

**CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación No. 250002342000201201774 01 (2194-2014)**  
**Actor: AURA LUCY ARGOTE MUÑOZ**  
**Demandado: CAJANAL hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**  
**Trámite: Ley 1437 de 2011**  
**Asunto: Incidencia de la interinidad y la vinculación temporal, y del tipo de vinculación a causa de haberse retirado después de 1980 y vincularse nuevamente como docente, como presupuesto para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia.**

La Sala procede a resolver<sup>1</sup> el recurso de apelación presentado por la parte demandada contra la Sentencia de 21 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, por medio de la cual prosperó el derecho a la pensión gracia.

## **1. ANTECEDENTES**

### **Medio de Control**

Mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, *Ley 1437 de 2011*, la señora Aura Lucy Argote Muñoz solicitó declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° RDP 000018 de 03 de febrero de 2012<sup>2</sup> y N° RDP 003305 de 30 de mayo de 2012<sup>3</sup>, proferidas por la Unidad

<sup>1</sup> Con el informe Secretarial de 5 de junio de 2015 a folio 204.

<sup>2</sup> Visto a folios 14 a 19 del cuaderno principal.

<sup>3</sup> Visto a folios 20 a 22 del cuaderno principal.

Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social<sup>4</sup>, a través de los cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó declarar que la demandante tiene el derecho a la pensión gracia y que se condene a la UGPP a reconocer y pagar a la reclamante, la pensión gracia en cuantía del 75% del IBL<sup>5</sup> a partir del día en que cumplió el status, en donde se incluyan todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio; a pagar a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, las mesadas pensionales y adicionales con los reajustes de ley.

Finalmente solicitó que las sumas resultantes de las condenas, sean ajustadas conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011; igualmente que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011 junto con los intereses moratorios, y se condene en costas del proceso y agencias en derecho.

## **2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones de la demanda, se resumen así:

La señora Aura Lucy Argote Muñoz, nació el 6 de septiembre de 1961, por tanto cumplió 50 años de edad, el mismo día y mes del año 2011, de acuerdo con la información contenida en la copia de la cédula de ciudadanía. (fl. 3)

Sostuvo que la accionante prestó sus servicios al Estado como docente, así:

---

<sup>4</sup> En adelante UGPP

<sup>5</sup> Índice Base de Liquidación.

<b>Entidad</b>	<b>Tipo de vinculación</b>	<b>Acto Administrativo</b>	<b>Inicio</b>	<b>Terminación</b>	<b>Días</b>
Distrito Capital	Distrital	Orden de Trabajo 5721	17-07-80	31-07-80	15
Distrito Capital	Distrital	No presenta	25-02-87	01-12-87	277
Distrito Capital	Distrital	No presenta	18-01-88	01-12-88	314
Distrito Capital	Distrital	No presenta	16-01-89	08-12-89	323
Distrito Capital	Distrital	No presenta	22-01-90	02-12-90	311
Distrito Capital	Distrital	No presenta	21-01-91	02-12-91	312
Distrito Capital	Distrital	No presenta	21-01-92	30-11-92	310
Distrito Capital	Distrital	Resolución. 202	08-02-93	27-02-12	7010
Total días					8872

Afirmó, que los nombramientos fueron hechos por entidades del orden territorial – Distrital, como lo es el Distrito Capital de Bogotá.

Informa que el 10 de noviembre de 2011, su representada solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fué negada mediante Resoluciones N° RDP 000018 de 03 de febrero de 2012 y N° RDP 003305 de 30 de mayo de 2012 proferidas por la UGPP, argumentando que los nombramientos hechos a partir del 1 de enero de 1990 son de carácter nacional; que el Certificado de Tiempos de Servicios que señala el prestado de forma interina a partir del 06 de junio al 31 de julio de 1980 no se tuvo en cuenta para su estudio, por cuanto no se anexó copia auténtica del acto administrativo que permitiera verificar el tipo de vinculación; que los servicios prestados del 25 de febrero de 1987 al 30 de noviembre de 1992, se prestaron bajo una vinculación temporal; y en consecuencia, considera que dichos tiempos de servicio no pueden ser tenidos en cuenta para el cómputo de los 20 años de servicio exigidos en el artículo 1° de la Ley 114 de 1913.

