



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
Medellín, dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Providencia	Sentencia No. 032 de 2023
Proceso	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL
Demandante	MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN
Demandado	UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES - UGPP
Radicado	05001 33 31 017 2020 00115 00
Instancia	Primera
Temas y Subtemas	Pensión Gracia requisitos para su reconocimiento. Posición jurisprudencial.
Decisión	Deniega las pretensiones de la demanda

Se decide en primera instancia la demanda que a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaura la señora MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN, en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

## 1. DEMANDA

La demanda fue presentada el 14 de julio de 2020, ante la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos, correspondiendo su conocimiento a este Despacho, quien admitió el medio de control por auto del 3 de agosto de la misma anualidad. Con ella se pretende:

### 1.1 PRETENSIONES:

Se declare la nulidad de la Resolución RDP 020782 del 16 de julio de 2019, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia en favor de la señora MARÍA LUZ MUÑOZ MARÍN.

Se declare la nulidad de la Resolución RDP 027826 del 17 de septiembre de 2019, mediante la cual se resuelve un recurso de apelación y se decide confirmar en todas sus partes el acto administrativo inicial.

A título de restablecimiento del derecho se disponga:

Condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago indexado de la pensión gracia a favor de la actora, teniendo como base de liquidación el salario y demás factores salariales (prima de alimentación, prima de navidad y prima de vacaciones) devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status de jubilada

Se dé cumplimiento a la sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 192 y 195 del CPACA y se condene en costas a la demandada.

## 1.2. HECHOS

Los hechos relevantes del proceso son narrados por la parte demandante así:

La señora MARÍA LUZ MUÑOZ MARÍN, nació el 9 de marzo de 1960 y se vinculó al servicio docente a través de los siguientes actos administrativos y periodos:

ACTO ADMINISTRATIVO	ENTIDAD QUE HACE NOMBRAMIENTO	PERIODO NOMBRAMIENTO	
Decreto 341 de 1979	Departamento Caldas	4/04/1979	3/05/1981
Decreto 238 de 1987	Departamento Caldas	3/04/1987	23/11/1992
Resolución 12474 de 1992	Departamento Caldas	21/12/1992	24/12/2001
Decreto 296 de 2004	Municipio de Medellín	15/03/2004	16/01/2006
Decreto 2649 de 2005	Municipio de Medellín	16/01/2006	1/03/2018

Teniendo en cuenta el tiempo de servicios laborado solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, la cual fue negada bajo el argumento de que la vinculación fue del orden nacional, pese a que de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 102 de 1976 los nombramientos efectuados por entidades territoriales son nacionalizados.

## 1.3. NORMAS VIOLADAS

Cita como disposiciones vulneradas:

- Constitución Política, artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 46, 48, 53 y 58
- Ley 114 de 1913, artículos 1 y 3
- Ley 60 de 1993
- Ley 4ª de 1992
- Ley 115 de 1994
- Ley 91 de 1989
- Ley 57 de 1887

## 1.4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Indica que la entidad demandada desconoce los principios consagrados en la constitución al fundamentar su decisión en una interpretación distinta a la que regula de manera especial a los servidores públicos docentes nacionalizados, generándose un detrimento en los derechos de la actora, pese a que ingresó antes del 31 de diciembre de 1980.

Que igualmente se transgredieron las normas citadas, pues se desconoció que se encuentra inmersa en el proceso de nacionalización que comenzó con la Ley 43 de 1975 el 1° de enero de 1976 y terminó el 31 de diciembre de 1980, y que la Ley 91

de 1989 conservó el carácter de nacionalizado a quienes tuvieran, para la época de la nacionalización, la vinculación con el Municipio, Departamento o Distrito.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

La demanda se notificó a través del buzón de la Entidad, además del envío físico de los traslados respectivos, obteniendo respuesta oportuna, en la que se indicó:

### **2.1. A los hechos y pretensiones**

La entidad accionada difiere de los hechos aducidos, sosteniendo que las pruebas que reposan en el expediente administrativo acreditan que los tiempos de servicio realizados por la demandante fueron prestados con nombramiento del orden nacional, y por esto no cuenta con los veinte años de servicio en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado, teniendo en cuenta que para acceder a la prestación solicitada no es posible computar tiempos de servicio del orden Nacional.

