



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO:**  
**RADICACIÓN**  
**ACCIONANTE:**  
**ACCIONADOS:**

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**No. 110013335-012-2019-00161-00**  
**ROSA EMILCE AVILA FAJARDO**  
**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y**  
**CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-**  
**UGPP**

**AUDIENCIA JUZGAMIENTO**  
**ART. 182 LEY 1437 DE 2011**  
**ACTA No.156-21**

En Bogotá D.C. siendo las 2:30 de la tarde del 29 de junio de 2021, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretaria ad-hoc declaró abierta la audiencia virtual a través de la plataforma Lifesize, con la asistencia de los siguientes

**INTERVINIENTES**

**Parte demandante:** Dra. Ana Bertilde Sarmiento González

**Parte demandada:** Dra. Laura Natali Feo Peláez

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. Saneamiento del Proceso
2. Juzgamiento

**I. SANEAMIENTO DEL PROCESO**

Se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el despacho tampoco observa causales de nulidad, se da por agotada esta etapa.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

Escuchadas las alegaciones finales en la diligencia anterior, corresponde al Despacho proferir decisión de fondo.

**II.SENTENCIA**

**1. PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde determinar si el tiempo laborado por la demandante en la Secretaría Distrital de Bogotá como docente nacional, debe tenerse en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia de que trata la Ley 114 de 1913,

**2. NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA**

**2.1. La Pensión Gracia**

La pensión gracia está sometida al cumplimiento de los requisitos previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933. **(Veinte (20) años de servicios y cincuenta (50) años de edad).**

Fue concebida para reducir la desigualdad entre los docentes territoriales (Departamentales, Regionales y Municipales) frente a sus pares con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional que devengaban salarios superiores.

La Ley 114 de 1913 consagró:

*«ARTÍCULO 1º.- 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».*

*«ARTÍCULO 2º.- La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubieren devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubieren devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos».*

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

- 1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
- 2. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.*
- 3. Que observe buena conducta.*
- 4. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento. (...)».* (Subraya y negrilla fuera de texto original)

Valga precisar que la Ley 116 de 1928 (Art.6) extendió esta prestación a profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública<sup>1</sup> y la ley 37 de 1933 a docentes de establecimientos de enseñanza secundaria<sup>2</sup>

Sobre la naturaleza de la pensión gracia ha indicado la jurisprudencia que esta prestación no tiene el carácter de pensión propiamente dicha, sino que corresponde a una compensación otorgada en favor de los docentes territoriales debido a que sus homólogos de carácter nacional, percibían una mayor remuneración.

En palabras del H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

*En concepto de la Sala, el fundamento de la concesión de la pensión gracia 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 1903, la educación pública primaria estaba radicada en cabeza de los municipios o departamentos, mientras que la de secundaria estaba a cargo de la*

<sup>1</sup> Ley 116 de 1928 «Artículo 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta 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».

<sup>2</sup> Ley 37 de 1933, «ARTÍCULO 3º.- Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hace extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria».

*Nación.*<sup>3</sup>

*Según el aparte normativo y jurisprudencial en cita, la pensión gracia fue un beneficio creado para los maestros de escuelas primaria y secundaria oficiales, escuelas normales, inspectores de instrucción pública, que cumplieran 20 años de servicio y 50 años de edad, con la salvedad que no hayan recibido ni reciban otra pensión de carácter nacional.*

## **2.2. La desaparición de la pensión gracia como consecuencia del proceso de nacionalización de la educación pública.**

*A raíz del proceso de nacionalización de la educación, introducido por la Ley 43 de 1975: «La educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación...» quedaron entonces los profesores de primaria y secundaria vinculados con la Nación y como consecuencia de esta disposición, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.*

*La Ley 91 de 1989 (artículo 15) a partir del 1 enero de 1990 estableció un nuevo régimen prestacional y de pensiones para los docentes excluyendo la pensión gracia (numeral 2 literal b) para los docentes que se vinculen con posterioridad.*