### 3. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VULNERACIÓN

Se invocaron como disposiciones vulneradas, las siguientes:

Constitución Política, artículos 1, 2, 4, 25, 6, 13, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336.

Ley 114 de 1913, artículos 1, 3 y 4.

Ley 116 de 1928, artículo 6.

Ley 91 de 1989, artículo 15.

Decreto Ley 2277 de 1979, artículo 3.

Decreto 081 de 1976, artículo 3.

Afirma el apoderado de la demandante, que su representada tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, al haber prestado sus servicios a la docencia oficial del orden nacionalizado por más de 20 años y contar con más de 50 años de edad, en los términos de las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989.

### 4. CONTESTACION DE LA DEMANDA

El apoderado de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, informa<sup>6</sup> que el objeto de la demanda nace de los actos administrativos que expedidos la UGPP, por lo tanto su representada no está llamada a responder.

Sin embargo propuso las siguientes excepciones que denominó: : **(i) cobro de lo no debido**, pues considera que la actora no se encuentra dentro de los presupuestos fácticos ni jurídicos para acceder a la pensión gracia; **(ii) falta de legitimación en la causa por pasiva**, toda vez que su representada no intervino directa ni indirectamente en la elaboración de los actos administrativos demandados; y **(iii) caducidad de la acción**, al razonar que la demanda se presentó transcurridos más de 4 meses de haber sido proferido el acto administrativo demandado; y **(iv) genérica**, cualquiera otra que se encuentre dentro del trámite del proceso.

---

<sup>6</sup> Escrito de la contestación de la demanda de fecha 10 de abril de 2013 – folios 50 a 52 del expediente.

La UGPP mediante escrito del 23 de julio de 2012<sup>7</sup>, remite al Tribunal los documentos solicitados como pruebas para el proceso, pero no presentó escrito de contestación de la demanda.

## **5. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C" mediante Sentencia de 21 de febrero de 2014<sup>8</sup>, accedió a las pretensiones de la demanda, consideró declarar la nulidad de los actos demandados y como restablecimiento del derecho, ordenó a la UGPP a reconocer, liquidar y pagar la pensión gracia a la señora Aura Lucy Argote Muñoz teniendo como base, el IBL del 75% del salario percibido el último año anterior a fecha de la causación del derecho, esto es, desde el 06 de septiembre de 2010 hasta el 06 de septiembre de 2011, con efectividad fiscal a partir del 06 de septiembre de 2011, sin prescripción alguna, bajo los siguientes argumentos:

La señora Aura Lucy Argote Muñoz, cumple los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia por haber prestado sus servicios como docente territorial, pues estuvo vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 en el Distrito Capital de Bogotá, cuenta con más de 50 años de edad y ha servido al Estado por más de 20 años y no ha demostrado mala conducta.

En cuanto a las excepciones las dió como no probadas.

## **6. LA APELACIÓN**

El apoderado de la UGPP como parte demandada, interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído dentro del término legal para ello, al considerar que la demandante no tiene derecho a la pensión gracia por no haber cumplido 20 años de servicio al magisterio en el orden departamental, distrital, municipal o

---

<sup>7</sup> Folios 62 a 70.