Por lo anterior, se opone a todas las pretensiones de la demanda.

### **2.2. Argumentos de defensa y excepciones de mérito**

- Ausencia de vicios en los actos administrativos demandados.

Los actos administrativos demandados conservan incólume su presunción de validez y surten plenamente sus efectos en el mundo jurídico, pues no contienen vicio alguno que conlleve a su anulación, ya que fueron expedidos por la autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación y ejecutoria, y tanto los motivos en los que se erige, como la motivación que en ellos se lee, son consistentes y congruentes con las normas superiores en que se fundan.

- Inexistencia de la obligación.

De conformidad con la Ley 114 de 1913 y la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia no es admisible computar y complementar tiempos de servicio prestados en la Nación, cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación, por ser incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito, y la demandante no cumple con la totalidad de los requisitos sustanciales para acceder a la pensión gracia.

- Prescripción

De todas las acciones y derechos que hubieren sufrido este fenómeno, en virtud del transcurso del tiempo, en especial tomando en cuenta que su computo se va realizando cada tres años desde la fecha de reconocimiento de la pensión.

## **3. AUDIENCIA INICIAL**

El día 24 de marzo de 2021 se realizó la audiencia inicial en presencia de las partes y en ella se tomaron las siguientes decisiones:

### **3.1. Fijación del litigio**

Se fijó el litigio en los siguientes términos:

Se circunscribe a determinar si a la demandante señora MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN le asiste derecho a que la entidad demandada UGPP, le reconozca y pague por cumplir los requisitos establecidos en la ley la PENSIÓN GRACIA, la cual deberá pagarse de manera indexada y retroactiva desde el 09 de marzo de 2010, fecha en la que consolidó el derecho.

### 3.2. Decreto de pruebas

Se decretaron como medios probatorios los documentos aportados por las partes en los escritos de demanda y contestación y se ordenó la expedición de oficio dirigido a las Secretarías de Educación del Departamento de Caldas y el Distrito Especial de Medellín.

## 4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Una vez recopilada la información documental y habiéndose puesto en conocimiento de las partes, por auto del 6 de julio de 2021 se dio traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito, oportunidad en la que se manifestaron en los siguientes términos:

### 3.1. Parte demandante.

En los alegatos conclusivos allegados el apoderado judicial de la parte actora indica que en los nombramientos efectuados por la Gobernación de Caldas es clara la naturaleza de los recursos según la entidad que los suscribió, esto es, del orden territorial, que el carácter territorial o nacional lo define el ente gubernativo, independientemente de lo establecido en el Certificado de Servicios, pues desde la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (01 de enero de 1990) todos los nombramientos pasaron a ser “nacionales”. Así lo ha indicado el Honorable Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia en la que se han estudiado casos similares al que hoy nos ocupa.

Que una vez hecho el análisis de los actos administrativos que vinculan a la demandante, se logra establecer que tanto por los recursos con los cuales se le canceló su salario, como por el ente que le nombró, al igual que por el lugar donde prestó su servicio, su vinculación es de orden territorial, y por lo tanto tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión gracia solicitada.

### 3.2. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP

En los alegatos de conclusión allegados la entidad accionada indica que los actos acusados conservan incólumes su presunción de validez, pues fueron expedidos por la autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación y ejecutoria, y los motivos en que se erige y la motivación son consistentes y congruentes con las normas en las que se funda.

