



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Correo único de radicaciones: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

PROCESO No.:	11001-33-35-025-2018-00426-00
DEMANDANTE:	RICARDO ARTURO SPINEL GÓMEZ
DEMANDADO(A):	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor **Ricardo Arturo Spinel Gómez** contra la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social** [en adelante **Ugpp**].

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones [archivo 001].

El señor **Ricardo Arturo Spinel Gómez** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de las Resoluciones RDP 9068 de 12 de marzo de 2018 y RDP 19272 de 28 de mayo siguiente, mediante las cuales la **Ugpp** le negó el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene el reconocimiento de la mencionada prestación, se ordene el pago del retroactivo correspondiente, debidamente indexado, tanto como el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 188 y 193 del CPACA y el reconocimiento de los intereses de mora consagrados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Finalmente, requirió se condene en costas a la demandada.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- Nació el 10 de diciembre de 1954 y laboró como docente oficial territorial o nacionalizado, actividad en la que acumuló 20 años de servicio el 25 de octubre de 2017, así:

Entidad	Desde	Hasta
Secretaría de Educación de Boyacá	21/07/1978	28/01/1981
Secretaría de Educación de Bogotá	27/03/1989	09/06/1989
Secretaría de Educación de Bogotá	17/07/2000	25/10/2017

- Adquirió el estatus jurídico de pensionado al cumplir 20 años de servicio, momento en el que tenía más de 50 años.
- Solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, prestación negada por la **Ugpp** a través de los actos administrativos demandados.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 2, 13, 25, 53 y 58.

Legales y reglamentarias: Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 43 de 1975 y 91 de 1989; y Decreto 2277 de 1979.

Manifestó que reúne con los requisitos legales para acceder a la pensión de jubilación gracia prevista para los docentes, pues prestó sus servicios en calidad de docente territorial o nacionalizado, nunca como docente nacional; cumplió 50 años y acumuló 20 de servicio computable para esos efectos.

Arguye que la negativa contenida en los actos administrativos es contraria a derecho, pues desconoce el derecho adquirido que ostenta para percibir la prestación.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **Ugpp** contestó la demanda dentro del término de traslado [007], oportunidad en la cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, pues considera que **Spinel Gómez** nunca acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 114 de 1913, dado que si bien es cierto estuvo vinculado del 21 de julio de 1978 al 18 de enero de 1981 como docente nacionalizado, también lo es que en el certificado de tiempos laborados a la Secretaría de Educación de Bogotá por el lapso causado entre el 17 de julio de 2000 y febrero de 2018 no se hizo referencia al tipo de vinculación, por lo que no demostró tener derecho a la pensión gracia deprecada.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante: no alegó de conclusión.

3.2. Parte demandada [017]: insistió en lo expuesto en la contestación de la demanda.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA¹.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si el señor **Ricardo Arturo Spinel Gómez** tiene derecho a la pensión de jubilación gracia que persigue o, si por el contrario, las vinculaciones como docente que respaldan sus pretensiones no resultan computables para esos efectos, tal como lo afirma la **Ugpp**.

4.3. Normativa aplicable. Pensión Gracia: generalidades.

¹ Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, “rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley”.

La pensión de jubilación gracia es una pensión vitalicia de jubilación de carácter especial, creada por la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales que hubiesen servido al magisterio por un término no menor de veinte años, siempre y cuando cumplieren con los requisitos exigidos en el artículo 4º de esa norma, así:

“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 carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.
3. 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 y por un Departamento.
4. Que observa buena conducta.
5. Que si es mujer, está soltera o viuda.
6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.”