<sup>8</sup> Folios 138 a 155.

nacionalizado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, de acuerdo con los siguientes argumentos<sup>9</sup>:

De acuerdo con el Certificado de Tiempos de Servicios expedido el 29 de septiembre de 2011, que obra en el expediente administrativo, el servicio prestado entre el 6 de junio de 1980 y el 31 de julio del mismo año, es desestimado para el cómputo del tiempo requerido para obtener la pensión gracia, pues la demandante laboró mediante orden de trabajo, y al razonar asevera, que para tales efectos solo aplican los nombramientos en propiedad mediante decreto, igual argumento sostiene, para los tiempos de servicio prestados mediante vinculación temporal, estos son, los del 25 de febrero al 01 de diciembre de 1987, del 18 de enero al 01 de diciembre de 1988, del 16 de enero de 1989 al 03 de diciembre de 1989, del 22 de enero al 02 de diciembre de 1990, del 21 de enero al 02 de diciembre de 1991 y del 21 de enero al 30 de noviembre de 1992; y por último considera, que las vinculaciones a partir del 1 de enero de 1990, se entienden como nacionales, los cuales no pueden ser computados para obtener el derecho reclamado.

## **7. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

El apoderado de la parte demandante presenta alegatos de conclusión<sup>10</sup> dentro del término legal, presentando los mismos argumentos desarrollados en la demanda, por lo que se procede a resumirlos así: considera que su representada, tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, debido que cumple con todos los requisitos exigidos en la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y recalca que la vinculación de la señora AURA LUCY ARGOTE MUÑOZ es de nacionalizada, toda vez que prestó sus servicios por más de 20 años al Distrito capital de Bogotá en diferentes épocas pero desde el año 1980, refutando así los argumentos expuestos por la demandada.

---

<sup>9</sup> Ver folios 197 a 198

<sup>10</sup> Folio 230

El apoderado de la parte demandada presenta alegatos de conclusión<sup>11</sup> dentro del término legal, bajo los mismos argumentos presentados dentro de la sustentación del recurso de apelación, y trae a colación lo expuesto en la sentencia C 479 de 1998, en la cual la Corte expresó que la pensión gracia fué creada para nivelar las condiciones salariales de los docentes vinculados en el nivel territorial hasta el 31 de diciembre de 1980, respecto de las que tienen los educadores del orden nacional.

Así mismo, cita el pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo – magistrado ponente Gustavo Gómez Aranguren del 28 de enero de 2010, en el cual resalta 3 puntos importantes:

1. La inexistencia del derecho a la pensión gracia para los docentes nacionales.
2. La conclusión de dicho beneficio para los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980.
3. La excepción en cuanto la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional.

Concluye que la UGPP no puede reconocer la pensión gracia a la demandante, por no haber cumplido 20 años de servicio al magisterio en el orden departamental, distrital, municipal o nacionalizado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913.

El Ministerio Público no se pronunció en esta oportunidad.

## **8. CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR**

Atendiendo a los argumentos expuestos por la parte demandada en el recurso de apelación, el Despacho decidirá el asunto sometido a su consideración en el

---

<sup>11</sup> Folio 200 a 203

siguiente orden: (i) la competencia para decidir el recurso de apelación (ii) problema jurídico, (iii) resolución del recurso de apelación.

## 8.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 243 de la Ley 1437 de 2011, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el de 21 de febrero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, que ordenó a la UGPP reconocer y pagar a la señora Aura Lucy Argote Muñoz una pensión gracia.

Disponen las normas anotadas lo siguiente:

**“Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. Modificado por el art. 615, Ley 1564 de 2012. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (Subrayado no son del texto original)**

**“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces.  
(...)”**

## 8.2 Problema Jurídico

Corresponde a la Sala establecer, si le asiste el derecho a la pensión gracia a la señora Aura Lucy Argote Muñoz, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, para lo cual se debe determinar lo siguiente:

1. La naturaleza del vínculo que estableció la relación jurídica en cada uno de los períodos de servicios prestados, en orden de establecer si estos son de carácter territorial, nacionalizado o nacional.
2. Si los tiempos de servicios prestados de forma interina o por medio de vinculación temporal pueden ser tenidos en cuenta a efectos del reconocimiento de la pensión gracia.
3. Si los nombramientos efectuados con posterioridad al 1º de enero de 1990, deben ser considerados como nacionales y en caso de ser considerados como tal, si se puedan tener en cuenta para el cómputo de los 20 años establecido en la Ley 114 de 1913 a efectos de obtener el derecho a la pensión gracia.