Que el tiempo laborado por la actora en la Gobernación de Caldas no puede ser tenido en cuenta para el estudio de la prestación, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979, toda vez que en ese tiempo trabajó como

instructora vocacional y esa modalidad no se encuentra inmersa en la norma, por lo que se entiende que durante este tiempo no ejerció la profesión docente.

Que, para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de 1989, la actora acreditaba menos de 20 años de servicio y por lo tanto no cumplió con todos los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación, razón por la cual se deben denegar las pretensiones.

Además, señala que ante la contradicción presente entre las subreglas mayoritarias definidas en el fallo de unificación expedido por el Consejo de Estado y las sentencias de control abstracto proferidas por la Corte Constitucional, dará aplicación al precedente preferente y vinculante expedido por esta última Corporación, conforme a lo establecido en Sentencias C-539, C-634 y C-816 de 2011.

#### **4. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR.**

Se observa que el proceso se ha adelantado con todas las etapas procesales correspondientes y como no aparece causal que pueda generar nulidad de la actuación, se procede a estudiar lo que en derecho corresponda en el siguiente orden:

##### **4.1. Jurisdicción y Competencia**

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas, esto es, juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos estatales en los que tenga intervención o sea imputable a una entidad pública, a voces del artículo 104 del CPACA.

En este caso, por tratarse de la nulidad de un acto administrativo y el restablecimiento del derecho de carácter laboral, emanado de una autoridad del orden territorial, cuya cuantía es igual o inferior a 50 SMLMV es competencia de los Juzgados Administrativos de acuerdo con el numeral 2 del artículo 155 del CPACA original (vigente para la fecha de presentación de la demanda); al igual que por la naturaleza del asunto y el lugar de prestación del servicio, cuya unidad territorial integra el Circuito Administrativo de Medellín.

#### **5. PROBLEMA JURÍDICO.**

Se circunscribe a determinar si a la demandante señora MARÍA LUZ MUÑOZ MARÍN, le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, de conformidad con lo establecido en la Ley 114 de 1913, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

#### **6. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO**

Esta Agencia Judicial sostendrá la tesis de que NO es procedente el reconocimiento pensional, porque el material probatorio aportado no permite establecer que los servicios prestados en favor del Departamento de Caldas en calidad de Profesora Vocacional Nivel B de la División de Educación de Adultos y de Instructora Vocacional

I Sección Educación de Adultos y Fomento Cultural, obedeciera a una vinculación como docente en el nivel de básica primaria o secundaria, adscrita a un plantel educativo departamental, lo que impide que los periodos laborados en tal calidad puedan ser computados para efecto del reconocimiento pensional, a consecuencia de lo cual no se logra acreditar el cumplimiento de los tiempos (20 años) establecidos en la norma para su reconocimiento.

Para dar solución al problema jurídico planteado, se deberá tener en cuenta: i) el marco legal y jurisprudencial aplicable al caso y; ii) el caso concreto.

## 6.1. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales el derecho a devengar una pensión de jubilación vitalicia, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la misma. Según el artículo 1º de la ley, los beneficiarios de la prestación deberían haber laborado por un término no menor de veinte años<sup>1</sup>; acorde al numeral 4º del artículo 4º, tener cincuenta años cumplidos, *“o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento”*; y la cuantía de la prestación sería de la mitad del sueldo que hubiere devengado el empleado en los dos últimos años de servicio.

El legislador no previó aporte periódico alguno a la Caja de Previsión respectiva, en virtud de la finalidad de la pensión de jubilación en comento, razón por la que se le denominó *“pensión gracia”* entendiéndose como una pensión gratuita que concedía el Estado a favor de los docentes amparados en la norma.