Tal como ha sido advertido por la Corte Constitucional, en un principio la pensión gracia *“fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación”*²; Lo anterior, teniendo en cuenta el nivel de autonomía que la Ley 39 de 1903 concedía a los entes territoriales para la administración y pago de la educación primaria, asunto que, en consideración a las dificultades financieras de estos últimos, terminó por establecer una suerte de desigualdad laboral entre docentes del orden nacional y territorial. Sobre el particular, ese Alto Tribunal dijo:

*“(…) En efecto: en la Ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte del siglo pasado, se estableció que la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos o municipios, y la secundaria de la Nación. En relación con la primera, la competencia de los entes territoriales era amplia, pues además de fijar los programas educativos, debían atender con sus propios recursos el pago de los salarios y prestaciones de los empleados de este sector. Si bien en principio, tales atribuciones respondían a un ánimo claro de descentralización administrativa, en la práctica, y en especial para los maestros del orden territorial, tal sistema adolecía de múltiples fallas, pues los departamentos y municipios mostraron una progresiva debilidad financiera, que se reflejó, entre otras cosas, en los bajos salarios que percibían los docentes de ese nivel. El legislador, entonces, consciente de la situación desfavorable de los educadores de primaria oficiales, decidió crear en su favor la mencionada pensión de gracia, para reparar de algún modo la diferenciación existente entre los citados servidores públicos.”*³

Sin embargo, en la primera mitad del Siglo XX, el Legislador extendió la pensión gracia a *“los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública”* [art. 6º Ley 116 de 1928], como también a *“los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”*

² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-479 de 9 de septiembre de 1998, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

³ *Ibidem*.

[art. 3 Ley 37 de 1933]; y derogó los requisitos previstos en los numerales 2 y 5 del artículo 4º de la Ley 114 de 1913 [art. 8 Ley 45 de 1931].

Los requisitos de causación previstos en numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 4º de la Ley 114 de 1913 permanecieron incólumes hasta la expedición de la Ley 91 de 1989, norma que incluyó la definición de docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, y, además, quiso unificar el régimen pensional docente, para lo cual, estableció una sola pensión de jubilación para los docentes nacionales y nacionalizados vinculados a partir de 1 de enero de 1981 y para todos los docentes vinculados a partir de 1 de enero de 1990; empero, mantuvo la pensión gracia, a través de una suerte de régimen de transición para aquellos **docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que tuviesen o llegaren a tener derecho a dicha prestación, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos para causarla.**

Los apartes relevantes de la mencionada Ley, son del siguiente tenor:

“Artículo 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

1.- Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

2.- Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

3.- Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

(...)

Artículo 15º.- 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:

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 ésta a cargo total o parcial de la Nación.

B. 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.”

La constitucionalidad del literal B del artículo 15.2 transcrito fue materia de estudio por la Corte Constitucional en sentencia C-84 de 1999, oportunidad en la que discurrió:

“Como puede apreciarse, conforme a la regla primera, numeral 2º literal A del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, “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 gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos”, pensión ésta que “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

De esta suerte, resulta claro, entonces, que por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes “vinculados hasta 31 de diciembre de 1980” que “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos”. Ello significa, a contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, “nacionales y nacionalizados”, tendrán derecho “sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”.

Siendo ello así, es forzoso concluir que en relación con la pensión gracia que creó la Ley 114 de 1913, pueden presentarse, en la actualidad tres situaciones: la primera, la de quienes obtuvieron el reconocimiento de la misma antes de la expedición de la Ley 91 de 1989 y la continúan disfrutando; la segunda, la de quienes reunieron los requisitos para su reconocimiento pensional bajo el imperio de esa ley, y no la han reclamado todavía, pero pueden solicitarla; y la tercera, la de quienes la solicitaron y no han obtenido a la fecha su reconocimiento, pero éste se encuentra en trámite.