### **8.3 Resolución del Recurso de Apelación**

#### **8.3.1 Sobre la Pensión Gracia**

Visto lo anterior, la Sala examinará el asunto de acuerdo con el siguiente análisis normativo:

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 para los educadores de enseñanza primaria que cumplan 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales, y 50 años de edad, siempre y cuando demuestren haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración, observado buena conducta, y que no posean bienes de fortuna. Esta prestación es compatible con la pensión de jubilación de carácter municipal, departamental, intendencial y Distrital.

Posteriormente la Ley 116 de 1928, en su artículo 6º estableció:

*“Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas*

*épocas tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.”*

Por su parte la Ley 37 de 1933, en su artículo 3º, inciso segundo, dispuso:

*“Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.”*

Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:

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

De los antecedentes normativos precitados se infiere que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional.

Así, en sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, con ponencia del Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos<sup>12</sup>:

*“El numeral 3º. Del artículo 4º. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”. (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).*

---

<sup>12</sup> Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

*Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.”.*

De conformidad con la normatividad que dió origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

### **8.3.2. De lo Probado en el Proceso**

De los documentos aportados al proceso tenemos el siguiente análisis:

#### **8.3.2.1. Del requisito de edad**

Se puede observar que la señora AURA LUCY ARGOTE MUÑOZ de acuerdo con la información contenida en la cédula de ciudadanía, nació el 6 de septiembre de 1961, cumpliendo 50 años de edad, el mismo día y mes de 2011; folio 3.

#### **8.3.2.2. Del tipo de vinculación de la docente**

A folios 108 a 109, se observa certificación emitida por la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, que especifica la clase de vinculación de la demandante por cada tiempo de servicio prestado a dicha entidad, así:

Que de acuerdo a su análisis jurídico efectuado sobre las interinidades, el tiempo de servicio prestado mediante orden de trabajo N 5271 de 16 de julio de 1980, en el cual laboró como docente a partir del 17 de julio al 31 de julio de 1980, no les es aplicable tipo de vinculación nacional, nacionalizada ni territorial, por cuanto se exige nombramiento en propiedad.

Que de acuerdo a su análisis jurídico efectuado sobre las temporalidades, los tiempos de servicio prestados 24 de febrero al 30 de noviembre de 1987, del 18 de enero al 30 de noviembre de 1988, del 16 de enero de 1989 al 03 de diciembre de 1989, del 22 de enero al 03 de diciembre de 1990, del 21 de enero al 02 de diciembre de 1991 y del 21 de enero al 30 de noviembre de 1992, no le son aplicables tipo de vinculación nacional, nacionalizada ni territorial, por cuanto se exige nombramiento en propiedad.

El tiempo de servicio prestado a partir del 08 de febrero de 1993 a la fecha de la expedición de la certificación, esto es, el 18 de noviembre de 2013, nombrada mediante Resolución No. 202 de febrero 1 de 1993, se encuentra activa ejerciendo el cargo de Docente Grado XIV en IED Aguas Claras, siendo su vinculación territorial con recueros propios.

Considera la Sala analizar el proceso de nacionalización de la educación, con miras a verificar si la docente accionante cumple con el requisito de la clase de vinculación, y para el efecto, traerá a colación el estudio que esta Corporación<sup>13</sup> ha realizado al respecto:

**“6.2.3. Naturaleza de la vinculación del docente.-**

(...)

*En ese sentido, considera la Sala del caso analizar el **proceso de nacionalización de la educación** y para el efecto, traerá a colación el estudio que esta Corporación<sup>14</sup> realizó sobre dicho proceso en la sentencia cuya parte pertinente se transcribe a continuación.*

*“...Con la entrada en vigencia de la Ley 43 de 1975, se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando 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. Por medio del Decreto 2277/79 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*

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisett Ibarra Vélez. Radicación 3480-2015. Actor: Andrés Avelino Rosas Tascón.