Dicha pensión fue ampliada por virtud de la Ley 116 de 1928 a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública y, más adelante, se hizo extensiva conforme lo dispuesto por la Ley 37 de 1933, a los maestros que hubieran completado los servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente, la Ley 4ª de 1966, en su artículo 4º, dispuso:

*“A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios”.*

La referida ley fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, cuyo artículo 5º dispuso que las pensiones de jubilación e invalidez fueran liquidadas tomando como base el 75% del promedio mensual de los salarios devengados durante el último año de servicios.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 43 de 1975, que introdujo un proceso gradual de nacionalización que culminó el 31 de diciembre de 1980 y que tenía como propósito la nivelación de las condiciones salariales y prestacionales entre los educadores del nivel territorial y los del nivel nacional, se nacionalizó la

---

<sup>1</sup> *“Artículo 3º.- Los veinte años de servicios a que se refiere el artículo 1 podrán contarse computando servicios prestados en diversas épocas, y se tendrá en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la presente Ley.”*

educación primaria y secundaria que prestaban los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías, y se definió como un servicio público a cargo de la Nación<sup>2</sup>. Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial<sup>3</sup>.

Por medio del Decreto No. 2277 de 1979 se expidieron normas sobre el ejercicio de la profesión docente y se adoptó el *“Régimen Especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales”*.

Ulteriormente, con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, la Ley 114 de 1913, así como las que posteriormente la modificaron o adicionaron, o sea las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, fueron derogadas; no obstante, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup> continúa teniendo vigencia en el tiempo.

Ello como quiera que con la nacionalización de la educación primaria y secundaria, se mantuvo dicha pensión gracia a los docentes que reuniendo las exigencias legales estuviesen vinculados al 31 de diciembre de 1980, pues ya no había razón para otorgarla, en tanto la remuneración por el servicio de la educación fue asumida por la Nación.

Al respecto dispuso el artículo 15, numeral 2 literal a) 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 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 tal manera que con la expedición de la Ley 91 de 1989, se limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia, para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que cumplieran 20 años de servicios en establecimientos educativos del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional para tener derecho a la pensión gracia.

Tal disposición fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>5</sup>, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia, así:

*“(…) La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado*

---

<sup>2</sup> Artículo 1°

<sup>3</sup> Así lo señaló la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 21 de junio de 2018 con ponencia del Consejero Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Expediente 3805-2014

<sup>4</sup> H. Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 1999. Mag. Pon. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia S-699 de 29 de agosto de 1997, Consejero ponente, Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón. Cita de la cita.

*proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad (...). También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...).siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley.”*

Recientemente la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación<sup>6</sup>, frente al reconocimiento de la pensión gracia, en la que sentó las siguientes pautas jurisprudenciales:

- 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°, 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<sup>53</sup>, 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 y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>54</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.*
- vi) *Prueba de calidad de docente territorial. Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.*

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Segunda. Sentencia del 21 de junio de 2018. C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. Exp. 3805-2014.

vii) *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.*

## 7. EL CASO CONCRETO

En el caso bajo examen la señora MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN, pretende el reconocimiento de la pensión gracia, por considerar que cumple con todos los requisitos establecidos por la normatividad para acceder a la prestación. Por su parte, la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES - UGPP, resiste las pretensiones afirmando que no le asiste el derecho, en tanto no cumple con el requisito temporal para acceder a la prestación.

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente<sup>7</sup>, en el presente se encuentra acreditada la designación de la señora MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN como maestra 2° en la Escuela Rural San Luis Gonzaga del Corregimiento de San Bartolomé – Pácora, por el periodo comprendido entre el 4 de abril de 1979 y el 3 de mayo de 1981 (el 3 de febrero de 1981 salió a licencia voluntaria, no se reintegró y renunció a partir del 3 de mayo de 1981) en remplazo de la docente Edilma Muñoz de López.

Nombramiento efectuado por el Gobernador del Departamento de Caldas y que se encuentra igualmente soportado en el Formato Único de Expedición de Certificado de Historia Laboral expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas (folio 13 del archivo 4), donde se establece que el tipo de vinculación con el que fue afiliada al F.N.P.S.M. fue el de nacionalizado y el cargo desempeñado el de docente.