Queda claro, entonces, que en virtud de lo dispuesto por el artículo 15, numeral 2º, literal b), de la Ley 91 de 1989, la pensión de gracia a que se ha hecho mención, sólo subsiste para los docentes que se vincularon al servicio oficial antes del 31 de diciembre de 1980, puesto que “para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquéllos que se nombren a partir del 1º 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”, pensionados que “gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.”⁴

Asimismo, el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el literal A de aquella norma, de la siguiente manera:

*“No obstante lo anterior, la Corte considera importante hacer claridad en lo siguiente: a los docentes que antes de entrar a regir la ley 91/89 (diciembre 29/89) hubieran completado **todos** los requisitos exigidos en el ordenamiento positivo para tener derecho a la pensión de gracia, deberá reconocérseles, pues los derechos adquiridos, por expreso mandato constitucional (art. 58 C.P.), deben ser protegidos y respetados por la ley nueva. De ahí que esta corporación haya reiterado la regla general contenida en el artículo 58 de la Carta, de acuerdo con la cual: una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. En consecuencia, la expresión que aquí se acusa en estos casos no tendría operancia.*

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

En razón de lo anotado, se procederá a declarar exequible la expresión acusada del literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989, siempre y cuando se entienda que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia dicha ley, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por constituir derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer.”⁵

Por lo anterior es posible colegir que, a partir del 29 de diciembre de 1989, fecha de entrada en vigor de la Ley 91 de 1989, la pensión especial gracia estuvo destinada a

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-084 de 17 de febrero de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Citada en: Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-489 de 4 de mayo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-489 de 4 de mayo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

aquellos docentes oficiales que cumplieran los siguientes requisitos: *i*. Tener 50 años de edad, acumular 20 años de servicios, haberse vinculado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y observado buena conducta, y no percibir otra asignación del erario proveniente de la Nación.

No obstante, ante los complejos procesos evolutivos que ha atravesado el sistema educativo colombiano, las dificultades financieras de los entes territoriales para sostener el servicio de educación oficial, la nacionalización de cargos docentes dispuesta por las Leyes 111 de 1960 y 43 de 1975, y la distinción entre docentes territoriales, nacionalizados y nacionales instituida por la Ley 91 de 1989, **el asunto de doble asignación recibida del tesoro público trajo algunas complicaciones, en lo tocante a determinar cuáles tiempos pueden ser computados para efectos de causar la pensión gracia.**

Tal cuestión fue resuelta por la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-11-S2⁶, en la que estableció las siguientes subreglas de aplicación normativa:

“3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.

*i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.*

*ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.*

*iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988).*

*iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.*

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

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-11-S2 de 21 de junio de 2018, Expediente núm. 250002342000-2013-04683-01 (3805-2014), C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.

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

viii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** 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**.

En los anteriores términos ha de entenderse rectificadas cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de subsección en el pretérito.”

Así las cosas, el Juzgado concluye que para proveer sobre el reconocimiento de la pensión especial de jubilación gracia, corresponde al operador judicial, en cada caso, verificar y establecer el origen de la financiación del empleo docente respectivo mediante las pruebas oportunamente solicitadas, decretadas y practicadas en el proceso, en orden a proveer sobre el reconocimiento de la pensión especial de jubilación gracia, siempre que aquel asunto resulte relevante para determinar la causación del derecho.

4.4. Pruebas recaudadas.

Fueron solicitadas, decretadas y legalmente incorporadas, las siguientes **pruebas documentales**:

- a. Solicitud de reconocimiento de pensión gracia [002: pp.5-7].
- b. Resolución RDP 9068 de 12 de marzo de 2018 [002: pp.8-10].
- c. Recurso de apelación [002: pp.14-15].
- d. Resolución RDP 19272 de 28 de mayo de 2018 [002: pp.16-19].
- e. Certificados laborales expedidos por la Secretaría de Educación de Boyacá [002: pp.21-26].
- f. Acto de nombramiento y posesión como docente de la Secretaría de Educación de Boyacá [002: pp.27-29].
- g. Certificaciones laborales de colegios del Departamento de Boyacá [002: pp.30-32].
- h. Formularios CLEBP⁷ expedidos por la Secretaría de Educación de Bogotá [002: pp.33-34].