<sup>14</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero. Radicación 2630-99. 22 de junio de 2000. Actora: Ana Isabel Montes Arcila.

*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 registró por normas especiales” (art. 1º).*

*La Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En el artículo 1º definió los siguientes términos: Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional. Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975. Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975”. El artículo 2º de la Ley 91 dispuso que conforme a la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirían sus obligaciones prestacionales con el personal docente. (...).”*

*Entonces, la calidad de **docente nacional** la ostentan aquellos profesores que han sido vinculados mediante nombramiento que se origina en el Gobierno Nacional. Así mismo la condición de **docente nacionalizado** se define como aquella vinculación que ocurrió en virtud de un nombramiento hecho por una entidad territorial efectuado con posterioridad al 1 de enero de 1976 y de conformidad con lo previsto por el artículo 10 de la Ley 43 de 1975<sup>15</sup>. Y, finalmente, el **docente territorial** es aquel que es vinculado mediante nombramiento de una entidad territorial a partir del 1 de enero de 1976 sin el cumplimiento de lo previsto en el mencionado artículo 10 de la Ley 43 de 1975.”*

Así mismo, lo ha expresado esta Corporación en fallo reciente<sup>16</sup>:

*“Posteriormente, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, preceptuó que 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.*

*En resumen, de conformidad con las leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de*

---

<sup>15</sup> “Artículo 10º.- En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional”.

<sup>16</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección “B”  
Consejero Ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Radicación número: 25000-23-42-000-2012-01275-01 (0951-14) 30 de julio de (2015) Actor: ALDA LUCILA GOMEZ BEJARANO.

*enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.”*

Teniendo en cuenta el certificado aportado a folio 108 y 109, y los documentos visibles a folios 5 a 13, estos son, Formato Único para Expedición de Certificado de Historial Laboral y Formato Único para Expedición de Certificado de Salarios, encontramos que la demandante laboró como docente con vinculación territorial, tanto en el prestado de forma interina como bajo la vinculación temporal.

#### **8.3.2.3. En cuanto al servicio prestado**

Revisados los tiempos de servicios probados en el proceso, concluye la Sala que la demandante prestó sus servicios como docente del Distrito Capital de Bogotá por más de 20 años, por lo anterior, cumple con unos de los requisitos exigidos en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913.

#### **8.4. El Cargo Formulado**

Considera el apelante que la demandante no tiene derecho a la pensión gracia, por estimar no haber cumplido el requisito exigido en el numeral 1º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913,

Procede la Sala a realizar un análisis del requisito establecido en el artículo 1º, de la Ley 114 de 1913 relacionado con el tiempo de servicios, dado que el apelante considera que los servicios prestados antes de 1990 no pueden computarse a efectos de obtener la pensión gracia, por no contar con una vinculación formal, es decir, mediante acto administrativo; y que aquellos prestados a partir de 1990, se

consideran de carácter nacional y en consecuencia los desestima para reconocer el derecho pretendido.

#### **8.4.1. Análisis de la vinculación de la docente.**

La Sala atendiendo una línea pacífica frente al tema de la figura de la conducta del docente para acceder o no al derecho a la pensión gracia y aplicando los razonamientos allí contenidos, evaluará si el servicio prestado a la docencia en el nivel territorial, de forma interina y mediante vinculación temporal, es suficiente para tener o no el derecho a la pensión gracia, o si por el contrario es necesario como presupuesto para ello, estar vinculado mediante nombramiento en propiedad para ejercer el ejercicio a la docencia.