Que por Decreto 238 del 20 de febrero de 1987, aclarado mediante Decreto 0377 del 18 de marzo de la misma anualidad<sup>8</sup>, fue nombrada nuevamente por el Gobernador de Caldas, como profesora vocacional nivel B en Manizales, división de educación adultos y fomento cultural, por el periodo comprendido entre el 3 de abril de 1987 y el 23 de noviembre de 1992, y como instructora vocacional I, nivel I, grado I, en la misma institución desde el 21 de diciembre de 1992 hasta el 27 de mayo de 1999, nombrada mediante Resolución 012474 del 21 de diciembre de 1992<sup>9</sup>.

En idéntico sentido, fue nombrada como instructora código 415, nivel 4, grado 1, Sección de Educación No Formal e Informal de la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas, del 28 de mayo de 1999 al 24 de diciembre de 2001, fecha en la cual es suprimida la planta de cargos según Decreto 0900<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Ver fls. 9-13 archivo 4 del expediente digital.

<sup>8</sup> Fls. 15-19 archivo 4 y archivo 7

<sup>9</sup> Fls. 21, 25 archivo 4

<sup>10</sup> Ver fl. 31 archivo 4

Posteriormente fue nombrada por la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, mediante Decreto 296 del 13 de marzo de 2004, como docente de primaria (tomó posesión el 15 de marzo de 2004) y mediante Decreto 2649 del 12 de diciembre de 2005 como docente de secundaria (tomó posesión el 16 de enero de 2006), desempeñándose como docente en varias instituciones educativas del Municipio. Durante dicha vinculación, según el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral (fls. 1-4 archivo 34), su régimen pensional es el nacional.

Así, conforme a la documentación aportada, la actora se vinculó al servicio de la educación pública en los siguientes periodos:

Entidad nominadora	Acto administrativo de vinculación	Periodo
Gobernación de Caldas	Decreto 341 del 28 de marzo de 1979	04/04/1979 – 03/05/1981
Gobernación de Caldas (profesora vocacional)	Decreto 377 del 18 de marzo de 1987	03/04/1987 – 23/11/1992
Gobernación de Caldas (instructora vocacional)	Resolución 012474 del 21 de diciembre de 1992	21/12/1992 – 27/05/1999
Gobernación de Caldas (instructora educación no formal) <sup>11</sup>		28/05/1999 – 24/12/2001
Municipio de Medellín (docente primaria)	Decreto 296 del 13 de marzo de 2004	15/03/2004 – 09/12/2005 <sup>12</sup>
Municipio de Medellín (docente secundaria)	Decreto 2649 del 12 de diciembre de 2005	16/01/2006

De conformidad con lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>13</sup>, para que proceda el reconocimiento de la pensión gracia en las condiciones normativas actuales, el solicitante debe cumplir con los siguientes requisitos: 1) que tenga más de 50 años de edad; 2) que haya laborado al menos 20 años como docente territorial o nacionalizado; 3) que tenga una vinculación de carácter territorial o nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980; 4) que haya tenido una buena conducta durante el desempeño de sus labores.

En el presente se encuentra soportado que la demandante cumplió 50 años de edad el 9 de marzo de 2010, pues de conformidad con el registro civil de nacimiento aportado, nació el 9 de marzo de 1960 en el municipio de Pácora – Caldas (fl. 7 archivo 4).

Con relación al tipo de vinculación a los planteles educativos de las entidades territoriales y en esa medida el tipo de vinculación de la actora, se tiene que, antes

<sup>11</sup> Lo anterior de conformidad con el certificado N° 0125 del 17 de febrero de 2010, obrante a fls. 27-29 del archivo 4.