⁷ Los formularios CLEBP (certificaciones de tiempo laborado o cotizado con destino a la emisión de bonos pensionales o para el reconocimiento de pensiones) fueron adoptados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el entonces Ministerio de la Protección Social, a través de circular conjunta 13 de 18 de abril de 2007 y, de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-207^a de 2018, «[...] tienen utilidad práctica -entre otras cosas- para establecer los tiempos laborados con anterioridad al 01 de abril de 1994, a nivel nacional, o 30 de junio de 1995, a nivel territorial, o 01 de enero de 1996, a nivel distrital, y que por regla general no fueron cotizados al ISS, los cuales necesaria y obligatoriamente deben ser sumados a los que figuran cotizados a COLPENSIONES, para efectos de determinar si la persona reúne el requisito de tiempo de servicio aunado al de la edad, para acceder así a las prestaciones de vejez, invalidez o sobrevivientes, dependiendo del caso».

- i. Copia de cédula de ciudadanía del demandante [002: p.35].
- j. Certificado de historia laboral, actos administrativos de nombramiento y retiro del servicio y acta de posesión, allegados por la Secretaría de Educación de Boyacá [003: pp.12-20].
- k. Certificación de tiempo de servicio expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá [003: pp.21-23].
- l. Expediente administrativo completo del demandante [Anexo 001].
- m. Certificación de 26 de diciembre de 2018, expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá [008: p.3].
- n. Certificaciones expedidas el 23 de julio de 2019 por la Secretaría de Educación de Bogotá y actos administrativos de nombramiento y posesión como docente al servicio del Distrito [012].
- o. Certificación de 17 de diciembre de 2019, expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá [014].

4.5. Examen del caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, se tiene que el demandante pretende el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia por considerar que cumple con todos los requisitos legales de causación, conforme a la Ley 114 de 1913 y lo preceptuado por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Por su parte, la **Ugpp** aseguró que **Spinel Gómez** no logró acreditar que haya completado más de 20 años como docente territorial o nacionalizado, razón por la cual no hay lugar a reconocer la prestación.

Planteado el objeto y alcance de la controversia, y a partir de las pruebas recaudadas en el expediente, procede el Juzgado a verificar si el accionante cumplió o no con los requisitos legales de causación de la pensión de jubilación gracia, tal como sigue:

- a. Vinculación como docente territorial o nacionalizado anterior a 31 de diciembre de 1980:** no existe duda ni discusión referida a la vinculación que, como docente nacionalizado, **Spinel Gómez** sostuvo con la Secretaría de Educación de Boyacá antes del 31 de diciembre de 1980, asunto del cual dan cuenta la certificación, acto de nombramiento y acta de posesión visibles a páginas 21 a 32 del archivo 002, y 12 a 20 del archivo 003 del expediente digitalizado, medios de prueba a partir de los cuales resulta factible afirmar que trabajó como docente nacionalizado de ese ente departamental del 21 de julio de 1978 al 28 de enero de 1981.

Por ende, es patente que el interesado se encuentra dentro del supuesto de hecho de que trata el literal A, numeral 2°, del artículo 15 de la Ley 81 de 1989, y por tal razón, es beneficiario del régimen de transición allí previsto, por lo que cuenta con la posibilidad de causar la pensión gracia, siempre y cuando cumpla con el lleno de los demás requisitos legales.

- b. Edad pensional (50 años):** de acuerdo con la copia de la cédula de ciudadanía del demandante, visible a página 35 del archivo 002 del plenario, se tiene probado que nació el 10 de diciembre de 1954, y arribó a la edad de 50 años el 10 de diciembre de 2004.
- c. Conducta:** el requisito consistente en observar buena conducta y haberse conducido con honradez y consagración en los empleos que ha desempeñado se encuentra satisfecho, pues, por una parte, obra declaración jurada del señor Jesús Leonardo Garzón Velásquez que, como tercero, manifestó que **Spinel Gómez** “*se ha desempeñado como docente con honradez, consagración e idoneidad y buena conducta*” [Anexo001: p. 90]; y por otra, la **Ugpp** no probó ni señaló alguna situación en contrario que pudiera ser valorada por esta Judicatura.
- d. Tiempo de servicios - Prohibición de doble asignación del orden nacional (al menos 20 años de servicio docente cuyos pagos laborales no provengan de la Nación):** recordando la naturaleza de los tiempos de servicios exigidos como requisito para acceder a la pensión gracia, de conformidad con el análisis normativo y jurisprudencial realizado, tenemos que el docente no debe haber recibido, durante al menos 20 años de servicio, otra recompensa de carácter nacional, pues se itera, la pensión gracia es una prestación especial, una “*gracia*” que se otorga únicamente a aquellos docentes que cumplen con el lleno de los requisitos establecidos por la Ley 114 de 1913 que continúan vigentes.