De acuerdo con el acervo probatorio que obra en el expediente, en especial los certificados visibles a folios 5 al 13, y 108 a 109, encontramos que la docente prestó sus servicios como docente de forma interina y temporal, e igualmente con nombramiento en propiedad a partir de 1993, todos territoriales con recursos propios en el Distrito Capital de Bogotá.

Sobre las interinidades, esta Corporación ha señalado lo siguiente<sup>17</sup>:

*“(...) vale la pena aclarar que no le asiste razón a la entidad demanda al señalar que los tiempos que la demandante pretende hacer valer, en los que laboró por los periodos arriba mencionados como docente interina para cubrir licencias de otros docentes, no pueden ser tenidos en cuenta como quiera que no se generó relación laboral alguna y ningún tipo de vinculación, [lo anterior toda vez que] como lo ha señalado la jurisprudencia en ningún caso, los parámetros de [nombramiento] son imputables al docente quien, sin importar la forma como ha de ser vinculado, cumple funciones similares en el campo educativo y, en consecuencia, está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que*

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, sentencia de 13 de febrero de 2014. Rad. 2022-2013. M.P. Alfonso Vargas Rincón

*desconozcan el derecho de los docentes [interinos] ocasionales y hora cátedra, a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado. (...).”.*

En situación similar expresó la Corporación<sup>18</sup>:

*“En este punto, y frente al argumento de la Caja Nacional de Previsión Social según el cual la vinculación de la demandante como docente interina no resultaba apta para acreditar el tiempo de servicio exigido para el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación, dirá la Sala que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley.*

*En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos.*

*Lo anterior, en todo caso, constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con carácter autónomo, (...).*

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, Magistrado Ponente Gerardo Arenas Monsalve, Radicado 0951-2014, sentencia de 30 de julio de 2015.

*Así las cosas, estima la Sala que ante la ausencia temporal del titular de un empleo docente, esto, verbi gratia con ocasión de cualquiera de las situaciones administrativas previstas en la ley, entre ellas, la licencia, comisión o vacaciones, la administración cuenta con la posibilidad de proveer dicho empleo en forma transitoria, a través de un nombramiento interino con el fin, como quedó dicho en precedencia, de evitar cualquier tipo de traumatismo en la prestación normal del servicio educativo oficial.*

*Una interpretación en contrario, como la propone la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en el acto acusado, prohijaría un trato abiertamente discriminatorio y, en consecuencia, violatorio del principio a la igualdad, frente a quienes, como la demandante, prestaron sus servicios como docente en virtud a un nombramiento en interinidad, sin tener en cuenta que estos, en desarrollo de dicha actividad, cumplen idénticas funciones a los designados en propiedad.*

*En este punto se reitera que, de acuerdo a 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 tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador. Así las cosas, dado que en el caso concreto, como quedó ampliamente expuesto, la demandante demostró que su vinculación laboral como docente oficial se registró con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, bajo el carácter de territorial, se hace necesario estimar su pretensión de nulidad y, en consecuencia, acceder a las pretensiones de la demanda.”*

Bajo las anteriores premisas, esta Sala considera que los servicios prestados por los docentes vinculados de forma interina o por vinculación temporal, para efectos de la pensión gracia, deben ser tenidos en cuenta para el cómputo de los 20 años de ejercicio de la docencia, requeridos en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, puesto que ejercen las mismas funciones que los vinculados en propiedad, en el sentido que lo relevante es que el reclamante del derecho, haya prestado sus servicios a la docencia en el nivel territorial o nacionalizado.

Ahora bien, con relación a la posición de la demandada respecto que no puede tener en cuenta los servicios prestados con vinculación posterior a 1990, esta Sala antes de proceder a pronunciarse sobre la posibilidad de computar tiempos de servicio con vinculación posterior a 1990, debe dejarse que está probado en el proceso que la vinculación de la docente Aura Lucy Argote Muñoz, mediante Resolución No. 202 de febrero 1 de 1993, es territorial.