<sup>12</sup> De conformidad con el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia laboral, obrante a fls. 5-6 del archivo 34.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia de 24 de noviembre de 2016, Magistrado Ponente Gabriel Valbuena Hernández, radicado núm. 2011-00911-01.

de la nacionalización de la educación primaria y secundaria, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados a los departamentos; generándose sólo para éstos últimos la denominada “pensión gracia”, pues la misma tenía como propósito compensar la baja remuneración y la desigualdad que a nivel prestacional afectaba a los docentes territoriales respecto de los nacionales.

De conformidad con el Decreto 341 del 28 de marzo de 1979 y el acta de posesión, la demandante fue nombrada en el cargo de maestra seccional en la Escuela Rural San Luis Gonzaga del corregimiento de San Bartolomé de Pácora, entre el 4 de abril de 1979 y el 3 de mayo de 1981, con el propósito de cubrir una vacante por renuncia, de donde se colige que dicha plaza era del orden territorial; además, teniendo en cuenta que el nombramiento lo hizo el Gobernador del Departamento, conforme lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 91 de 1989, su vinculación se dio en calidad de docente nacionalizada.

Por otro lado, y en lo que respecta a las restantes vinculaciones de la actora con el Departamento de Caldas (del 03/04/1987 al 23/11/1992, del 21/12/1992 al 27/05/1999 y del 28/05/1999 al 24/12/2001), el material probatorio aportado no permite establecer que la vinculación se dio en los términos establecidos por la ley y la jurisprudencia, pues no se desprende que los servicios prestados en favor del Departamento en calidad de “Profesora Vocacional Nivel B” de la División de Educación de Adultos (archivo 7), “Instructor Vocacional I Sección Educación de Adultos y Fomento Cultural” e “Instructora código 415, nivel 4, grado 1, Sección de Educación No Formal e Informal”<sup>14</sup> obedezcan a una vinculación como docente en el nivel de básica primaria o secundaria, adscrita a un plantel educativo departamental, lo que impide que los periodos laborados en tal calidad puedan ser computados para efecto del reconocimiento pensional.

En un asunto con similares supuestos facticos, señaló el Consejo de Estado en Sentencia del 6 de febrero de 2020<sup>15</sup>:

*“Es pertinente recordar que la pensión gracia solo puede ser reconocida al personal docente o directivo docente y, en el presente caso, dos de los tres cargos con los cuales la actora pretendió acreditar el tiempo de servicio requerido legalmente para el reconocimiento de la pensión gracia, fueron nombramientos en calidad de Instructora Vocacional I e Instructora Sección de Educación no Formal, denominaciones que por sí solas no permiten concluir que se trate de una docente, como bien lo explicó el Tribunal.*

*Aunado a lo anterior, no hay prueba en el expediente que acredite cuáles eran las funciones desempeñadas por la actora en los referidos cargos, por lo tanto no se puede hacer un análisis de las mismas para concluir que se equiparan a las funciones de un docente.*

*Sobre el particular, la Sección Segunda de esta Corporación en sentencia de 15 de septiembre de 2016<sup>16</sup>, frente a la carencia probatoria para demostrar la calidad de docente, claramente sostuvo:*

---

<sup>14</sup> Ver fl. 31 archivo 4

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, fallo del 6 de febrero de 2020, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Expediente 11001-03-15-000-2019-05340-00 (AC)

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” fallo de 15 de septiembre de 2016, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente 2013-06310-01. Cita de la cita

*“[...] Cabe anotar, que para llevar a cabo un juicio pensional adecuado a la realidad y razonable es necesario contar con todos los elementos de juicio, máxime si se pretende determinar la titularidad de una situación jurídica como el ejercicio de funciones profesoras. En tal virtud, esta Corporación considera fundamental recalcar en que es un deber procesal de las partes allegar todas las pruebas que acrediten su derecho.*

*En este sentido, al no existir prueba que logre acreditar en el caso de ésta vinculación cuales fueron las funciones ejercidas durante el periodo de tiempo, la Sala encuentra que la parte incumple ese deber, y como consecuencia de la incertidumbre es imposible adjudicar derecho alguno o declarar que se ejerció determinada función”.*