*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 1o. de enero de 1990, para efecto 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:*

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

*Respecto de los efectos del literal b precitado, ha dicho el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca*

<sup>3</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA Sección Segunda Subsección “B” Magistrado ponente: Luis Gilberto Ortégón Ortégón Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018) Expediente:11001-33-35-008-2015-00713-01 Demandante: María del Amparo Cruz de Carreño Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP Medio de control Nulidad y restablecimiento del derecho Tema Reconocimiento pensión gracia

*Se concluye de lo anterior que **el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia**, y comoquiera que esta prestación ha estado sujeta a un régimen especial de pensiones, seguimos el criterio expuesto por la sala plena del honorable Consejo de Estado, en el sentido de que el numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, es de carácter transitorio, de tal forma que únicamente puede reconocérsele a los docentes que se encuentren vinculados con anterioridad a 31 de diciembre de 1980, que cumplan con la totalidad de los requisitos previstos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, pues los nombrados con posterioridad solo pueden disfrutar de la pensión de jubilación.*

Por su parte la H. Corte Constitucional, en sentencia C-084 de 17 de febrero de 1999 (4), expuso:

*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 1° 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 1° 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».*

## **2.2. Sentencia de Unificación de 21 de junio de 2018.**

Se establece entonces que la pensión gracia, se reconocerá a los **docentes** vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que cumplan con la totalidad de los requisitos previstos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, que en términos de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, son:

*“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, haber prestado servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta”<sup>5</sup>*

De igual forma la sentencia de unificación expuso la clasificación de docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, ya que de eso depende que el docente tenga o no derecho a la pensión gracia:

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

<sup>4</sup> Constitucionalidad del artículo 15, numeral 2°, letra b), de la Ley 91 de 1989

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, Bogotá 21 de junio de 2018, medio de control: Nulidad y Restablecimiento del derecho, expediente: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014)

i) **Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional

ii) **Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la ley 43 de 1975.

iii) **Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1° de enero de 1976, sin cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la ley 43 de 1975.

*La importancia de la anterior clasificación radica en que se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el docente interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia”<sup>6</sup>*

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

Así, como los docentes nacionales no tienen derecho al reconocimiento de la pensión gracia, el Alto Tribunal en la decisión de Unificación estableció que el requisito esencial frente al reconocimiento de la pensión gracia es la acreditación del tipo de plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter nacionalizado o territorial. También dejó claro la Corporación que los docentes territoriales y/o nacionalizados no se convierten en educadores nacionales, por el hecho de que los recursos de sostenimiento del fondo educativo regional tengan origen en la nación.

*Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>50</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación*

*“(…) Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las **exógenas -situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones.*

Lo anterior fue ratificado recientemente por el máximo órgano de la jurisdicción, en providencia de 13 de mayo de 2021 Consejero César Palomino Cortés<sup>7</sup>, que precisó:

*“Reitera la Sala que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del **orden territorial o nacionalizadas** vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, tienen derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador.”*

<sup>6</sup> Ibídem

<sup>7</sup> Expediente 25000-23-42-000-2015-00419-01(1661-19)

*De conformidad con la normativa que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado, con el valor coercitivo que ello implica, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional*

### 3. CASO CONCRETO

#### 3.1. Lo probado en el proceso.

- La señora ROSA EMILCE AVILA FAJARDO, nació el 06 de agosto de 1956 por lo que el requisito de edad, lo acreditó el 06 de agosto de 2006 (fl.20)
- De conformidad con los certificados de historia laboral obrantes a folios 38 a 40, la demandante tuvo las siguientes vinculaciones como docente:

Entidad	Tipo de vinculación	Novedad	Desde	Hasta	Tiempo laborado
Departamento de Boyacá	Nacionalizado	Provisionalidad	05-05-1977	01-02-1978	8 meses y 28 días
Secretaría Distrital de Educación	Nacional	Docente interino	17-07-1996	15-09-1996	1 mes y 29 días
	Nacional	Propiedad	29-01-1999	09-01-2019 (fecha exp. Certificado)	19 años 11 meses y 11 días