En este momento el Despacho debe precisar que, tal como fue advertido en el análisis normativo, al momento de determinar la calidad de un nombramiento docente con vistas a la concesión del derecho a la pensión gracia no pueden ignorarse los diferentes procesos de administración de personal que se han suscitado en el manejo del cuerpo docente oficial, por lo que debe desentrañarse con observancia de ello, la verdadera naturaleza de la financiación del cargo, en cada caso, de manera que solo resultan computables las **vinculaciones de docentes territoriales, o aquellas de**

docentes nacionalizados financiados con recursos del sistema general de participaciones, antes denominado situado fiscal.

Así mismo, debe recordarse que si bien la interrupción del vínculo laboral de un docente no es una causal de pérdida de la expectativa frente a la pensión gracia amparada por la Ley 91 de 1989, ya que se permite el cómputo de servicios prestados en diversas épocas, no es menos cierto que, las vinculaciones posteriores al 31 de diciembre de 1980, solo resultan válidas para tales efectos si son de carácter territorial o nacionalizado y con cargo al presupuesto territorial o sistema general de participaciones, atendiendo los requisitos legales para su otorgamiento.

Por ende, con el fin de verificar si **Spinel Gómez** cumple con el requisito de 20 años de servicios como docente territorial o nacionalizado, el Despacho procederá a examinar el carácter y origen de financiación de las vinculaciones del actor.

Sobre el particular, debe decirse que en el expediente digitalizado obran certificaciones y soportes suficientes para establecer que el demandante laboró como docente nacionalizado del 21 de julio de 1978 al 28 de enero de 1981, empleo para el cual fue nombrado por el Gobernador de Boyacá [002: pp. 21-32 y 003: 12-20]. Este tiempo resulta computable para causar la pensión gracia.

Igualmente, se tiene que el actor trabajó como docente interino para la Secretaría de Educación de Bogotá desde 27 de marzo de 1988 hasta el 9 de junio de 1989 [012: pp. 3 y 5]. Ciertamente, la naturaleza de temporalidad de la designación efectuada por el Distrito Capital descarta que se trate de un nombramiento nacional; por ende, ese lapso también es computable para la pensión gracia.

Por último, se tiene demostrado que **Spinel Gómez** trabajó como directivo docente a la Secretaría de Educación de Bogotá desde el 14 de julio de 2000, hasta, al menos, el 23 de julio de 2019, fecha de la última certificación que afirmó que seguía en servicio activo [012]. Sobre el particular, debe decirse la entidad territorial que certifica no fue precisa al momento de enviar la documentación requerida.

En efecto, se tiene que en los formularios CLEBP allegados [002: pp. 33-34] la mencionada secretaría certificó que se trataba de un empleado del **sector público departamental o territorial**; en la certificación expedida el 23 de julio de 2019 [012: p.3] indicó que se trataba de un **docente con vinculación nacional financiado con fuentes del situado fiscal**; y, finalmente, en la certificación que obra en el archivo 014 del expediente, aseveró nuevamente que el tipo de **vinculación es nacional y la fuente de recursos es el situado fiscal**.