De otro lado, ya frente a la vinculación de la actora como docente al servicio del Municipio de Medellín hoy Distrito Especial de Medellín, si bien conforme el Formato Único para la Expedición de Certificado de Salarios (archivo 35) es del orden nacional, de conformidad con las consideraciones sentadas por el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018 habría lugar a interpretar que se trata de una docente nacionalizada; no obstante, no se aportaron al plenario los actos administrativos a través de los cuales se efectuaron los nombramientos, a efecto de establecer la autoridad nominadora y, en todo caso, aun de computarse los periodos laborados para esa entidad territorial hasta la fecha de expedición del acto administrativo atacado, no se lograría acreditar el término previsto por el legislador para el reconocimiento de la prestación, en virtud de la exclusión de los tiempos arriba analizados, conforme se verifica en el siguiente recuadro:

Entidad nominadora	Acto administrativo de vinculación	Periodo	Tiempo Total		
			Años	Meses	Días
Gobernación de Caldas	Decreto 341 del 28 de marzo de 1979	04/04/1979 – 03/05/1981	1	0	29
Municipio de Medellín (docente primaria)	Decreto 296 del 13 de marzo de 2004	15/03/2004 – 09/12/2005	1	8	24
Municipio de Medellín (docente secundaria)	Decreto 2649 del 12 de diciembre de 2005	16/01/2006 – 17/09/2019 <sup>17</sup>	13	8	1
Total tiempo laborado			16	5	24

Cabe precisar que no se tomaron en cuenta los periodos laborados con posterioridad al 17 de septiembre de 2019, fecha de expedición del acto administrativo que resolvió el recurso de apelación en contra de la decisión que hoy se atacada, pues el análisis de legalidad de un acto administrativo no se puede soportar en supuestos de facto que no habían acaecido a la fecha de su expedición, más aún, en el presente el derecho reclamado no se había causado para la fecha de presentación de la demanda.

Así, dado que no se acreditó el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 1° de la Ley 114 de 1913 para que la señora MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN acceda a la pensión gracia de jubilación, se concluye que no se probaron los vicios alegados frente a los actos demandados, por lo cual conservaran la presunción de legalidad que les ampara, lo que da al traste con las pretensiones de la demanda.

<sup>17</sup> Fecha de expedición de la Resolución RDP 027826 mediante la cual se resolvió el recurso de apelación formulado en contra de la Resolución RDP 020782 del 16 de julio de 2019.

## **8. DECISIÓN.**

Conforme a lo expuesto anteriormente, la decisión a adoptar por este Despacho será la de negar las pretensiones invocadas por la señora MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN, consistentes en declarar la nulidad de la Resolución RDP 020782 del 16 de julio de 2019, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación gracia y de la Resolución RDP 027826 del 17 de septiembre de 2019, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión primigenia, en tanto no se acreditó el cumplimiento del requisito temporal establecido en la normatividad.

## **9. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO**

Conforme lo disponen los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 numeral 8 del Código General del Proceso, al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso no existe alguna que indique causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad de los actores en la defensa de sus intereses, razón que, al margen de la conducta de las partes, lo que sugiere es que no es menester imponer una condena en costas.

Por lo expuesto, el JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO:** Desestimar las pretensiones de la demanda invocadas por la señora MARÍA LUZ DARY MUÑOZ MARÍN, en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente, previas las constancias de rigor.

### **NOTIFÍQUESE**



**JUAN GUILLERMO CARDONA OSORIO  
JUEZ**

**Firmado Por:**  
**Juan Guillermo Cardona Osorio**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**De 017 Función Mixta Sin Secciones**  
**Medellin - Antioquia**

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: **6a6fce7829440cf14c2e281eb062231339a7de916e1ad92949c9155da2a08f5e**

Documento generado en 16/02/2023 04:26:07 PM

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