*Antes del 31 de diciembre de 1980 trabajó 8 meses y 28 días como docente nacionalizado y con posterioridad a dicha fecha, 20 años, 1 meses y 10 días con vinculación nacional; para un total de 20 años, 10 meses y 8 días.*

*Argumenta la parte actora que la UGPP debió tener en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia el tiempo laborado en la Secretaría Distrital de Educación, pues dicha vinculación es de carácter territorial y no nacional como erradamente lo consideró la entidad, pues en el acto de nombramiento se señala que el mismo se encuentra a cargo del situado fiscal.*

*Sobre el situado fiscal la Jurisprudencia de unificación señaló que este corresponde a las rentas exógenas de las entidades territoriales. Precisando que las fuentes exógenas “proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a los referidos entes”. Atendiendo esta premisa el Órgano de Cierre dejó claro que, aunque hay docentes territoriales y/o nacionalizados cuyo fondo regional educativo se sostiene con estos recursos, por este hecho no pueden convertirse en nacionales. Así, para el reconocimiento de la pensión gracia estableció que más allá de los recursos con que se financie el nombramiento docente, lo esencial es determinar la plaza a ocupar, esto es, verificar que sea de carácter territorial o nacionalizada, y no inferirse la calidad, de docente nacional, nacionalizado o territorial, por el hecho de que el acto de nombramiento sea efectuado por una u otra autoridad, sino que en dicho acto debe constar el tipo de plaza a ocupar. Para acreditar la calidad de docente territorial, en la providencia de Unificación el Alto Tribunal estableció que:*

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

*Así, para el caso de autos si bien la Resolución 030 de 8 de enero de 1999 que nombró en propiedad a la docente AVILA FAJARDO fue proferido por la Secretaría de Educación Distrital, en dicho acto no se establece bajo qué tipo de vinculación se hace (nacional,*

*nacionalizado o territorial). No obstante, en el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación de Bogotá se establece diáfananamente que su vinculación es de tipo nacional, la cual no puede tenerse en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia. Es de precisar que la parte actora no cuestiona el contenido del citado certificado.*

*Bajo estas circunstancias, el único tiempo de servicios que sirve para el reconcomiendo de pensión gracia es el laborado para el Departamento de Boyacá, esto es, el laborado entre el 05 de mayo de 1977 y 01 de febrero 1978 que tan solo suma 8 meses y 28 días. En consecuencia, al no acreditar el tiempo de servicios necesario no le asiste el derecho a la demandante a la pensión gracia.*

#### **4. CONDENA EN COSTAS**

*Se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo- valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado.*

*Acorde con el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, teniendo en cuenta el valor de las pretensiones y la capacidad económica de la parte actora, se condena en costas a la demandante y a favor de la UGPP, en el monto del 10% de un salario mínimo legal para el año 2021, esto es, \$90.853/ MCTE*

#### **5. REMANENTES DE LOS GASTOS**

*Toda vez que no se acreditó en el expediente que se hayan consignado gastos procesales, no hay valores pendientes para liquidación por este concepto.*

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.*

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.

**SEGUNDO. CONDENAR EN COSTAS** a la parte actora, a favor de la entidad demandada con 10% del S.M.M.L.V, del año 2021 (\$90.853/ MCTE) de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. NO HAY LUGAR a liquidación de remanentes.**

**CUARTO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.** Las partes cuentan con el término de ley para interponer los recursos a que haya lugar.

**La parte actora interpone recurso de apelación que sustentará en el término de ley.**

*Asistió como secretaria ad hoc Fernanda Fagua.*

**Firmado Por:**

**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**5769bd59bf5c12ec7c67fd88cc44cbb7f0e3c8e0ddc7944647748458a3d83551**

Documento generado en 29/06/2021 04:55:16 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**