Así, aunque la secretaría de educación manifiesta que se trata de un docente nacional, para el Despacho es imperativo ejercer la valoración de los referidos medios de prueba a la luz de la sana lógica y la recta razón, motivo por el cual destaca que, si el artículo 1° de la Ley 91 de 1989 define a los docentes nacionales como aquellos “*vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional*”, no podría aceptarse que un docente nombrado por autoridades territoriales tenga tal calidad.

En esta ocasión, obra evidencia contundente de que **Spinel Gómez** nunca tuvo la calidad de docente nacional, pues fue nombrado a través de Resolución 2144 de 23 de junio de 2000 expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá, entidad ante la cual tomó posesión del cargo mediante Acta núm. 1222 el 14 de julio siguiente [009: pp.6-9].

Ergo, el ejercicio de subsunción normativa de los hechos relatados lleva a concluir que realmente **el demandante tiene la calidad de docente nacionalizado, dado que fue nombrado por una entidad territorial y la plaza que ocupa se encuentra financiada con presupuesto proveniente del sistema general de participaciones**, antes denominado situado fiscal.

Por consiguiente, de acuerdo con la regla revelada en la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-11-S2⁸ según la cual “[I]o 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”, este Estrado Judicial concluye que el tiempo de servicio prestado a partir del 14 de julio de 2000 a la Secretaría de Educación de Bogotá sí es computable para efectos de la pensión gracia.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-11-S2 de 21 de junio de 2018, Expediente núm. 250002342000-2013-04683-01 (3805-2014), C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.

Sigue entonces el **cálculo de tiempo mínimo de 20 años** requeridos por la Ley 114 de 1913 *-que corresponden a 7300 días-*, así:

Entidad	Desde	Hasta	Días laborados
Secretaría de Educación de Boyacá	21/07/1978	28/01/1981	923
Secretaría de Educación de Bogotá	27/03/1988	09/06/1989	440
Días acumulados			1363
Días restantes para 7300			5937

Luego, si para causar el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación gracia es necesario acreditar al menos 20 años o 7300 días de servicio docente, y si el tiempo computable acumulado hasta el 9 de junio de 1989 sumaba **1363 días**, corresponde ahora determinar, a partir de la vinculación como docente en propiedad que tuvo lugar desde el 14 de julio de 2000, en qué fecha la demandante acumuló 7300 días de servicio docente computable, tal como sigue:

Cálculo de requisito de tiempo de servicio mínimo	
Fecha inicio:	14/06/2000
Días faltantes para cumplir requisito de tiempo:	5937
Fecha en que acumuló 7300 días de servicio:	15/09/2016

Por consiguiente, el Despacho encuentra que **Spinel Gómez** reunió 20 años, o lo que es equivalente, 7300 días de servicio computables para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, el **15 de septiembre de 2016**.

Así las cosas, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos legales, tanto como la conjunción de los requisitos de edad y tiempo de servicios el 15 de septiembre de 2016, el Juzgado estima que al demandante le asiste derecho para que le sea reconocida y pagada una pensión de jubilación especial gracia, a partir del **16 de septiembre de 2016**.

En consecuencia, es evidente que al negar el reconocimiento de tal prestación, los actos administrativos demandados no se ajustaron al ordenamiento legal que rige el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, razón por la que esta Judicatura declarará la nulidad de dichas actuaciones y dispondrá el restablecimiento del derecho conculcado, en el sentido de ordenar el reconocimiento y pago de la prestación, tal como será dispuesto *ut infra*.

4.5.1. Liquidación de la prestación.

Tal como ha sido entendido y reiterado por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹, la pensión gracia cuyo reconocimiento será ordenado “*debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional*”¹⁰, esto es: entre el 15 de septiembre de 2015 y el 15 de septiembre de 2016.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 4^a de 1966 -*que modificó, en lo pertinente la Ley 114 de 1913-*, y de acuerdo con lo preceptuado sobre la materia por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que sobre el concepto de salario, en tratándose de la base de liquidación de las pensiones gracia, ha señalado que “[l]a remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción”¹¹.

4.5.2. Prescripción.

Teniendo en cuenta que prestación debe ser reconocida a partir del **16 de septiembre de 2016**, que la solicitud de reconocimiento pensional fue radicada el **8 de septiembre de 2017** [002: p.5], y que la presentación de la demanda data de **26 de julio de 2018** [003: p.1 ib.], este Estrado Judicial advierte que en la presente oportunidad no operó el fenómeno de prescripción trienal de mesadas.

4.5.3. Intereses de mora (Ley 100 de 1993: artículo 141).

El demandante requirió el reconocimiento de los intereses de mora de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, normativa que es del siguiente tenor literal:

“ARTÍCULO 141. INTERESES DE MORA. *A partir del 1o. de enero de 1994, en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta Ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectuó el pago.*”
[Resalta el Juzgado]

El Despacho negará el reconocimiento de los intereses requeridos porque toda suma dineraria no prescrita que resulte a favor de la demandante por concepto de mesadas deberá ser actualizada a la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso, conforme al inciso final del artículo 187 del CPACA. Luego entonces, el reconocimiento de la indexación legal sobre la condena dineraria torna desproporcionado y lesivo para el

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Sentencia de 14 de abril de 2016, Expediente núm. 66001-23-33-000-2012-00160-02(0633-14), C.P. Dr. William Hernández Gómez.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Sentencia de 25 de noviembre de 2021, expediente núm. 47001-23-33-000-2016-00307-01(4287-17), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

¹¹ *Ibidem.*

erario el reconocimiento de los intereses de mora del artículo 141 de la Ley 100 de 1993, como quiera que ello implicaría el reconocimiento simultáneo de indexación e intereses de mora sobre las mismas sumas y durante el mismo periodo.

En ese sentido, también debe precisarse que las sumas liquidas de dinero que deban ser reconocidas en virtud de esta sentencia solo devengarán intereses en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, esto es: a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria, y vencidos los 10 meses siguientes, a la tasa comercial de interés de mora.

4.5.4. Indexación.

Como quiera que será ordenado el pago de sumas de dinero, las cantidades que resulten en favor de la parte demandante se ajustarán en su valor conforme al inciso final del artículo 187 del CPACA, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh (\text{Índice Final/Índice Inicial})$$

En la que el valor presente “**R**” se determina multiplicando el valor histórico “**Rh**”, que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes. Para tal efecto, aclárese que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de las mesadas.

4.5.5. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda - Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de las **Resoluciones RDP 9068 de 12 de marzo de 2018 y RDP 19272 de 28 de mayo de 2018**, expedidas por la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - Ugpp**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - Ugpp**, a lo siguiente:

A. RECONOCER a favor del señor **Ricardo Arturo Spinel Gómez**, identificado con cédula de ciudadanía núm. 19.255.956, una pensión especial de jubilación gracia liquidada con el 75% del salario mensual promedio devengado entre el 15 de septiembre de 2015 y el 15 de septiembre de 2016, año anterior a la adquisición del derecho pensional, **a partir del 16 de septiembre de 2016**.

B. PAGAR al demandante las sumas correspondientes a las mesadas pensionales dejadas de percibir, **a partir del 16 de septiembre de 2016**, cantidades dinerarias que deberán ser ajustadas en los términos del artículo 187 del CPACA, teniendo en cuenta la fórmula de indexación señalada en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO.- DÉSE CUMPLIMIENTO a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 187 a 195 del CPACA.

CUARTO.- NEGAR las demás súplicas de la demanda.

QUINTO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

SEXTO.- En firme esta sentencia, por Secretaría **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; **liquídense** los gastos procesales y **devuélvase** a la parte actora el remanente de los

gastos del proceso, si lo hubiere; satisfecho lo anterior, **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

Jc

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo

Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **2dabfef30e5c27b1c3d83c626d358f545cb4bc2fd429cbe90badfc2ba2bb838b**

Documento generado en 30/03/2022 11:07:28 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>