Con relación al cómputo de tiempos de servicios con vinculación posterior a 1990, esta Corporación ya se ha pronunciado<sup>19</sup> al respecto, así:

*“En dicha sentencia, la Sala Plena explicó ampliamente las razones por las cuales la pensión gracia se conservaría solo en favor de los docentes que se hubiesen visto afectados por el proceso de nacionalización. Por eso, aunque el artículo 15 numeral 2, literal a, de la Ley 91 de 1989, utilice solo la palabra “docentes”, no puede olvidarse que se refiere a quienes “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia”, y estos son únicamente los que hubiesen laborado en el orden territorial conforme a las normas que le dieron origen a esta prestación. De otro lado, se reiteró, que la expresión “(...) docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contenida en el artículo 15, numeral 2, literal a, de la Ley 91 de 1989, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión gracia, cuando cumpla los requisitos exigidos en la Ley.*

*En ese sentido, es preciso traer a colación lo señalado por esta Corporación en sentencia de 20 de septiembre de 2001, donde expresó:*

*“El segundo argumento que expuso el juzgador de primera instancia para denegar las súplicas de la demanda, lo concretó en que por la ‘(...) pérdida de la continuidad no podía aplicarse el régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, pues el demandante tan sólo reasumió funciones el 27 de julio de 1981.*

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisett Ibarra Vélez. Radicación 3480-2015. Actor: Andrés Avelino Rosas Tascón.

*Sobre este extremo se observa:*

*El art. 15 de la Ley 91 de 1989 señaló las disposiciones que regirían al personal docente nacional, nacionalizado y el que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990, así:*

*Los docentes nacionalizados que figuran vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, mantendrán vigente el régimen prestacional que venían gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

*Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de 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.*

*En el numeral 2, “pensiones” literal a, previó:*

*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.  
(...)*

*Para la fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 -diciembre 29- el señor HECTOR BAENA ZAPATA ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, durante algo más de 15 años, y para 1980, por más de 6 años, circunstancia que en sentir de la Sala, le permite acceder a la pensión gracia, pues la expresión “(...) docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no*

*puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal.(...)”*

*Igualmente, se ha sostenido que de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la pensión gracia de jubilación dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que por primera vez se hayan vinculado a la administración a partir del 1 de enero de 1981. Sin embargo, aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen ejercido la docencia apta para acceder a la pensión gracia, laborada con anterioridad al 1 de enero de 1981, no se les puede desconocer y en consecuencia, si a 31 de diciembre de 1980 no se encontraban vinculados como docentes al servicio de la administración, pero tenían experiencia anterior, a esta se le puede adicionar el prestado con posterioridad al año 1981. No debe olvidarse que el artículo 6 de la Ley 116 de 1928 precisó que para el cómputo de los años de servicio se pueden sumar los prestados en diversas épocas.”*

En consecuencia, la Sala estima que los servicios prestados con posterioridad a 1990, como en este caso, mediante Resolución No. 202 de 1 de febrero de 1993, deben tenerse en cuenta para el cómputo del tiempo de servicio requerido para obtener el derecho a la pensión gracia, puesto que además de ser una vinculación de carácter territorial con recursos propios del Distrito Capital de Bogotá, la reclamante estuvo vinculada en el mes de julio de 1980, por lo tanto se debe respetar el derecho a la pensión reclamada

Así las cosas, es válido concluir que la demandante cumple los requisitos de edad, tiempo de servicio, calidades personales y profesionales que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia y, en consecuencia, el fallo apelado que accedió a las pretensiones de la demanda, merecer ser confirmado.

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

## **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la Sentencia de 21 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", que accedió a las súplicas de la demanda incoada por Aura Lucy Argote Muñoz contra Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería al abogado John Edison Valdés Prada, identificado con Cédula de Ciudadanía N°. 80.901.973 de Bogotá y Tarjeta Profesional N°. 238.220 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en virtud del escrito obrante a folio 199 del expediente.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, y déjense las constancias respectivas.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**