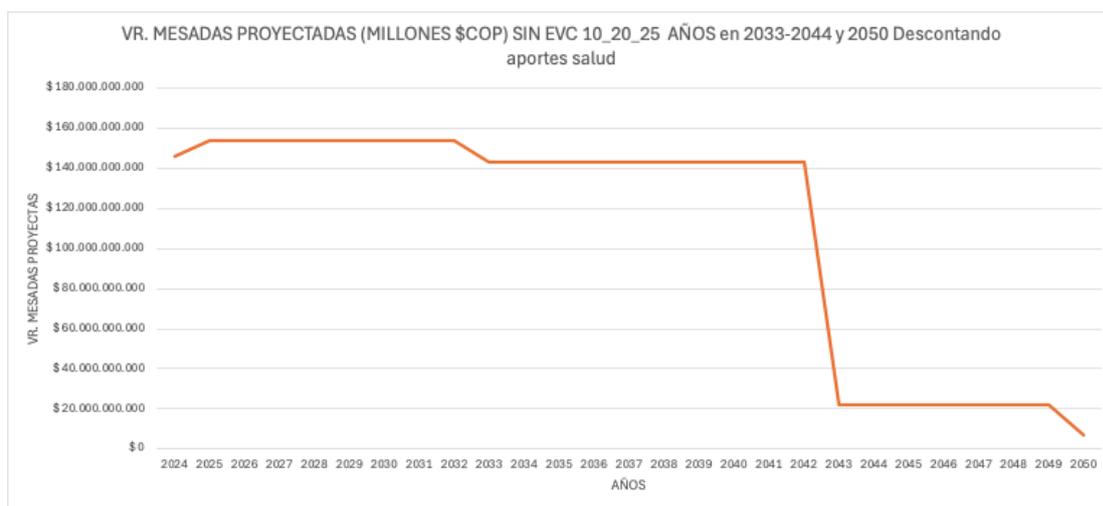
Luego descontamos los docentes que tienen un EVC de entre 10 y 20 años, los cuales representan un valor de \$ 137.891.419.547 después de las deducciones a salud, en la proyección del año 2044. Luego descontamos los docentes que tienen un EVC de más de 20 años, los cuales representan un valor de \$ 16.548.964.637 después de las deducciones en salud para el año 2050. El resultado se muestra en la siguiente tabla:

Proyección mesadas a 27 IMPACTO FISCAL

AÑO	VR. MESADAS PROYECTADAS	VR. MESADAS PROYECTADAS (MILLONES \$COP) SIN EVC 10,10-20 y más de 20 en 2033, 2044 y 2050 Descontando aportes salud	Nro. DE AÑO
2025	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	1
2026	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	2
2027	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	3
2028	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	4
2029	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	5
2030	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	6
2031	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	7
2032	\$ 174.922.349.946	\$ 153.931.667.952	8
2033	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	9
2034	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	10
2035	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	11
2036	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	12
2037	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	13
2038	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	14
2039	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	15
2040	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	16
2041	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	17
2042	\$ 162.487.818.012	\$ 142.989.279.850	18
2043	\$ 24.596.398.465	\$ 21.644.830.649	19
2044	\$ 24.596.398.465	\$ 21.644.830.649	20
2045	\$ 24.596.398.465	\$ 21.644.830.649	21
2046	\$ 24.596.398.465	\$ 21.644.830.649	22
2047	\$ 24.596.398.465	\$ 21.644.830.649	23
2048	\$ 24.596.398.465	\$ 21.644.830.649	24
2049	\$ 24.596.398.465	\$ 21.644.830.649	25

2050	\$ 8.047.433.828	\$ 7.081.741.768	26
------	------------------	------------------	----

Sobre esta tabla podemos deducir que el valor de las mesadas en el año 2033 tendrá una caída, pero la baja más brusca se tendrá a partir del año 2044 y se luego se observa una tendencia a cero a partir del año 2050, así:



Con estos cálculos se muestran dos elementos para tener en cuenta en lo relacionado con el impacto fiscal de la iniciativa: i) el proyecto de ley no genera un impacto fiscal significativo, pues los valores de las mesadas que deberían entregarse no supera en ningún caso los 200 mil millones anuales; ii) dado que la Pensión Gracia la recibirán personas de la tercera edad cuya expectativa de vida es corta, de acuerdo con lo expuesto, las obligaciones a cargo de la nación se irán extinguiendo de forma progresiva.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de Ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: "a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y a) que el beneficio recibido no sea general sino particular"².

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: *“Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de Ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente”*.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento³ De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que versa sobre derechos pensionales de maestros y maestras.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibidem: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.

(Continúa en la siguiente página)

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO A LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia</p>	<p>Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia</p>	<p>Igual al texto original</p>
<p>Artículo 1º. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la ley 91 de 1989. Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.</p> <p>Parágrafo: Para los efectos de ésta ley, no se aplicará el artículo 14 del Código Civil, dado que el objeto de ella versa sobre un derecho pensional, que es derecho fundamental, inalienable e imprescriptible.</p>	<p>Artículo 1º. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la ley 91 de 1989. Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.</p> <p>Parágrafo 1: Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil. dado que el objeto de ella versa sobre un derecho pensional, que es derecho fundamental, inalienable e imprescriptible.</p> <p>Parágrafo 2: Los pagos de las mesadas pensionales derivadas del presente</p>	<p>Se puntualiza los alcances del artículo 14. Nada tiene que ver con el hecho que los derechos pensionales sean un derecho fundamental.</p> <p>Se añade el parágrafo 2. El impacto fiscal de una medida retroactiva de 3 años puede afectar las finanzas de la Nación.</p>

	<p><u>artículo no surtirán efectos retroactivos y por lo tanto no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.</u></p>	
<p>Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Igual al texto original.</p>

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 5ta de 1992 presento ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 454 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia", conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
 Representante a la Cámara

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 454 DE 2024 CÁMARA

"Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la ley 91 de 1989. Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspección o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.

Parágrafo 1: Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil.

Parágrafo 2: Los pagos de las mesadas pensionales derivadas del presente artículo no surtirán efectos retroactivos y por lo tanto no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara